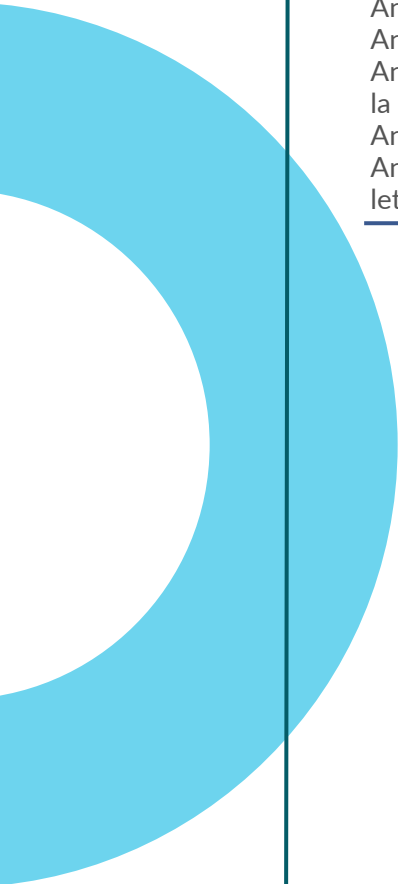
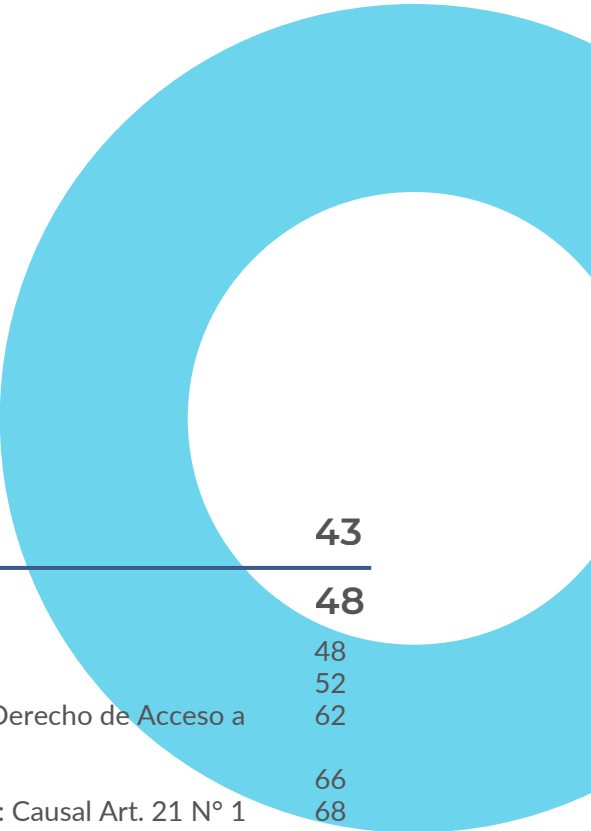


Uso abusivo del Derecho de Acceso a la Información y las distracción de funciones de los órganos del Estado: Aproximaciones y Percepciones



Índice

RESUMEN	4
I. INTRODUCCIÓN	7
II. METODOLOGÍA	9
1. Objetivo del estudio	9
2. Diseño metodológico	9
III. RESULTADOS	12
1. Resultados estadísticos generales	12
2. Resultados del análisis documental	22
3. Resultados del análisis cualitativo - Análisis de entrevistas	25
4. Resultados análisis de casos y decisiones del CPLT	35
Marco jurídico y estándar general de la causal	35
1. Cuándo se configura la causal de distracción indebida	36
2. Distracción indebida y abuso del derecho	38
3. Casos en que la causal fue desestimada	39
4. Diferencias antes y después de la instrucción general	41



IV. CONCLUSIONES

43

ANEXOS

48

Anexos 1: Metodología de la fase cuantitativa

48

Anexo 2: Vaciado entrevistas

52

Anexo 3: Cuestionario Estudio Sobre Uso Abusivo del Derecho de Acceso a la Información

62

Anexo 4: Catálogo de situaciones

66

Anexo 5: Selección de 20 casos para análisis cualitativo: Causal Art. 21 N° 1 letra c)

68

RESUMEN

El presente estudio analizó una tensión que se produce en el sistema de transparencia y que contrapone, por una parte, el debido resguardo del principio de máxima divulgación y el ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información -incluso cuando éste impone cargas intensivas-, y, por otra, el funcionamiento regular de los organismos con obligaciones en transparencia.

