

**DECISIÓN AMPAROS ROLES
C1021-13, C1022-13, C1194-13,
C1308-13, C1310-13 Y 1315-13**

Entidad pública: Instituto Nacional de Estadísticas –INE–

Requiere: Charles Holmes Piedrabuena

Ingreso Consejo: 23.05.2013

En sesión ordinaria N° 478 del Consejo Directivo, celebrada el 8 de noviembre de 2013, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Transparencia, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285 de 2008, el Consejo para la Transparencia, en adelante indistintamente el Consejo, ha adoptado la siguiente decisión respecto de las solicitudes de amparo al derecho de acceso a la información Roles C1021-13, C1022-13, C1194-13, C1308-13, C1310-13 y C1315-13.

VISTO:

Los artículos 5º, inc. 2º, 8º y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República; las disposiciones aplicables de las Leyes N° 20.285 y N° 19.880; lo previsto en el D.F.L. N° 1-19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575; las disposiciones de la Ley N° 17.734, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprobó la Ley Orgánica de la Dirección de Estadísticas y Censos y creó el Instituto Nacional de Estadísticas; el D.S. N° 1062/1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprobó el Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; los D.S. N° 13/2009 y N° 20/2009, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueban, respectivamente, el Reglamento del artículo primero de la Ley N° 20.285, en adelante el Reglamento, y los Estatutos de Funcionamiento del Consejo para la Transparencia

TENIENDO PRESENTE:

- 1) **SOLICITUDES DE ACCESO:** Don Charles Holmes Piedrabuena formuló ante el Instituto Nacional de Estadísticas –en adelante e indistintamente INE– las siguientes solicitudes de información, que dieron lugar a los amparos que en cada caso se indican:
 - a) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1021-13:** El 1º de junio de 2013 solicitó *«una planilla que contenga la estadística del Censo 2012, en materia de hogares que desglose tipo de vivienda y cantidad de personas por dormitorio a nivel nacional»*.



- b) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1022-13:** El 1º de junio de 2013 solicitó:
- i. «... en planilla Excel un cuadro estadístico que contenga información del Censo 2012, a nivel nacional en materia de hogares por vivienda: 1) según tipo de vivienda y cantidad de personas por dormitorio; 2) según nivel educacional y según nivel de ingresos.»;
 - ii. «... en planilla Excel un cuadro estadístico que contenga información del Censo 2012, a nivel nacional en materia de cantidad de personas por dormitorio: 1) según nivel educacional; 2) según nivel de ingresos.»;
 - iii. «... en planilla Excel un cuadro estadístico que contenga información del Censo 2012, a nivel nacional en materia de sistema de tenencia de la vivienda: 1) según nivel de educación; 2) según nivel de ingresos; 3) según allegados (cantidad de hogares por vivienda, cuando éste es de dos o más por vivienda)».
- c) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1194-13:** El 29 de junio de 2013 formuló una solicitud en los siguientes términos: «En el Censo 2012, con las cifras publicadas por el INE el 2 de abril de 2013, en el cuadro 10.7, se registran 88.676 hogares allegados, esto es, que habitan dos, tres, cuatro o más hogares por vivienda, en viviendas particulares ocupadas, con personas presentes, desglosadas por total país, urbano y rural. Se solicita información estadística sobre el universo de los referidos hogares allegados (88.676 hogares), con los siguientes desgloses: i. Cantidad de hogares allegados, según nivel educacional (nivel de instrucción y último curso aprobado), a nivel nacional y regional; ii. Cantidad de hogares allegados, según nivel de ingresos, a nivel nacional y regional; iii. Cantidad de hogares allegados, según número de personas por dormitorio (agrupadas en tres categorías: sin hacinamiento, con hacinamiento medio y hacinamiento crítico), a nivel nacional y regional...». Formuló otras solicitudes de similar tenor (comprendidas en un total de 10 literales) referidas a otras variables.
- d) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1308-13:** El 30 de junio de 2013, formuló una solicitud en los siguientes términos «En el Censo 2012, con las cifras publicadas por el INE el 2 de abril de 2013, en el cuadro 11.0, se registran la cantidad de personas por dormitorio, a partir de la cual, se logra medir el hacinamiento medio y crítico, según la Metodología de CELADE, de Naciones Unidas, que colabora con el INE para el diseño de los Censos de Población y Vivienda, entendiéndose por hacinamiento medio, cuando se observan 2,5 o más personas por dormitorio; y hacinamiento crítico, cuando se observan 5 o más personas por dormitorio. Se solicita información estadística, en una planilla Excel, sobre el universo de los referidos hogares con hacinamiento medio y crítico, con los siguientes desgloses: i. Cantidad de hogares con hacinamiento medio y crítico, según nivel educacional (nivel de instrucción y último curso aprobado), a nivel nacional y regional; ii. Cantidad de hogares con hacinamiento medio y crítico, según nivel de, a nivel nacional y regional; iii. Cantidad de hogares con hacinamiento medio y crítico, según nivel de allegamiento (en dos categorías: con un hogar por vivienda y en dos o más hogares por vivienda), a nivel nacional y regional». Formuló otras solicitudes de similar tenor (comprendidas en un total de 10 literales) referidas a otras variables.
- e) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1310-13:** El 30 de junio de 2013, formuló una solicitud en los siguientes términos: «Solicito información estadística,



en una planilla Excel, en materia de viviendas semipermanentes, esto es, aquellas viviendas precarias, tales como pieza en casa antigua o conventillo, mediaguas o mejora, rancho o choza, vivienda precaria de materiales reutilizables, móvil y otro tipo de vivienda particular (excluidos las casas, departamentos y viviendas tradicionales (Ruka, Pae u otro), que contenga un cuadro comparativo entre los Censos de Población y Vivienda de los años 1982, 1992, 2002 y 2012, a nivel nacional y regional».

- f) **Solicitud que dio origen al amparo Rol C1315-13:** El 29 de junio de 2013, formuló una solicitud en los siguientes términos: «Solicito información estadística, en una planilla Excel, en materia de hogares allegados, esto es, aquellos que en una vivienda contengan uno o más hogares que contenga un cuadro comparativo entre los Censos de Población y Vivienda de los años 1982, 1992, 2002 y 2012, a nivel nacional y regional»

Cabe consignar que en las solicitudes asociadas a los amparos Roles C1194-13, C1308-13, C1310-13 y C1315-13 el solicitante incluyó una nota del siguiente tenor: «En consideración a que la información del Censo de 2012 está siendo auditada internamente, solicito colocar una nota en cada cuadro estadístico que mencione que las cifras entregadas están sujetas a revisión».

- 2) **RESPUESTAS:** El INE respondió a las anteriores solicitudes mediante los siguientes Oficios Ordinarios N° 2.157, de 25 de junio de 2013 (amparo Rol C1021-13); N° 2.160, de 25 de junio de 2013 (amparo Rol C1022-13); N° 2.469, de 26 de julio de 2013 (amparo Rol C1194-13); N° 2.472, de 26 de julio de 2013 (amparo Rol C1308-13); N° 2.474, de 26 de julio de 2013 (amparo Rol C1310-13); N° 2.475, de 26 de julio de 2010 (amparo Rol 1315-13). En dichas respuestas, en términos generales, denegó la información solicitada en base a las causales de reserva previstas en el artículo 21 N° 1°, letra b) y N° 4, de la Ley de Transparencia, respecto de lo cual argumentó que:

- a) Si bien el Censo 2012 concluyó en su etapa de levantamiento de información y por lo mismo el INE puso en conocimiento de la ciudadanía los resultados censales con fecha 2 de abril de 2013, dicha información a contar del día 29 del mismo mes se encuentra sujeta a una auditoría técnica interna, con la finalidad que el INE llegue a la convicción que el proyecto de censo 2012 cuenta con resultados que poseen niveles de confianza propios de una institución técnica, profesional y de calidad; y de esa manera no afectar el debido cumplimiento de sus funciones, especialmente en lo que refiere a la fiabilidad de los productos estadísticos que dependen de los resultados del censo. Ello generó como consecuencia que los resultados del Censo 2012, que en su momento se encontraban disponibles en el sitio web www.censo.cl, no se encuentren actualmente disponibles.
- b) En consecuencia, dado que la información comprendida en el Proyecto Censo de Población y Vivienda 2012 se encuentra bajo la auditoría técnica anteriormente señalada, está en etapa de revisión. Ello significa que el mencionado instrumento censal, no goza de la estabilidad, oficialidad y formalidad para ser considerado como un acto o resolución del Estado sino hasta la conclusión del período de auditoría técnica, los resultados de ella y la aplicación de eventuales medidas que sean necesarias de adoptar para garantizar la certeza y contabilidad de los



resultados censales. Por ende, entregar datos asociados al mismo proceso atendido el estado actual de cosas, supondría revelar deliberaciones previas, esto es, antecedentes referidos a una etapa anterior a que se adopten las decisiones respectivas. Lo cual comprometería el debido cumplimiento de las funciones del INE, pues éste se vería expuesto al riesgo de ver mermada su autonomía para debatir libremente y sin presiones, con miras a tomar la mejor decisión en pos de proteger el interés general y bien común. Todo ello configura la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia.