A partir de un enfoque mixto, que combina análisis estadístico de casos presentados ante el Consejo para la Transparencia entre 2009 y junio de 2026, revisión documental, análisis de casos o decisiones del Consejo para la Transparencia (CPLT) fechadas entre 2009 y 2026, y entrevistas semiestructuradas a representantes de sujetos obligados (5), se buscó caracterizar la invocación y acreditación de la causal de reserva de distracción indebida e indagar en su relación con eventuales usos abusivos del Derecho de Acceso a la Información (DAI).

El objetivo de este trabajo no es la búsqueda de restricciones al ejercicio legítimo del derecho ni de parámetros que apunten a una clasificación automática de ciertas solicitudes como abusivas o como asociadas a un uso abusivo del derecho, sino aportar criterios para distinguir entre solicitudes intensivas, por una parte, y situaciones que, por su acumulación, finalidad aparente o carga de procesamiento, pudiesen eventualmente y valoradas casuísticamente en su contexto comprometer el funcionamiento regular de los órganos públicos.

Principales hallazgos

Los datos estadísticos muestran que, los casos en los que la causal de distracción indebida ha sido validada presentan una evolución irregular, sin tendencia lineal clara, con concentración en determinados organismos y materias. Diez (10) organismos reúnen más de la mitad de los casos con causal validada, destacando municipalidades y órganos con alta exposición pública o carga documental. Asimismo, las solicitudes masivas presentan mayor probabilidad de acreditación de la causal de distracción indebida, especialmente en materias vinculadas a operación y servicios, personal y gestión interna, territorio y obras, entre otras.

El análisis de casos confirma que la distracción indebida sigue siendo una causal legal excepcional y debe acreditarse con antecedentes concretos y ser claramente justificable. En ese marco, la Instrucción General (IG) institucionaliza un estándar que ya existía: acreditar volumen, tareas, funcionarios, tiempos, soportes, divisibilidad y costo de oportunidad.

La evaluación de la IG requiere considerar, al menos, dos planos. Desde la perspectiva de los organismos, es valorada como una herramienta que ordena y estandariza la aplicación de la causal, respalda técnicamente a los equipos de transparencia y exige nuevas coordinaciones con las unidades responsables de la información. Desde el análisis de casos, en cambio, se observa una aplicación variable: en varias decisiones post-IG se mantiene un estándar exigente, pero en otras, especialmente asociadas a carga agregada, el Consejo parece validar la causal con base en frecuencia, concentración temporal y volumen, sin requerir siempre una cuantificación detallada de horas, tareas o documentos.

En cuanto a uso abusivo o abuso del derecho de acceso, desde la evidencia cualitativa, los organismos entrevistados identifican transversalmente la reiteración intensiva de solicitudes por una misma persona como el factor más asociado a eventuales escenarios de abuso del derecho de acceso. Sin embargo, la reiteración o lo intensivo del ejercicio del derecho no es identificado como eventual abuso o uso abusivo por sí solo: adquiere niveles de relevancia y genera presión institucional cuando se combina con fragmentación de requerimientos, concentración temporal, alto volumen, insistencia sobre materias ya respondidas, posibles fines privados, comerciales o de presión institucional, entre otros factores (que fueron consolidados en un catálogo).

En síntesis, el abuso del derecho no desplaza la necesidad de acreditar la causal legal. Opera como un elemento contextual que puede reforzar la conclusión de que una solicitud o conjunto de solicitudes distrae indebidamente a los funcionarios, pero nunca constituye por sí solo una causal autónoma de denegación.