- c) Sin perjuicio de lo anterior, el levantamiento proveniente de los Censos de Población y Vivienda, tienen por finalidad entregar información de trascendental relevancia tanto para la organización del Estado, como para el cumplimiento de las funciones de diversos organismos públicos, que por ley se encuentran obligados a utilizar la información «del último censo de población». Así, a título de ejemplo, señala, los datos censales son necesarios, entre otros motivos, para: determinar la cantidad de consejeros regionales que deben integrar los Gobiernos Regionales; determinar la estructura obligatoria de las municipalidades; determinar los requisitos de constitución de juntas de vecinos; disponer la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); determinar la proporción de establecimientos con patentes de alcoholes en cada comuna; determinar la cantidad de población indígena; establecer la procedencia de acceso a subsidios del Fondo Solidario de Vivienda que reglamenta el Fondo Solidario de Elección de Vivienda; y dar pie a un aspecto prioritario de la Subvención Escolar Preferencial.
- d) Lo anterior implica que de entregarse la información censal en su estado actual, se produciría una afectación directa al interés nacional, en cuanto los resultados previos a la auditoría pueden diferir de los resultados definitivos tras la auditoría interna, generando graves consecuencias en el cumplimiento de las funciones propias de los organismos que utilizan esos datos como insumo. En este mismo sentido, la información censal requerida resulta un insumo trascendental para la toma de decisiones en los ámbitos público y privado, dado el grado de alcance de los datos en ella contenidos, por lo que el acceso a antecedentes que pudieren resultar diversos de aquellos que se entreguen como oficiales, implicaría una grave afectación a los intereses públicos y privados, y en definitiva, del país.
- e) En consecuencia, además de afectar el debido cumplimiento de las funciones de INE, la divulgación de lo pedido configura la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia, por el daño que se originaría al interés nacional, entendido este como un bien jurídico que se relaciona directamente con la Nación toda, según lo ha entendido habitualmente la doctrina.

Sin perjuicio de lo anterior, específicamente con respecto a la información solicitada en relación con los amparos Roles **C1194-13** y **C1308-13**, sostuvo, además, que:

- a) Los censos de población y vivienda no entregan información sobre la «cantidad de hogares allegados» o de «de hacinamiento», sino que difunden datos de los cuales cada persona puede desprender esa información (al efecto adjuntó a la respuesta un archivo en formato PDF que contiene el Cuestionario Censal 2012 para Viviendas Particulares).



- b) A partir de datos relativos a número y tipo de hogares y cantidad de personas, como a la cantidad de dormitorios de la vivienda y cantidad de personas que residen habitualmente en ella, cada persona con un análisis propio, y aplicando metodologías afines de diversos organismos, podría llegar a determinar la cantidad de hogares allegados y hacinados, respectivamente, según el método que desee adoptar. Agrega que la CEPAL entiende por hogares allegados aquellos que registran dos o más hogares en la vivienda; y por hacinamiento, como el número de personas por dormitorio. Y el Ministerio de Desarrollo Social, entiende por hogares allegados –a través de su Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)– a los diferentes hogares al interior de una vivienda y a los diferentes núcleos al interior de un hogar, distinguiendo entre allegamiento externo y allegamiento interno; y respecto de hacinamiento, lo define como el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o de uso múltiple.
- c) En este sentido agrega que mayor información sobre las Encuestas CASEN hasta el año 2011, se encuentran disponibles en el Portal de Datos Públicos del Gobierno de Chile [www.datos.gob.cl](http://datos.gob.cl) en el siguiente link: <http://datos.gob.cl/serviciosiver/A1007>.

Asimismo, con respecto a la información solicitada en relación con los amparos Roles **C1310-13** y **C1315-13**, indicó que:

- a) Los censos de población y vivienda, entregan información relevante que caracteriza a la población chilena, así como a las viviendas a nivel nacional. En relación a esto último, en dicho proceso se consulta por el tipo de vivienda, y dentro de ello por tipo de vivienda particular y colectiva. Para el caso de viviendas particulares, a su vez se desglosan en otros tipos, que dependerán de la clasificación que en cada censo se haya estipulado al efecto (adjunta al efecto los cuestionarios censales de los años 1982, 1992, 2002 y 2012, donde aparecen las distintas categorías utilizadas para viviendas particulares).
- b) A partir de la información que se procesa al respecto, se elaboran variables distinguiendo entre viviendas permanentes, semipermanentes o de otro tipo según el censo respectivo, dado que son conceptos que van cambiando y evolucionando en el tiempo. Así, respecto del amparo rol C1194-13 señala que p. ej. en el Censo de 1982 formaban parte de la variable «semipermanente» los ranchos, las rukas o chozas, las mejoras o viviendas de emergencia, mientras que en el Censo de 1992, dentro de la misma variable se comprendieron a las mejoras, las medias aguas, ranchos, rukas o chozas. Por último, para el Censo del 2002, se encontraban incluidas las mejoras, las medias aguas, ranchos, chozas, rukas y móvil.
- c) Conforme a lo anterior adjunta a la respuesta: (1) información respecto del Censo del año 1982, referente a viviendas, hogares y personas, por condición de ocupación de la vivienda, según tipo de vivienda y área urbana-rural, a nivel nacional y regional; (2) en relación al Censo de 1992, una planilla Excel con información relativa a viviendas ocupadas y desocupadas, particulares y colectivas ocupadas por tipo de vivienda, a nivel nacional y regional; y (3) respecto del Censo



de 2002, una planilla Excel, con información referente a total de viviendas por condición de ocupación, según división político administrativa, área urbana-rural y tipo de vivienda, a nivel nacional y regional.

3) **AMPAROS:** El 2 de julio de 2013 (Roles C1021-13 y C1022-13); el 29 de julio de 2013 (Rol C1194-13); el 14 de agosto de 2013 (Roles C1308-13 y C1310-13) y 19 de agosto de 2013 (Rol C1315-13), respectivamente, el solicitante dedujo amparos a su derecho de acceso a la información en contra del INE, fundados en que el organismo le denegó la información solicitada, argumentando al efecto lo siguiente:

a) En relación a los amparos Roles **C1021-13** y **C1022-13:**

- i. El INE justifica la afectación del debido cumplimiento de sus funciones en el que las cifras del Censo de 2012 están sujetas a revisión y auditoría. Sin embargo, el hecho de que entregue los datos solicitados, aún cuando éstos puedan estar siendo auditados internamente, advirtiendo de esa situación al entregar sus estadísticas, en nada altera su funcionamiento, toda vez que el Censo se encuentra ya concluido, es por eso que el propio organismo puso a disposición de la ciudadanía sus antecedentes fundantes con fecha 2 de abril de 2013. Es más, la transparencia del proceso de auditoría exige que la ciudadanía pueda evaluar la consistencia y confiabilidad de la información registrada por el proceso censal. En este sentido, el artículo 3º de la Ley de Transparencia señala que «la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella».
- ii. No resulta efectivo, como sostiene el INE para justificar la denegación, que la publicación de estadísticas constituya un acto deliberativo o resolutivo, y que tal publicidad importaría la afectación del debido cumplimiento de sus funciones. Por el contrario, la publicación de estadísticas es un ejercicio transparente, exento de cualquier manipulación y que supone dar a conocer lo efectivamente registrado. En este sentido, si bien las estadísticas asociadas al Censo de 2012 podrían ser perfectibles, ello no debiere ser óbice para entregar la información requerida, y mucho menos, para presumir que esa información resulta irrelevante mientras el organismo lleva a cabo auditorías internas, esto porque aquel podría perfectamente efectuar esto último de forma permanente sin afectar con ello la naturaleza de los resultados. Por lo demás una conclusión como la sostenida por el INE no se condice con los principios rectores del derecho de acceso a la información.
- iii. En definitiva, los antecedentes del Censo de 2012 aún cuando puedan estar siendo objeto de auditorías internas, no se avienen por esta sólo circunstancia con alguna de las excepciones a la publicidad. Por el contrario, la publicidad de esas estadísticas, resulta esencial para efectos de llevar a cabo investigaciones independientes, ya que constituyen una base valiosísima para obtener conclusiones eventualmente diferentes a aquellas a que arriban los órganos del Estado. En efecto, agrega, la totalidad de los antecedentes requeridos sólo dicen relación con un cruce estadístico, a partir de las preguntas efectuadas en el Censo, siendo su objetivo último generar



las estadísticas nacionales para que múltiples personas puedan hacer los análisis que estimen convenientes.

- b) En relación a los amparos Roles **C1194-13** y **C1308-13**, señala:
- i. En definitiva, de la información ya publicada por el INE en su página web el 2 de abril de 2013, lo que se pide es un detalle o desglose, cruzando la información sobre hogares allegados, con otras preguntas que se formularon en el cuestionario del Censo 2012, de manera de poder analizar su consistencia y validez estadística. En este sentido, a título ejemplar en el Censo de 2012 se registran sólo 88.676 hogares allegados, esto es, que habitan dos, tres, cuatro o más hogares por vivienda, en viviendas particulares ocupadas, con personas presentes, lo cual no parece consistente con la información arrojada en los dos Censos anteriores. Por lo demás, consciente de la auditoría interna que está realizando el INE, se solicitó expresamente que la información entregada incluya una nota que advierta que dicha estadística se encuentra sujeta a revisión.
 - ii. La negativa de entregar la información requerida, parece fundarse, entre otros motivos, en que el INE estima que el hecho que existan investigadores independientes, que puedan sopesar la consistencia de la información proporcionada por aquel, constituiría una presión en su contra, sin entender que los principios de transparencia y publicidad persiguen justamente dar la posibilidad de que la ciudadanía ejerza un control de las decisiones públicas, o al menos, pueda evaluar los antecedentes o información que éstas elaboran. En este sentido, señala, hay varias universidades del país que generan una estadística paralela a las oficiales, p. ej. en lo relativo a la encuesta de empleo o IPC. Y es de esa manera que se validan, o bien, se controvierten, las cifras oficiales obteniéndose como resultado una mayor confianza internacional en las cifras que entrega el país.
 - iii. No resulta efectivo que el hecho de entregar la información más desagregada de los hogares registrados en el Censo 2012, respecto de la información ya publicada el 2 de abril de 2013, pueda "influir" en la supuestas deliberaciones que se estarían llevando a cabo, puesto que, nada se ha pedido respecto de las sesiones o análisis o informes de auditoría, ni nada por el estilo, sino que, simplemente, información más detallada del levantamiento censal. Por lo demás, una negativa como la planteada inevitablemente conlleva cuestionamientos a la independencia de la Comisión de Auditoría Externa que estaría evaluando el Censo. La negativa del INE parece pretender evitar que se puedan hacer análisis que puedan dejar al descubierto la inconsistencia de la información del Censo 2012.
 - iv. Es tanto el interés que existe detrás de esta información que actualmente cada uno de los candidatos presidenciales está haciendo su programa de gobierno, para lo cual, necesitan la información del Censo de 2012, aún cuando existan reparos relativos a su validez. Por el contrario, resulta preocupante que en su respuesta el INE intente desincentivar a utilizar la información del Censo de 2012, y recomienda utilizar la información de la



encuesta CASEN, en circunstancias que es de público conocimiento, que la confianza en dicho instrumento es bajísima, debido que está sujeta a manipulación por parte de los encuestados, quienes alteran las respuestas, para lograr conseguir un subsidio o beneficio fiscal.

- v. En este contexto, el INE debiera ser el primero en facilitar la total divulgación de sus estadísticas, especialmente aquellas que están siendo objetos de crítica pública, por supuesta manipulación de la información, como se le imputa al director saliente del organismo. En efecto, la recuperación de su prestigio aconseja transparentar las estadísticas del proceso censal.
 - c) En relación a los amparos Roles **C1310-13** y **C1315-13**, señala que el trabajo de la Comisión Auditora ya culminó, observando graves anomalías en la confección y realización del proceso censal de 2012, recomendando por lo mismo repetir el censo en el año 2015. Asimismo, la señalada comisión recomienda poner a disposición del público, y especialmente de los expertos, toda la información del Censo 2012, para que cada persona pueda adoptar sus propias conclusiones. Por lo demás, de tales recomendaciones han dado cuenta profusamente los medios de comunicación.
- 5) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** En virtud de lo anterior, el Consejo Directivo de esta Corporación acordó admitir a tramitación los amparos, trasladándolos al Director Nacional del INE mediante los siguientes Oficios Ordinarios: N° 2.846, de 6 de agosto de 2013 (amparos Roles C1021-13 y C1022-13); N° 3.284, de 20 de agosto de 2013 (amparo Rol C1194-13); N° 3.566, de 9 de septiembre de 2013 (amparo Rol C1308-13); N° 3.565, de 11 de septiembre de 2013 (amparo Rol C1310-13); y N° 3.868, de 9 de septiembre de 2013 (amparo Rol C1315-13).

La mencionada autoridad formuló sus observaciones y descargos a través de los siguientes Oficios Ordinarios: N° 2.557, de 6 de agosto de 2013 (en relación a los amparos Roles C1021-13 y C1022-13); N° 2.660, de 20 de agosto de 2013 (en relación al amparo Rol C1194-13); N° 2.849 (en relación al amparo Rol C1308-13); N° 2.848 (en relación al amparo Rol C1310-13); y N° 3.064 (en relación al amparo Rol C1315-13). En sus presentaciones, argumentó, en resumen, lo siguiente:

- a) En forma previa, con respecto a la información solicitada en relación con los amparos, formula las siguientes precisiones:
 - i. En relación a la cantidad de personas por dormitorio a nivel nacional, y en lo que atañe a la información sobre allegados o personas hacinadas (cantidad de hogares por vivienda, cuando éste es de dos o más por vivienda), precisa que se trata de información estadística que no se corresponde con ninguna variable que específicamente haya sido consultada o haya sido comprendida en el levantamiento censal, sino que la medición censal se refiere a otras variables. Lo cual, sin embargo, no obsta a que a través del cruce de otra información asociada a estas variables (contenidas en la base de datos) y la aplicación de una metodología afín, se pueda obtener los datos pedidos.