Como desafío se visualiza la aplicación con mayor consistencia de la causal de distracción indebida, resguardando el principio de máxima divulgación y, al mismo tiempo, reconociendo que ciertos patrones de uso —reiterados, concentrados, fragmentados o desvinculados del control público— pueden generar una carga institucional desproporcionada.

Otro aspecto relevante apunta a las brechas identificadas entre organismos y al interior de ellos, lo que agrega al reto de un cambio cultural de que las obligaciones de transparencia son institucionales, el incremento del conocimiento y aprendizaje de la IG sobre distracción indebida de manera de no generar retrasos o incumplimientos evitables en los procesos administrativos asociados al ejercicio del DAI.

Entre los principales aportes de este trabajo se cuenta haber transformado una discusión conceptual y jurídica —todavía poco desarrollada y de contornos difusos— en una aproximación empírica y operativa que integra distintas fuentes de evidencia.

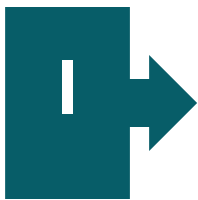
Adicionalmente, permitió i) caracterizar la evolución y concentración de los casos de distracción indebida; ii) sistematizar, mediante un catálogo de situaciones y sus combinatorias factores que pueden resultar relevantes para examinar eventuales escenarios de uso abusivo; iii) contrastar dichos elementos con la experiencia práctica de sujetos obligados e identificar cómo interactúan con condiciones institucionales y de gestión; iv) y analizar la forma en que la Instrucción General (IG) ha contribuido a explicitar y estructurar la acreditación de la causal, así como las continuidades y variaciones que persisten en la práctica decisional del Consejo.

Dicha integración permite disponer de una base analítica más amplia para distinguir entre el ejercicio legítimo del DAI, los usos intensivos o incómodos y aquellos escenarios que, evaluados contextualmente, pueden tensionar de manera desproporcionada el funcionamiento institucional, sin convertir ninguno de esos factores en una calificación automática de abuso.

Eventuales implicancias para la gestión

Este proyecto logra establecer una serie de cuestiones que pueden reducir la presión que experimentan actualmente las instituciones con obligaciones de transparencia.

- Fortalecer capacidades internas en sujetos obligados para entregar herramientas que permitan acreditar la causal con evidencia, en particular digitales.
- Identificar criterios de detección de patrones de uso intensivo o eventualmente abusivo con la finalidad de presentarlos como antecedentes contextuales.
- Proponer o sugerir acciones de mejora de gestión documental, trazabilidad y sistematización en diversas iniciativas de ley y otros contextos interinstitucionales.
- Capacitar a unidades internas, no sólo a equipos de transparencia, utilizando la IG como herramienta preventiva ante amparos.



INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública, consagrado en la Ley N°20.285 (Ley de Transparencia), se ha consolidado como un pilar fundamental de la rendición de cuentas y del control ciudadano sobre la gestión del Estado. Desde su entrada en vigencia en 2009, su ejercicio ha crecido sostenidamente: en 2025 las solicitudes superaron las 300 mil a nivel nacional¹, mientras que el Portal de Transparencia del Estado acumula más de 56 millones de visitas desde su creación². En paralelo, el Consejo para la Transparencia (CPLT), en su calidad de órgano garante, ha tramitado más de 110 mil casos, mayoritariamente amparos interpuestos frente a denegaciones de acceso, respuestas incompletas o incumplimientos de plazo.

En paralelo a la expansión del derecho de acceso a la información (DAI) se ha evidenciado también la emergencia de tensiones asociadas a su ejercicio. La literatura comparada advierte que las leyes de acceso no son utilizadas únicamente por la ciudadanía en general, las organizaciones de la sociedad civil o los medios de comunicación, sino también por empresas, estudios jurídicos e intermediarios de datos que pueden emplearlas de manera sistemática, en formatos reutilizables y con fines comerciales (Kwoka, 2016, 2018; Spáč et al., 2025). Pozen (2018) ha descrito esta transformación como una derivada ideológica de la transparencia, en la medida en que instrumentos diseñados para fortalecer la fiscalización democrática pueden terminar tensionando la capacidad operativa de las instituciones públicas.