- ii. Sobre la información referida a nivel de ingresos, señala que los Censos de Población y Vivienda (entre ellos el de 2012) no levantan esos datos, por lo que no es posible acceder a lo pedido en relación a este punto.
- b) Lo que el INE puso en conocimiento de la ciudadanía el día 2 de abril de 2013 correspondió a los «principales resultados o tabulados censales», es decir, los principales cuadros-resúmenes elaborados al efecto y que comprendían algunas variables incluidas en el censo. Mientras que, a esa misma fecha, se encontraba programada para fines del mes de mayo de 2013, la entrega de la base de datos final del proyecto, de carácter innominada e indeterminada, para uso general de la ciudadanía, en formato REDATAM y SPSS, es decir, la base que contendría los microdatos del proyecto estadístico (adjunta al efecto, copia del correo electrónico enviado por el entonces Jefe del Proyecto Censo 2012, en que consta que la base de datos de dicho proyecto censal estaría disponible el día 31 de mayo de 2013). Por tanto, señala, en rigor la base de datos del proyecto censal nunca estuvo disponible para el conocimiento de la ciudadanía. Por su parte, una vez que se ordenó iniciar el proceso de auditoría técnica a toda la información del proyecto de Censo 2012, quedó incluida en dicho proceso tanto los tabulados o resultados publicados el día 2 de abril, como también la mencionada base de datos.
- c) El Proyecto Censo de Población y Vivienda 2012, posee varias etapas de procesamiento de la información. Así, una de ellas es la publicación de los cuadros o resultados censales, y posteriormente, la validación y revisión de la base de datos final del proyecto estadístico con todos los microdatos innominados e indeterminados, información con la que se pueden efectuar los cruces de información que cada persona estime conveniente. Es precisamente esta última etapa la que aún se encuentra pendiente, de manera que la entrega de los resultados o tabulados en su estado actual o de la base de datos utilizada en el proceso censal, supondría revelar información antes de encontrarse concluida una etapa del proceso completo, específicamente la etapa de validación. Más aún la entrega de dicha información no solo importaría entregar deliberaciones previas, sino que, además, significaría una afectación directa al interés nacional, en cuanto los datos censales pueden diferir de aquellos que se obtengan una vez concluido el proceso de auditoría técnica, generando graves consecuencias, no sólo al debido cumplimiento de las funciones del INE, sino además al cumplimiento de las funciones de otros organismos públicos, que deben diseñar y aplicar diversas políticas públicas a favor de la población, en pos de velar por el interés nacional.
- d) Causal prevista en el **artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia**.
- i. El interés nacional, señala, refleja la finalidad de las acciones del Estado o de las instituciones que lo componen, es decir, el bien, interés, utilidad o beneficio de la totalidad de los que son parte de la nación. En ese orden de cosas, el interés nacional se concibe como la guía o criterio para la toma de decisiones políticas y económicas que buscan el bien común, y está representado en las diferentes ramas de la administración pública, específicamente, diversos organismos que usan el censo y que implícitamente declaran que sus actos administrativos siempre miran a satisfacer el interés general. En este sentido,



señala, la información proveniente de los Censos de Población y Vivienda, es de vital importancia tanto para la organización del Estado, como para el cumplimiento de las funciones de diversos organismos públicos que por ley se encuentran obligados a utilizar la información "del último censo de población".

- ii. En la práctica, señala, el riesgo de afectación al interés nacional se configura por el hecho de que tales organismos puedan utilizar la información censal que a la fecha está sujeta de revisión y que podría variar en el futuro. En este sentido, si se implementan políticas públicas o se toman decisiones de una autoridad para con la ciudadanía en base a esa información preliminar, se podría ver restringido el acceso a ciertos derechos o beneficios a que un segmento de la población tendría derecho; o por otro lado, se podrían ver incrementados o aumentados tales beneficios o derechos a quienes por la normativa legal no estarían llamados a recibirlos; o incluso se podrían imponer sanciones penales en aquellas investigaciones en donde los datos censales constituyan o formen parte de los antecedentes que se tienen a la vista para poder determinar eventuales responsabilidades de carácter penal.
- iii. En este sentido, podría ocurrir que una vez conocidos los resultados finales del censo, las autoridades que implementaron políticas públicas o tomaron ciertas decisiones podrían verse en la obligación de retrotraerlas, incluso a su estado de diseño, en función de los reales resultados. Todo ello generaría un complejo escenario, como la necesidad de retirar beneficios a personas en pleno uso y goce de los mismos, generando irreparables consecuencias tanto para el interés nacional, como para el prestigio de la autoridad estadística nacional que debió proveer la información censal. A efectos de ilustrar, menciona varias situaciones en que los datos censales sobre cantidad de población, revisten particular relevancia.¹
- iv. Expone un conjunto de políticas, programas, proyectos o decisiones en curso, con finalidad pública, que diversos organismos han puesto en conocimiento del INE, haciendo presente la necesidad de contar con información del Censo

¹ Señala que los datos censales (y específicamente los referidos al señalamiento de la cantidad de la población a nivel nacional o regional), revisten relevancia, entre otros fines, para: i) determinar la cantidad de Consejeros Regionales que deben formar parte de cada uno de los Gobiernos Regionales, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 20.678; ii) para la creación de nuevas circunscripciones electorales conforme a la Ley 20.568 que regula la Inscripción Automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el Sistema de Votaciones; iii) determinar la cantidad de habitantes de una comuna a efectos de la creación de comunas nuevas o traspaso de territorios, conforme a lo que establece la Ley N° 18.695; iv) determinar los requisitos de constitución de las Juntas de Vecinos, de todas las comunas de nuestro país, de acuerdo al DL N° 58 de 1997, que fija el Texto refundido, coordinado y Sistematizado de la Ley N° 19.418; v) determinar las variables de las características territoriales de cada región a efectos de distribuir el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), de acuerdo a lo dispuesto en el D.S. 132/2007 del Ministerio del Interior, sobre procedimientos de operación y distribución del mencionado fondo; vi) determinar la proporción de establecimientos con patentes de alcoholes en cada comuna de nuestro país, de acuerdo a la Ley N° 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas; vii) determinar la cantidad de población indígena de Chile, de acuerdo a la Ley N° 19.253, de Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas; viii) establecer la procedencia de acceso a subsidios del Fondo Solidario de Vivienda, según el D.S. 49/2012 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que reglamenta el Fondo Solidario de Elección de Vivienda; ix) determinar y distribuir la Subvención Escolar Preferencial, de acuerdo a lo dispuesto D.S. 235/2008 del Ministerio de Educación, que reglamenta la Ley N° 20.248 sobre Subvención Escolar Preferencial; x) dar cumplimiento a una de las funciones del INE, en conformidad a lo dispuesto en la letra h) del artículo 2° de la Ley 17.374 Orgánica del INE- en cuanto a «informar sobre la creación de circunscripciones del Registro Civil, Escuelas Públicas y Retenes de Carabineros, de acuerdo con los resultados de los censos o cálculos de población».



2012. Así, p. ej. hace mención, entre otros antecedentes, a una comunicación que le dirigiera el Alcalde (S) de la Ilustre Municipalidad de Pucón, haciendo presente su inquietud respecto de las cifras que a dicha fecha estaban disponibles del Censo 2012, y que a su juicio no se ajustaría a la realidad comunal, razón por la cual requirió llevar a cabo nuevamente el censo en dicho territorio. Asimismo, hizo mención a una comunicación dirigida por el Fiscal Adjunto (S) de la Fiscalía de Pozo Almonte, requiriendo toda la información de la comuna de Colchane, en especial, aquella relativa recopilada por el último Censo. Así también hace mención a una comunicación que le enviara el SERVEL, solicitando se le indicara la cantidad de habitantes por provincias y circunscripciones provinciales en el país.

e) Causal prevista en el **artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia.**

- i. La labor que corresponde al INE respecto al procesamiento de los datos censales, abarcó el almacenaje de los cuestionarios censales y su lectura óptica; luego de aquello se realizaron varias etapas de construcción, validación e imputación de datos, que correspondían básicamente a labores de fijación de variables, tratamiento de inconsistencias, e imputaciones y estimaciones de moradores ausentes en viviendas particulares ocupadas y en viviendas particulares, hogares y personas no logradas. En consecuencia, dado que todas esas etapas se encuentran sujetas actualmente a revisión y auditoría, no existe una base final de datos de carácter innominada e indeterminada en relación al Censo de Población y Vivienda 2012.
 - ii. Es por ello que la institución se vería afectada en su funcionamiento de entregarse la base de datos pedida. En efecto, al no estar finalizado el proceso de revisión que tendrá como resultado la elaboración de una base de datos innominada e indeterminada para uso público, aquella no ha adquirido una fisonomía propia, es decir, estamos en presencia de deliberaciones técnicas y autónomas de antecedentes, que adquirirán relevancia y serán un insumo para el proceso de toma de decisiones en los ámbitos públicos y privados, cuando concluya la elaboración de la base de datos en comento. Por tanto, respecto de la información pedida se configura la causal de reserva prevista en el artículo 21° N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia.
- f) En base a lo anterior el INE estima que el beneficio particular que podría obtenerse de accederse a la información sobre los resultados o cuadros censales, es menor a la afectación de las debidas funciones del organismo, como también, y sobre todo, al interés nacional, debido a que la información censal resulta un insumo trascendental para la toma de decisiones en los ámbitos público y privado, considerando el grado de alcance de los datos en ella contenidos.