La evidencia chilena reciente muestra que esta presión se expresa igualmente en el nivel local. Estudios del CPLT identifican un crecimiento significativo de solicitudes municipales, la presencia de requerimientos repetidos y la percepción de autoridades regionales y locales respecto del uso político, mediático o administrativamente gravoso de la información (CPLT, 2025a; CPLT, 2025b). En la misma línea, Cuillier y Wagner (2025) muestran que el ejercicio del derecho no se distribuye homogéneamente entre solicitantes, sino que puede concentrarse en actores con mayores capacidades, experiencia o especialización en el uso del sistema. Estos antecedentes muestran que la intensidad de uso, la reiteración y la presencia de intermediarios especializados no son fenómenos marginales, sino dimensiones relevantes del funcionamiento práctico de los regímenes de acceso.

En este marco, el presente estudio aborda el fenómeno que a lo largo del documento se denominará uso abusivo o abuso del Derecho de Acceso a la Información (DAI), vinculado al ejercicio irrazonable o desproporcionado del derecho de acceso a la información pública (RTA, 2025). En términos generales, y a partir de Terrazas (2010),

¹ <https://cpltenlinea.cplt.cl/visdescriptiva/SAIGlobal>

² <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/memoria/2026/04/Memoria-CPLT-2025.pdf>

puede entenderse que existe un abuso del derecho cuando el ejercicio de un derecho se aparta de la finalidad para la cual fue reconocido por el ordenamiento jurídico. Una concepción que también recoge la jurisprudencia chilena, la que sitúa el foco no sólo en la existencia de un perjuicio, sino en la desviación funcional del derecho, ya sea por ausencia de un interés legítimo o por la presencia de un ánimo de perjudicar (*animus nocendi*)³, aproximaciones que resultan relevantes para el análisis del DAI, en la medida en que permiten examinar el fenómeno del abuso no sólo desde la lógica de la responsabilidad, sino como un límite estructural al ejercicio de los derechos.

La discusión resulta especialmente relevante dado que, pese a la existencia de aproximaciones normativas y procedimentales —como la Ley N°20.285, las recomendaciones de la RTA y la Instrucción General del CPLT sobre distracción indebida—, la noción de abuso del derecho en materia de acceso a la información no cuenta con una concepción unívoca. En particular, se identifica una zona gris entre usos legítimos, usos intensivos, usos con fines privados o comerciales y eventuales prácticas que pueden afectar el debido funcionamiento de los órganos del Estado.

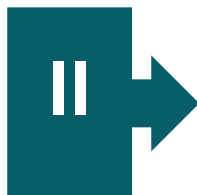
La literatura también advierte que el volumen, la complejidad de la información requerida y las capacidades disponibles pueden incrementar significativamente los costos administrativos asociados a la tramitación de solicitudes (Spáć et al., 2025), lo que refuerza la necesidad de considerar este tipo de excepciones en el análisis del ejercicio del derecho. Desde esta perspectiva, la causal de secreto o reserva por afectación al debido funcionamiento del órgano —dentro de la cual se inscribe la denominada “distracción indebida”— y sus datos asociados, constituyen un punto de partida privilegiado para observar estas tensiones⁴.

En este abordaje, la investigación adopta un enfoque metodológico que combina cuatro líneas: (i) análisis estadístico de amparos y decisiones del CPLT, con el fin de caracterizar dimensiones generales y de contexto del uso de la causal de distracción indebida; (ii) revisión documental, orientada a establecer definiciones, criterios y una visión comprensiva de lo que se entiende por abuso o uso abusivo del DAI identificando y listando situaciones o hechos prácticos en los que se materializa este fenómeno; (iii) análisis cualitativo de información levantada mediante entrevistas a actores relevantes y (iv) un análisis de casos y decisiones del Consejo en la materia.

³ Parte de la doctrina nacional se ha desarrollado en dos líneas principales. Por una parte, aquella que concibe el abuso del derecho como ilícito civil, asociado al ejercicio doloso o culposo que causa daño. Por otra, la que entiende el abuso del derecho como un principio general del Derecho, aplicable a cualquier derecho subjetivo cuando este se ejerce más allá del interés jurídicamente protegido.

⁴ A partir de la experiencia acumulada, el CPLT dictó una Instrucción General, vigente desde abril de 2023, que entrega pautas para su invocación y acreditación, orienta la valoración de antecedentes en sede de amparo e insta a apreciar los medios de prueba presentados por los sujetos obligados.

De esta forma, el estudio busca contribuir a una discusión aún incipiente sobre el abuso del derecho en materia de acceso a la información, distinguiendo el ejercicio legítimo e intensivo del derecho de situaciones cuyo ejercicio puede implicar una desviación de finalidad o una afectación relevante al funcionamiento institucional. Además, se persigue caracterizar cómo ha evolucionado la alegación de la causal de distracción indebida y el impacto que puede haber tenido la Instrucción General sobre Distracción Indebida del CPLT.



METODOLOGÍA

1. Objetivo del estudio

Objetivo General:

Caracterizar el fenómeno del uso abusivo del derecho de acceso a la información en Chile y analizar la invocación y acreditación de la causal de reserva de distracción indebida

Objetivos específicos:

- Caracterizar el uso de la causal de reserva de distracción indebida en los amparos ingresados ante el Consejo para la Transparencia (entre 2009 y 2025).
- Crear un catálogo de situaciones o hechos específicos y acotados que puedan considerarse un uso abusivo o abuso del DAI y eventualmente pudiesen vincularse con la causal de reserva de distracción indebida.
- Explorar la percepción de sujetos obligados sobre uso abusivo o abuso del DAI y de la Instrucción General sobre la causal de distracción indebida.
- Analizar la aplicación de la causal de reserva de la Ley de Transparencia relativa a aquellos requerimientos de acceso a la información pública cuya atención puede afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

2. Diseño metodológico

La investigación contempló un estudio analítico documental, y un enfoque mixto –de carácter cuantitativo y cualitativo- organizado en una serie de fases que se detallan a continuación:

- **Fase 1. Análisis estadístico general de casos presentados ante el CPLT.**

Fase realizada a partir de dos grupos de datos: i) un universo de casos que fueron rechazados por la causal de distracción indebida de las funciones del órgano y de decisiones entre 2009 y 2025 sobre casos de este tipo, levantados desde el Sistema de

Gestión de Casos (SGC) y ii) fuentes curadas por el Consejo respecto de la causal de distracción indebida, correspondientes a sesiones celebradas entre abril de 2023 y junio de 2026. (detalles en Anexo 1).

- **Fase 2. Revisión documental.**

Fase en la que se establecieron las bases para definir un catálogo de situaciones o hechos eventualmente constitutivos de un uso abusivo o abuso del derecho de acceso a la información pública mediante la revisión, análisis y comparación de los contenidos de los siguientes instrumentos normativos y técnicos, y principios rectores:

- Ley sobre derecho de acceso a la información pública. En específico lo establecido en el artículo 21, N°1 letra c, relativa a aquellos requerimientos de acceso a la información pública cuya atención puede afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.
- Definición de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) en lo relativo al uso irrazonable o desproporcionado del derecho de acceso a la información pública.
- Instrucción General del Consejo para la Transparencia sobre Invocación y Prueba de la Causal de Secreto o Reserva de Distracción Indebida⁵.