6) **TÉNGASE PRESENTE DEL RECLAMANTE:** El 23 de septiembre de 2012, el reclamante efectuó una presentación en relación con los cuatro primeros amparos, solicitando que, al momento de resolver los mismos, se tenga presente que:

- a) La circunstancia que el INE publicara con fecha 2 de abril de 2013 los resultados del Censo 2012, supone que su realización se encuentra concluida. Ello con prescindencia del hecho que posteriormente se iniciara una auditoría interna



respecto del mismo proceso como consecuencia de graves denuncias sobre irregularidades cometidas en su realización, lo que culminó con la destitución del anterior director del organismo y motivara que tanto la Cámara de Diputados como el Ministerio Público, se encuentren, respectivamente investigando responsabilidades políticas y penales, por las irregularidades denunciadas.

- b) La auditoría del Censo de 2012 culminó en el mes de agosto de 2013, con la evacuación de un informe de la Comisión de Expertos, convocada por el propio Gobierno, en el cual se ratifican detalladamente las irregularidades cometidas, al punto que se recomienda la aplicación de un nuevo Censo para el año 2015. Asimismo, se recomienda que los antecedentes del proceso censal queden a disposición de la ciudadanía y especialmente de los expertos, para que cada cual se forme su propia conclusión y convicción, sobre la realización del proceso.
- c) Por su parte, las nuevas autoridades del INE, han contratado la asesoría de expertos provenientes de entidades extranjeras para en base a su opinión tomar una decisión definitiva sobre si efectuar o no un nuevo Censo, en reemplazo del Censo de 2012, por los profundos cuestionamientos formulados al anterior proceso. Así, entre los cuestionamientos figura la invención de encuestas ficticias respecto de hogares no censados por encontrarse personas ausentes, lo que, en promedio afecta al 12% del país, cifra que se eleva al 50% en algunos casos, como la ciudad de Punta Arenas. Por su parte, el propio director actual del INE, ha propuesto una serie de ajustes respecto de los antecedentes para que eventualmente sea considerada por la Comisión de Expertos, sin que esa propuesta les sea vinculante para el informe que evacúen.
- d) Todo lo anterior evidencia que el Censo de 2012 se encuentra concluido, por cuanto los procesos deliberativos aún pendientes, dicen relación únicamente con efectuar o no un nuevo censo, en base a lo que recomienden los expertos extranjeros contratados por el Gobierno de Chile. Sin embargo, la calidad de las estadísticas que tanto usa el INE como argumento en sus descargos para denegar la información, no está en discusión, pues ya es de público conocimiento que el resultado obtenido es de mala calidad, según ha reconocido la propia comisión de expertos. En definitiva, lo que interesa a los expertos es poder formarse una opinión propia, independiente del INE, respecto del Censo de 2012.
- e) En este contexto, en sus descargos el INE trata de confundir dos situaciones distintas; una respecto del Censo de 2012, referida a una etapa ya concluida; y otra, en análisis, respecto de efectuar o no un nuevo Censo de población y vivienda, dada la extrema mala calidad del proceso, que lo harían irrecuperable. En este sentido, si fuera efectivo que el censo estuviera en proceso deliberativo, resultaría difícil explicar, por una parte, que el propio INE haya publicado los principales cuadros estadísticos, con fecha 2 de abril de 2013, y por otra, que la Comisión de Auditoría interna haya sentenciado que el Censo de 2012 fue mal diseñado y mal aplicado. Si fuera efectivo que el censo estuviera aún en proceso deliberativo, entonces simplemente el INE no habría estado en condiciones de publicar con despliegue de prensa sus resultados. Asimismo, tampoco la Comisión



de Expertos podría reprochar conducta alguna al organismo, pues se trataría de juicios recaídos en actos no ejecutados y respecto de los cuales aun se delibera.

- f) Resulta más lógico concluir que el INE publicó los resultados del censo, bajo la idea que había concluido su validación, lo contrario, implicaría reconocer una total e inaceptable irresponsabilidad e improvisación de su parte. También resulta más lógico concluir que la Comisión de Expertos a cargo de la Auditoría reprochó hechos consumados, y no los que hasta agosto de 2013 estaban deliberándose.
- g) En definitiva, el tema de fondo parece ser que el INE pretende minimizar el impacto público de sus malas actuaciones, obstruyendo el acceso a la información del Censo de 2012, especialmente en período electoral. Respecto de la calidad de las estadísticas, todo experto sabe que las encuestas y los censos adolecen de ciertos grados de errores, y es precisamente su condición de expertos los que les permite discernir. Por lo mismo, el que hayan irregularidades en el INE, respecto del diseño y aplicación del censo, no transforma los antecedentes de éste en información secreta bajo los parámetros que define la Ley de Transparencia.
- h) Por el contrario, la razón de ser de las disposiciones sobre transparencia de las actuaciones públicas, es justamente para reforzar el principio de probidad, y con ello desincentivar irregularidades en la Administración Pública. Pretender ocultar las irregularidades cometidas, como pretende el INE al denegar todo acceso a la información estadística del Censo de 2012, quebranta las bases esenciales de la transparencia de la función pública. Es justamente en situaciones sensibles, de alto contenido e importancia para la opinión pública, en donde se espera mayor firmeza del Consejo para la Transparencia. Y esa transparencia también es la mejor herramienta que tiene el INE, para volver a recuperar la confianza pública en dicha institución. Por el contrario, insistir en la denegación de información pública del Censo de 2012, bajo argumentos vinculados a supuestas deliberaciones, sólo agrava la situación que ha conmovido a Chile, dentro y fuera de sus fronteras.

Y CONSIDERANDO:

- 1) Que el principio de economía procedimental, consagrado en el artículo 9° de la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos mediante las cuales se rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, exige responder con la máxima economía de medios y eficacia, evitando trámites dilatorios. Por lo anterior, y atendido al hecho que entre los amparos Roles C1021-13, C1022-13, C1194-13, C1308-10, C1310-13 y C1315-13 existe identidad respecto del solicitante y del órgano de la Administración requerido, además de tratarse en ambos casos, de solicitudes de información relacionadas con antecedentes de similar naturaleza, este Consejo, para facilitar su comprensión y resolución, ha resuelto acumular los citados amparos, resolviéndolos a través de su revisión en conjunto.
- 2) Que, la información solicitada respecto de los seis amparos que se analizan dice relación con determinados microdatos y/o ciertas variables estadísticas asociadas al



levantamiento censal relacionado con el Censo de Población y Vivienda correspondiente al año 2012, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas.

- 3) Que, la controversia en las reclamaciones señaladas gira en torno a las siguientes cuestiones, a saber:
- a) Si la información pedida puede estimarse cubierta por el privilegio deliberativo, es decir, si respecto de dicha información se configura la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia.
 - b) Si el revelar los datos solicitados del Censo 2012, mientras no culmine la validación a que hace referencia el INE, podría eventualmente afectar el interés nacional, en términos de configurar la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia, como plantea dicho organismo.
 - c) Si el INE dispone de la información objeto de los amparos del modo en que se pide. Este punto resulta especialmente aplicable a lo solicitado en relación a los amparos Roles C1194-13 y C1308-13, y se abordará en los considerandos finales de esta decisión.
- 4) Que, para justificar la procedencia del privilegio deliberativo como motivo de reserva, el INE ha sostenido, en resumen, que si bien el proceso censal 2012 ha cumplido ciertas etapas, éste aún no goza de la estabilidad, oficialidad y formalidad necesaria como para estimarse un proceso concluido, por cuanto su culminación estaría condicionada a la aplicación de eventuales medidas que sea necesario adoptar para garantizar la certeza y confiabilidad de sus resultados. Por lo mismo, entregar los antecedentes pedidos, atendido el estado actual de cosas, supondría revelar deliberaciones previas del organismo. En otras palabras, el organismo sostiene que la culminación del proceso censal 2012 depende de la entrega de estadísticas oficiales que sean lo suficientemente completas, consistentes y, en especial, confiables, y es en ese sentido que la validación de la base de datos del censo constituiría una deliberación previa.
- 5) Que, la jurisprudencia de este Consejo ha establecido con claridad los presupuestos que deben concurrir para configurar la causal del artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia. En este sentido, de las decisiones recaídas en los amparos Roles C12-09, C79-09 y C95-09, se desprende que, al invocar dicha causal de secreto, los organismos deben demostrar esencialmente, y de forma copulativa, las siguientes circunstancias:
- a) Que lo solicitado esté constituido por antecedentes o deliberaciones previas que la autoridad respectiva tenga en cuenta para adoptar una determinada decisión, medida o política. Este requisito, según ha establecido la misma jurisprudencia de este Consejo, supone, a su vez, la concurrencia de otros presupuestos, a saber:
 - i. Que el proceso deliberativo sea realmente tal, es decir, que se trate efectivamente de un proceso que se encuentra pendiente de decisión por parte de la autoridad que invoca la causal en examen.