- **Fase 3. Análisis cualitativo - Entrevistas a sujetos obligados con mayor cantidad de casos con causal de distracción indebida.**

Se desarrolló un trabajo de campo que contempló **cinco (5) entrevistas semiestructuradas** a representantes de sujetos obligados que, conforme a las cifras del Consejo para la Transparencia, presentaban los mayores volúmenes de alegación de la causal de distracción indebida.

Selección de sujetos obligados

La selección de entrevistas se basó en el análisis estadístico previo, el cual permitió identificar el ranking de las diez instituciones con mayor volumen absoluto de amparos en que se invocó el artículo 21, letra c) del corpus de casos utilizado en este estudio. A partir de dicho listado, se priorizaron las cinco primeras—Ministerio de Bienes Nacionales, Municipalidad de Los Ángeles, Municipalidad de Santiago, Municipalidad de San Pedro de Melipilla y Carabineros de Chile-.

La aplicación de esta técnica buscó explorar en las percepciones sobre el uso abusivo o abuso del derecho de acceso a la información mediante un **cuestionario semiestructurado**, con preguntas cerradas para medir niveles de percepción -a partir

⁵ Resolución Exenta N°491 publicada con fecha 17 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial.

de una escala ordinal de frecuencia- y preguntas abiertas para profundizar en la experiencia práctica de los entrevistados. El carácter ordinal de la escala permitió determinar los factores que, por nivel de ocurrencia o frecuencia, son percibidos como estructurales o más relevantes y aquellos que se asocian a una menor ocurrencia, o aquellos que presentan resultados más heterogéneos.

De esta manera se pudo contrastar una serie de situaciones previamente definidas y consolidadas en un catálogo de situaciones o hechos que eventualmente pueden ser indicativos de abuso del derecho de acceso o uso abusivo del DAI⁶ y levantar aquellas que no estuvieran explícitamente recogidas en dicho listado. Así se logra incorporar en este consolidado la percepción desde la experiencia práctica de actores relevantes, con el objetivo de avanzar hacia un catálogo que integre no sólo visiones y criterios teóricos, sino también evidencia empírica.

Las entrevistas se realizaron acorde al siguiente detalle:

Nº	Organismo	Modalidad	Fecha
1	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	Presencial	5 de junio 2026
2	MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES	Vía <i>Teams</i>	2 de junio 2026
3	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	Presencial	5 de junio 2026
4	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE MELIPILLA	Vía <i>Teams</i>	10 de junio 2026
5	CARABINEROS DE CHILE	Presencial	12 de junio 2026

• Fase 4. Análisis de decisiones del CPLT.

En esta etapa se procedió al análisis de dos grupos de decisiones. El primero correspondiente a los 20 casos inicialmente seleccionados conforme al documento metodológico (Anexo 5). Dicho documento explica que el universo de partida estuvo constituido por 33.729 amparos con decisión de fondo, recibidos entre el 14 de mayo de 2009 y el 2 de marzo de 2026. Luego se aplicó un filtro para conservar exclusivamente los casos en que la columna “Art21_c” estaba marcada, reduciendo el universo a 998 casos únicos⁷. Posteriormente se consolidaron manualmente reclamos duplicados, pasando de 188 a 176 organismos únicos, y se seleccionaron los 10 organismos con mayor volumen de casos asociados al artículo 21 N°1 letra c). Dichos organismos

⁶ Resultado del análisis técnico-jurídico de las fuentes citadas en el acápite de la fase 1.

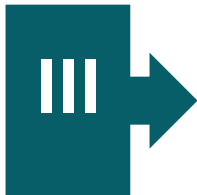
⁷ Los casos en los que se marca la columna Art21_c, son casos rechazados por el CPLT.

concentraban 530 casos, equivalentes al 53% del universo filtrado. La muestra final se diseñó de manera balanceada, seleccionando dos casos por cada organismo del *Top 10*.

Dicha selección precisa que **la muestra no pretende ser estadísticamente representativa, sino que busca diversidad institucional y temporal dentro del subconjunto de amparos en que el Consejo validó la causal**. El *ranking* o *Top 10* se construyó por volumen absoluto, y no por intensidad relativa, para evitar excluir organismos con alta relevancia pública, como Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y el Servicio Agrícola y Ganadero⁸.

El **segundo grupo correspondió a 12 decisiones adicionales**. Respecto de estas, la metodología de selección fue distinta: se trata de una **muestra aleatoria escogida desde un total de 25 decisiones proporcionadas por la Dirección Jurídica de esta Corporación. Seis de estas decisiones son anteriores a la entrada en vigencia de la Instrucción General y seis son posteriores**⁹.

La revisión se efectuó mediante una matriz común de 39 campos, orientada a identificar, entre otros aspectos, el órgano requerido, tipo de información solicitada, período, volumen aparente, claridad de la solicitud, momento de invocación de la causal, prueba acompañada, factores institucionales y normativos, exigencia de cuantificación, ponderación de divisibilidad, alternativas menos gravosas, resultado del amparo, resultado específico sobre distracción indebida y parámetro jurisprudencial extraído.



RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados de las distintas fases en que se estructuró la investigación:

1. Resultados estadísticos generales

El análisis estadístico se realizó en base a 2 grupos de registros. El primero es una base de datos extraída del Sistema de Gestión de Casos (SGC) del Consejo para la Transparencia, que contiene los 33.729 amparos resueltos con decisión de fondo (acoge totalmente, acoge parcialmente o rechaza) entre el 14 de mayo de 2009 y el 2 de marzo de 2026; el año 2026 figura de manera parcial por el corte del extracto. De ese universo, 998 casos fueron asociados con la causal del artículo 21 N°1 letra c) de la Ley N° 20.285 —requerimientos de carácter genérico o que distraen indebidamente a los funcionarios

⁸ Cabe hacer presente que algunos de los roles seleccionados fueron resueltos en decisiones acumuladas. Por ello, se trató cada decisión acumulada como una unidad de análisis cuando el razonamiento del Consejo se basaba precisamente en la carga agregada de múltiples solicitudes o amparos.

⁹ En este grupo hay casos rechazados y acogidos por parte del CPLT.

del cumplimiento regular de sus labores—. La marca sólo se registra cuando la causal fue acogida como fundamento de la decisión y aparece exclusivamente en amparos rechazados, de modo que los 998 capturan la cara validada del fenómeno. Los casos en que la causal fue alegada por el órgano y desestimada por el Consejo no son observables en esta base.

Con esta base de datos se analizaron los siguientes tópicos:

- Amparos rechazados con la causal validada por año de recepción.
- Proporción de amparos rechazados con causal de distracción indebida respecto del total.
- Organismos con mayor volumen de casos rechazados con distracción indebida.
- Foco en municipalidades con casos rechazados con distracción indebida.

El segundo registro corresponde a una base de datos a partir de la unificación de dos fuentes curadas por el Consejo respecto de la causal de distracción indebida, correspondientes a sesiones celebradas entre abril de 2023 y junio de 2026: “*handbook*” con 173 registros, que incluye la identidad del reclamante y la calificación explícita de la causal como acreditada o no acreditada y “tabla regular”, con 99 registros, que incorpora el fundamento invocado por el órgano y el texto de la resolución final. Ambas fuentes describen conjuntos de casos casi enteramente distintos, por lo que el procedimiento adecuado fue apilarlas en una base única, alineando sus columnas comunes.

Con esta base de datos se analizaron los siguientes tópicos:

- Desenlace de la causal de distracción indebida, es decir si la causal fue acreditada o no en el amparo.
- La tasa de acreditación según la amplitud de la solicitud de información que derivó en el amparo.
- Materias de las solicitudes de información que derivaron en amparos con distracción indebida.

Análisis Parte I: los 998 casos con causal validada (2009–2026)

La Figura 1 muestra el número de amparos con la causal validada por año de recepción. Los casos se distribuyen de manera irregular, con un máximo de 186 casos en 2023.