- ii. Que exista certidumbre en la adopción de la resolución, medida o política dentro de un plazo prudencial. Esto no apunta a conocer el momento preciso en que se tomará la decisión, sino que a la existencia de una causalidad clara entre los antecedentes que se quiere reservar y la adopción de una decisión sobre la base de aquéllos, de manera que ésta última se vaya a producir y no sea solamente una posibilidad cuya probabilidad de concreción sea incierta. Con ello se ha buscado impedir que la causal pueda invocarse de manera permanente sin más, pues de lo contrario cualquier antecedente podría ser considerado posible fuente de una futura resolución y, por lo mismo, estimarse reservado (por ej. en la decisión del amparo Rol RC479-09, de 26 de marzo de 2010).
- b) Que la publicidad, conocimiento o divulgación de los antecedentes o deliberaciones previas vayan en desmedro del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.
- 6) Que, en torno a la concurrencia de los presupuestos mencionados, la jurisprudencia posterior de este Consejo ha formulado algunas precisiones interpretativas, enmarcadas en la idea de atribuir un alcance restringido a la hipótesis de reserva en cuestión. En particular, a partir de las decisiones de amparo Roles C1653-12 y C1393-12, ha establecido que en el caso de procesos decisionales que comprenden etapas sucesivas, la eventual configuración del privilegio deliberativo como motivo de reserva exige aplicar una suerte de separación del proceso, según las etapas que éste comprende. Esto significa que la calificación de cierta información como antecedentes o deliberaciones previas protegidas por dicho privilegio, no debe tener lugar sin más por el sólo hecho que no haya concluido en su integridad el proceso decisional en que incide tal información, sino que se precisa atender específicamente a la vigencia o no de la etapa del proceso a que se refiere la misma, y especialmente, a la circunstancia de haber sido ésta ya debidamente ponderada o no en la fase respectiva, de lo cual dependerá, a su vez, que pueda o no presumirse una incidencia significativa de la misma en la adopción de la decisión final o de la respectiva medida o política. Esto significa –como contrapartida a la reserva– la eventual publicidad de los antecedentes asociados a etapas del proceso ya concluidas, aún cuando existan otras posteriores pendientes, y de cuya ejecución dependa la culminación del proceso en su totalidad.
- 7) Que, el Censo de Población y Vivienda ha sido entendido como «*un conjunto de operaciones consistentes en recoger, compilar, evaluar, procesar, tabular, analizar y publicar datos demográficos, económicos y sociales, relativos a un momento dado o a cierto período dado*» (Manual Censal, elaborado por el INE²). Según aparece en el mismo instrumento, el Censo Nacional de Población y Vivienda se subdivide en varias etapas, cada una compuesta por un número de actividades programadas, con productos propios y en concordancia con los objetivos del proyecto. En función de su magnitud y complejidad, el proceso censal se concibe como un sistema de etapas interrelacionadas entre sí, muchas veces paralelas, las que deben ser integradas y

² Documento disponible en: http://www.ine.cl/.../censos.../censo2002/manual_censal/pdf/manualcensal.pdf



controladas apropiadamente con el propósito de cumplir con los principios de oportunidad y calidad de la información que los mismos recogen y divulgan.

- 8) Que, el proceso censal 2012 se encuentra ya concluido en lo que refiere a sus etapas de recopilación, acopio y levantamiento de la información censal, restando aún – según ha informado el mismo INE– la validación de los datos obtenidos mediante la configuración de la base de datos definitiva (o también denominada fase de fijación de variables), entendida como un ordenamiento de la base de datos con miras a identificar viviendas hogares y personas, así como el análisis de la consistencia o revisión de la consistencia de la información. Esta etapa se encuentra aún en desarrollo, no obstante haberse publicado resultados tabulados o preliminares, y puede presumirse, a partir de lo señalado por el INE, que en su profundidad o extensión han influido los resultados de la revisión del proceso censal que ha llevado a cargo un grupo de expertos que auditaron la totalidad del proceso –instancia denominada «Comisión Externa Revisora del Censo 2012»³–. En efecto, la Comisión Revisora en su informe final formuló varias recomendaciones, entre las cuales figura (tercera recomendación) la publicación de la base de datos, agregando que: *«Sin embargo, se necesita que el INE revise los ajustes de consistencia que se realizan a los datos recolectados en terreno para asegurar la coherencia de la información digitalizada; no incluya en esta base de datos las imputaciones realizadas en las viviendas con moradores ausentes y en las viviendas no censadas; y ponga a disposición del público interesado la documentación sobre metodologías utilizadas en la preparación de los datos y los resguardos necesarios para su uso y análisis...»*.
- 11) Que, en este contexto, ha de concluirse que la información solicitada dice relación con el resultado de una etapa ya culminada del proceso censal antes referido, cual es, la de levantamiento y posterior registro de la información recopilada sobre población y vivienda en una base de datos preliminar. En efecto, evidencian inequívocamente la culminación de la etapa las siguientes dos circunstancias: (1) El que el propio INE haya dispuesto publicar, en dos oportunidades distintas y siguiendo un cronograma preestablecido, resultados pormenorizados acerca del proceso tomando como sustento lo registrado en esa base⁴; y (2) El que se haya dispuesto auditar el proceso censal o someterlo a la revisión de un grupo de expertos externos al organismo, pues tal revisión ha consistido en un análisis crítico bajo la mirada de expertos que han formulado juicios acerca de, entre otras, la etapa en cuestión, lo que supone que esta se encontraba ya concluida. No obsta a la conclusión anterior la circunstancia que la base preliminar, en cuanto a su configuración definitiva, se encuentra en proceso de validación de datos, por cuanto ésta constituye una etapa distinta y posterior a la del levantamiento y configuración de la base preliminar, la cual, por lo demás, parece más bien asociada –como se ha señalado– a las recomendaciones formuladas al INE como consecuencia de los manifiestos errores detectados en la aplicación del instrumento censal a propósito de las conciliaciones y compatibilizaciones llevadas a cabo una vez publicados los resultados preliminares, y

³ Esta comisión fue convocada a propósito de errores metodológicos detectados al interior del propio INE en la aplicación del instrumento censal. Con todo, el examen del antedicho informe permite concluir que el INE incurrió en errores no sólo metodológicos en la aplicación del instrumento sino que, además, en otras falencias u omisiones en las distintas etapas del proceso censal (p. ej. acápite 44 del informe; p. 17 - acápite 54 del informe, p. 19, entre otros).

⁴ Véase acápite II.12 del informe «Entrega de Resultados», p. 19.



que motivaran la revisión del proceso mediante la auditoría a que se ha hecho referencia⁵.

- 12) Que, en este contexto, siguiendo los parámetros definidos por este Consejo para establecer la procedencia de la causal en cuestión, debe determinarse si divulgar la información solicitada podría tener algún impacto negativo en la adopción de una decisión, medida o política que debe adoptar el INE en el contexto de un proceso deliberativo que se encuentre aún pendiente, en relación al Censo 2012. Conforme ha sostenido el INE, la información solicitada incidiría en el proceso deliberativo (pendiente) destinado a informar la mejor decisión de la autoridad con miras a utilizar el censo como una herramienta confiable sobre las estadísticas nacionales de población y vivienda, en vista de los manifiestos errores contenidos en su aplicación, y que básicamente envuelve dos opciones, a saber: la utilización como herramienta estadística del Censo 2012, previa realización de los ajustes o modificaciones pertinentes que le otorguen la suficiente confiabilidad, o en su caso, la reiteración del censo, que la comisión de expertos recomienda bajo la modalidad de «censo abreviado»⁶. En consecuencia, atendido el estado actual de cosas, cabe examinar si podría configurarse el privilegio deliberativo, en relación a dicho proceso decisional.
- 13) Que, bien podría estimarse que la base de datos solicitada, conjuntamente con otros antecedentes, como p. ej. el ya señalado informe de la Comisión Revisora o el informe que se ha encargado a expertos internacionales (como segunda opinión) previo a adoptar una decisión⁷, constituya un antecedente a considerar por la autoridad en la decisión que debe adoptar en el marco del proceso deliberativo mencionado y de lo mismo derivarse la existencia de una causalidad entre dicho antecedentes y la adopción de la misma decisión⁸. Sin embargo, como ya se ha señalado, ello no es suficiente para configurar la causal de reserva en cuestión, pues se precisa, además, que la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones del organismo, por lo que corresponde medir el potencial de afectación que la revelación (parcial) de la base preliminar solicitada podría ocasionar al INE.
- 14) Que, el INE en su respuesta ha sugerido que revelar la información pedida comprometería el debido cumplimiento de sus funciones, pues se vería expuesto al riesgo de ver mermada su autonomía para debatir libremente y sin presiones, con miras a tomar la mejor decisión en pos de proteger el interés general y bien común. Sin embargo, tal argumentación no parece plausible pues la base de datos solicitada,

⁵ Véase: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/05/655-521445-9-ine-suspende-difusion-del-censo-2012-e-inicia-auditoria-con-expertos-externos.shtml> y <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/05/655-521445-9-ine-suspende-difusion-del-censo-2012-e-inicia-auditoria-con-expertos-externos.shtml>.

⁶En este sentido, el ministro de Economía, Félix de Vicente, se refirió a estas opciones el 7 de agosto de 2013, al señalar que «[s]e puede lograr la mejora del proceso a través de distintas opciones, las cuales incluyen mecanismos para corregir las omisiones y también la posibilidad de realizar un nuevo censo abreviado». Véase al respecto: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/08/655-536801-9-gobierno-respalda-postura-del-ine-de-buscar-asesoria-internacional-antes-de.html>

⁷ Véase: <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/05/coeymans-asegura-que-informe-de-expertos-sobre-censo-2012-estara-listo-antes-de-fines-de-noviembre/>

⁸ Asimismo, podría estimarse que existen -al menos- ciertos visos de certidumbre en la adopción de la resolución, medida o política dentro de un plazo prudencial, si bien no se conoce el momento preciso en que se tomará la decisión. [En este sentido, El director actual del Instituto Nacional de Estadísticas, Juan Eduardo Coeymans, aseguró el pasado 5 de noviembre el periódico EMOL que que «...el comité de expertos externos del Censo 2012 entregará su informe antes de fines de este mes (noviembre), alrededor del 22».



en cuanto a la calidad de los datos que contiene y el tipo de levantamiento que le dio lugar, debe estimarse que ha sido ya suficientemente evaluada, incluso bajo la mirada de expertos. En este sentido, los cuestionamientos al proceso censal 2012, y a esta base preliminar, constituyen un hecho público y notorio que la autoridad no puede ignorar, de manera que no se advierte de qué forma el revelar tales antecedentes podría implicar presiones que perjudiquen la adopción de la mejor decisión. Más por el contrario, a juicio de este Consejo, la publicidad de la base preliminar permitiría enriquecer el debate público, con la consiguiente capacidad para incentivar la adopción de la mejor decisión, beneficiando por esa vía el interés general. En definitiva, y desde esta perspectiva, el beneficio público de conocer dicha información es evidentemente mayor que el daño que se puede causar su revelación.

- 15) Que, por lo demás, cabe consignar lo razonado por este Consejo en la decisión de amparo Rol C19-09 (en que se solicitó al mismo INE los datos base asociados a las estadísticas trimestrales de empleo), en el sentido que *«...aunque la forma de procesar y presentar los datos entregados puede dar pie a interpretaciones inexactas será el debate público y académico quien deberá hacerse cargo de este tema, si es que aflora»*, lo cual resulta plenamente aplicable en este caso.
- 16) Que, lo razonado hasta aquí, conduce a desestimar la causal de privilegio deliberativo prevista en el artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia, invocada por el INE.
- 17) Que, por otra parte, en torno a la causal prevista en el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia el INE sostuvo, en resumen, que la información censal requerida constituye un insumo trascendental para la toma de decisiones tanto en los ámbitos público y privado, en función del grado de alcance que la misma posee. En la misma línea sostiene que, de entregarse la misma en su estado actual, esto es, en cuanto información no oficial, se corre el riesgo de que sea utilizada por organismos públicos o privados como información efectivamente oficial y sobre la base de ella se adopten decisiones que posteriormente deban ser modificadas, en cuanto los resultados previos del censo pueden diferir de los definitivos luego de culminadas las revisiones. Lo cual redundaría en graves consecuencias para el cumplimiento de las funciones propias de los organismos que utilizan esos datos como insumo, afectando intereses públicos y privados, y por esa vía, el interés de la nación toda.
- 18) Que, al respecto no se desconoce que la utilización de la información solicitada como equivalente a «datos oficiales de población y vivienda» pueda generar ciertos entorpecimientos en el país, en el supuesto que en base a ella se adopten decisiones de efectos permanentes, especialmente a nivel de políticas públicas, lo que haría plausibles las argumentaciones del INE. Tal aserto, por lo demás, encuentra respaldo en el informe final de la Comisión Revisora del Censo 2012 que establece como una recomendación (segunda) *«... limitar en lo posible el uso de los datos recolectados en el Censo 2012 en vista que la tasa de omisión de población es muy elevada y afecta en forma particular a determinados grupos de comunas y de población. En particular, se recomienda que la información del Censo 2012 no se utilice para fijar parámetros de política pública que asignan recursos a las comunas, para caracterizar a la población regional o comunal según variables demográficas o socioeconómicas,*



ni para dimensionar cuantitativamente a grupos específicos de la población. La mayor parte de esta información debe ser provista por el censo abreviado del 2015 y otra parte puede provenir de encuestas y/o de registros administrativos».

- 19) Que, sin embargo, el mencionado riesgo no se configura necesariamente por la sola divulgación de la base de datos que se ha solicitado (parcialmente), sino que tal riesgo podría materializarse, más bien, por una eventual utilización de los datos solicitados por parte de las autoridades públicas para la toma de decisiones sin atender a sus actuales carencias y limitaciones, esto es, sin advertir los errores o imperfecciones que presenta la información estadística en cuestión. No obstante, este riesgo se minimiza si el propio INE, al entregar esta información, señala expresamente que ésta no comprende estadísticas oficiales, o advierte de algún modo a los usuarios potenciales para que adopten las precauciones del caso, sin que sea necesario llegar al extremo de denegar la información.
- 20) Que, por lo demás, la misma Comisión Revisora Externa, a continuación de la recomendación señalada en el considerando precedente, formula como tercera (recomendación) que: *«por razones de transparencia y fe pública debe estar disponible para investigaciones y público especializado la base de datos del Censo 2012. Sin embargo, se necesita que el INE revise los ajustes de consistencia que se realizan a los datos recolectados en terreno para asegurar la coherencia de la información digitalizada; no incluya en esta base de datos las imputaciones realizadas en las viviendas con moradores ausentes y en las viviendas no censadas; y ponga a disposición del público interesado la documentación sobre metodologías utilizadas en la preparación de los datos y los resguardos necesarios para su uso y análisis. Por otra parte, no deben volver a publicarse en la página web del INE o en otro medio oficial las estadísticas de totales poblacionales que incluyan las estimaciones por población en viviendas no censadas o con moradores ausentes».* Es decir, la misma comisión de expertos ha puesto de relieve el interés público asociado a revelar esta información, descartando de paso una relación de causalidad clara entre, por un lado, la divulgación de lo pedido, y por otra, el daño al interés nacional en los términos invocados por el organismo, sin que obste a dicho resultado la vigencia de proceso de validación de datos, pues ello ya se ha ponderado al analizar la procedencia del privilegio deliberativo como causal de reserva.
- 21) Que, por lo demás, cabe reiterar lo razonado por este Consejo en la decisión de amparo Rol C19-09 (considerando 4º), en el sentido que *«...si bien la Ley le encomienda al reclamado (INE) la función de entregar estadísticas oficiales y la información solicitada no ha sido procesada según los estándares y métodos utilizados por dicho Servicio, esto no obsta para que toda persona pueda solicitarla según lo establecido en la Ley de Transparencia. En efecto, no debe confundirse la potestad de generar estadísticas oficiales con la reserva de los datos que le sirven de sustento. Estos últimos no son, desde luego, estadísticas oficiales, pero eso no los transforma en información secreta. Es más, mantener en reserva tales datos, entendiendo que son los que permiten construir dichas estadísticas, atentaría contra la fe pública pues haría imposible su control social. Dicho de otra manera, la información pública del INE no se reduce a las estadísticas oficiales que éste produce».* Que, lo señalado precedentemente se complementa con aquellas



prevenciones que podrá adoptar el INE a fin de dar cuenta del carácter no oficial de la información que se pide.

- 22) Que, por otra parte, y abundando en lo ya razonado, este Consejo estima que existe un prevalente interés público en divulgar la información solicitada, por razones de control social respecto de las condiciones de ejecución el proceso censal, especialmente en función de los serios cuestionamientos a que se ha visto expuesto el proceso, por lo que en este sentido no sólo adhiere a las recomendaciones de los expertos, sino que hace patente la necesidad de divulgar esa información como un potente remedio para impedir que en el futuro se reiteren errores de esta envergadura, contribuyendo, además, a recuperar la confianza pública depositada en el INE.
- 23) Que, por lo tanto, se desestimarán también la concurrencia de la causal prevista en el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia.
- 24) Que, respecto de lo solicitado en relación a los amparos Roles **C1194-13 y C1308-13** –información estadística sobre hogares allegados o niveles de hacinamiento– el reclamante ha precisado que se vincula con la información ya publicada por el INE en su página web el 2 de abril de 2013, en específico, se trata de un detalle o desglose, que supone cruzar la información utilizando las preguntas que se formularon en el cuestionario del Censo 2012. Por su parte, el INE ha sostenido que si bien no posee la información requerida (microdatos o variables que específicamente le han sido solicitados), posee datos en sus bases de los cuales se podría desprender esa información, aplicando los cruces respectivos y las metodologías pertinentes.
- 25) Que, a partir en la decisión de amparo Rol C97-09, este Consejo en aplicación de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Transparencia y conforme a la historia fidedigna de la Ley N° 20.285, concluyó que se encuentran amparados por dicha normativa aquellas solicitudes que implican elaborar documentos o respuestas, en tanto la información que allí se vuelque obre en poder de la Administración del Estado y no suponga un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional. Por otra parte, a partir de la decisión de amparo Rol C80-09, esta Corporación resolvió que las labores de tratamiento y/o procesamiento de ciertos flujos de información que efectúe el órgano solicitado, realizando las búsquedas respectivas en soportes, registros o bases de datos, para luego sistematizar sus resultados y así encontrarse en condiciones de informar respecto de lo que se le pide, no supone necesariamente elaborar información, siempre que los datos base obren en su poder. Con todo, no se descarta que ello implique la eventual concurrencia de alguna de las causales de secreto o reserva. En este contexto, al no haber alegatos por parte del INE respecto a los costos que significaría la entrega de la información en la forma que se le pide, se entiende que así debe hacerse.
- 26) Que, el INE ha sostenido en sus descargos que el Censo de Población y Vivienda 2012 no levantó datos referidos al nivel de ingreso de los encuestados, por lo que no es posible acceder a información sobre esta variable, lo que se ha constatado al analizar el tenor del cuestionario aplicado en relación al proceso censal 2012. Por tanto, dado que no resulta posible requerir al organismo información que no obra en su poder (en este caso al no haberla generado), se rechazarán en esta parte los



amparos en que se ha requerido información que comprenda dicha variable, esto es, los amparos Roles C1022-13 y C1194-13.

- 27) Que, por último, el requirente ha solicitado que la información requerida en relación a los amparos Roles C1022-13, C1308-13, C1310-12 y C1315-13 le sea entregada en un formato específico, esto es, en planilla Excel. Pues bien, siguiendo el criterio ya descrito precedentemente, se requerirá al INE que entregue la información a que se refieren tales reclamaciones en dicho formato en la medida que obre en su poder de ese modo, o no obrando en su poder en tal formato, en la medida que ello no envuelva un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, o en caso contrario, en la forma bajo la cual obre en su poder.

EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 24 Y SIGUIENTES Y 33 LETRA B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, Y POR LA UNANIMIDAD DE SUS MIEMBROS PRESENTES, ACUERDA:

- I. Acoger los amparos Roles C1021-13, C1308-13, C1310-13 y C1315-13, deducidos por don Charles Holmes Piedrabuena en contra del Instituto Nacional de Estadísticas, en virtud de los fundamentos expuestos precedentemente.
- II. Acoger parcialmente los amparos Roles C1022-13 y C1194-13, deducidos por don Charles Holmes Piedrabuena en contra del Instituto Nacional de Estadísticas, en virtud de los fundamentos expuestos precedentemente, y especialmente atendido lo razonado en el considerando 26) precedente.
- III. Requerir al Sr. Director Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas que:
 - a) Haga entrega al reclamante de la información solicitada en relación a los amparos Roles C1021-13, C1022-13, C1194-13, C1308-13, C1310-13 y C1315-13, con las siguientes prevenciones:
 - i. Excepcionar de dicha entrega la información referida a la variable ingresos, en relación al proceso censal 2012, solicitada en los amparos Roles C1022-13 y C1194-13, conforme a lo razonado en el considerando 26) precedente.
 - ii. La información solicitada en relación a los amparos Roles C1022-13, C1308-13, C1310-12 y C1315-13 deberá contenerse en planillas Excel, en la medida que obre en su poder del INE de ese modo, o no obrando en su poder de ese modo, en la medida que ello no envuelva un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, o en caso contrario, en la forma bajo la cual obre en su poder.
 - iii. Dejar constancia escrita al entregar la información, que la misma no comprende ni dice relación con estadísticas oficiales del Censo 2012, o advertir, de algún modo, a los potenciales usuarios de dicha información, a fin de que adopten las precauciones y resguardos del caso, atendido su carácter de estadísticas no oficiales.



- b) Cumpla dicho requerimiento dentro de un plazo que no supere los 5 días hábiles contados desde que la presente decisión quede ejecutoriada, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Transparencia.
 - c) Informe el cumplimiento de esta decisión mediante comunicación enviada al correo electrónico cumplimiento@consejotransparencia.cl, o a la Oficina de Partes de este Consejo (Agustinas N° 1291, piso 6º, comuna y ciudad de Santiago), de manera que esta Corporación pueda verificar que se dé cumplimiento a las obligaciones impuestas precedentemente en tiempo y forma.
- IV. Encomendar al Director General y al Director Jurídico de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a don Charles Holmes Piedrabuena, y al Sr. Director Nacional de Instituto Nacional de Estadísticas.

En contra de la presente decisión procede la interposición del reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante en el plazo de 15 días corridos, contados desde la notificación de la resolución reclamada, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 28 y siguientes de la Ley de Transparencia. Con todo, los órganos de la Administración del Estado no podrán intentar dicho reclamo en contra de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información solicitada, cuando su denegación se hubiere fundado en la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia. Además, no procederá el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, según los fundamentos expresados por este Consejo en el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 2011.

Pronunciada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, integrado por su Presidente don Jorge Jaraquemada Roblero y los Consejeros don Alejandro Ferreiro Yazigi y don José Luis Santa María Zañartu. Se deja constancia que la Consejera doña Vivianne Blanlot Soza, no concurre al presente acuerdo por no asistir a esta sesión.

Por orden del Consejo Directivo, certifica el Director Jurídico del Consejo para la Transparencia, don Rubén Burgos Acuña.