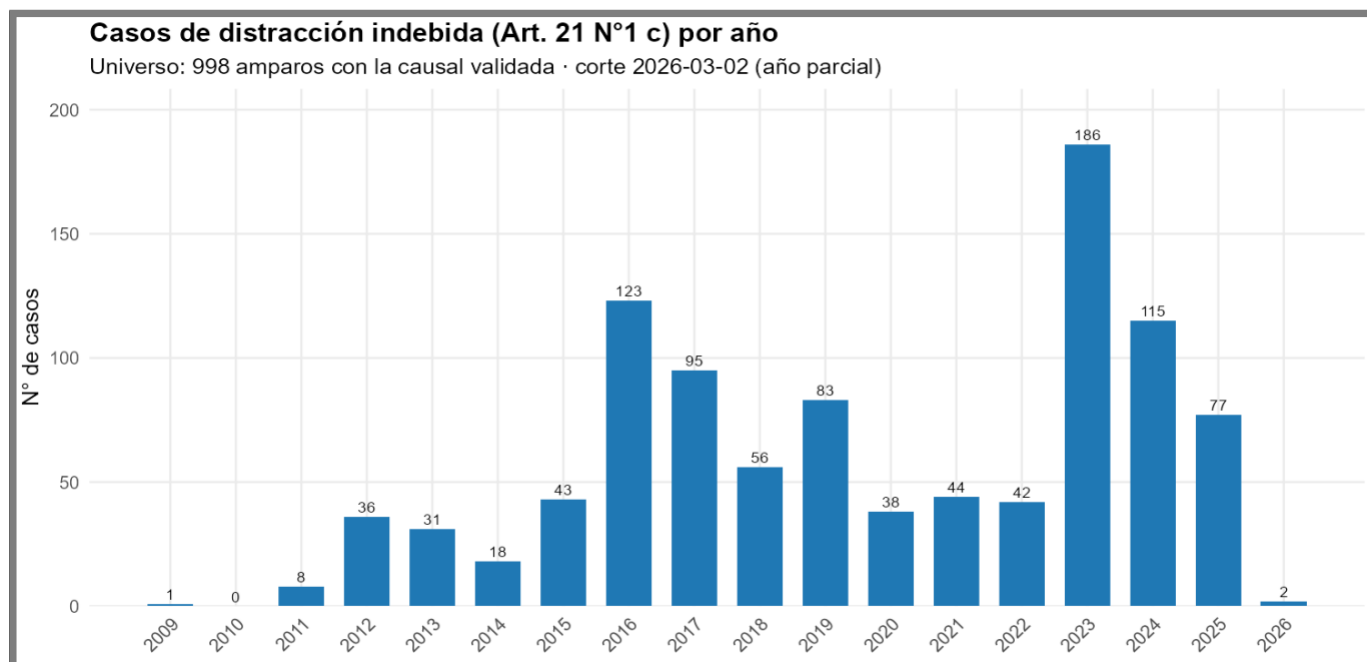


Figura 1. Casos con causal Art. 21 N°1 c) validada, por año de recepción.

Para separar el fenómeno del crecimiento del volumen total, la Figura 2 expresa, en cada año, los casos de distracción indebida como proporción de los amparos rechazados; la cifra responde a qué parte de los rechazos de cada año se debió específicamente a distracción indebida. La serie muestra un comportamiento cíclico: los valores más altos se registran en 2012 y 2016 (cerca del 17% de los rechazos) y en 2023 (16%), con descensos entre 2020 y 2022. En promedio de todos los años, cerca del 9% de los casos rechazados corresponde a casos con invocación de distracción indebida.



Figura 2. Proporción de los amparos rechazados que corresponden a distracción indebida, por año.

La Figura 3 presenta los diez organismos con mayor volumen de casos. Estos diez organismos reúnen 530 de los 998 casos (53%). Encabeza el listado el Ministerio de Bienes Nacionales con 115 casos, seguido por un conjunto de municipalidades y Carabineros de Chile.

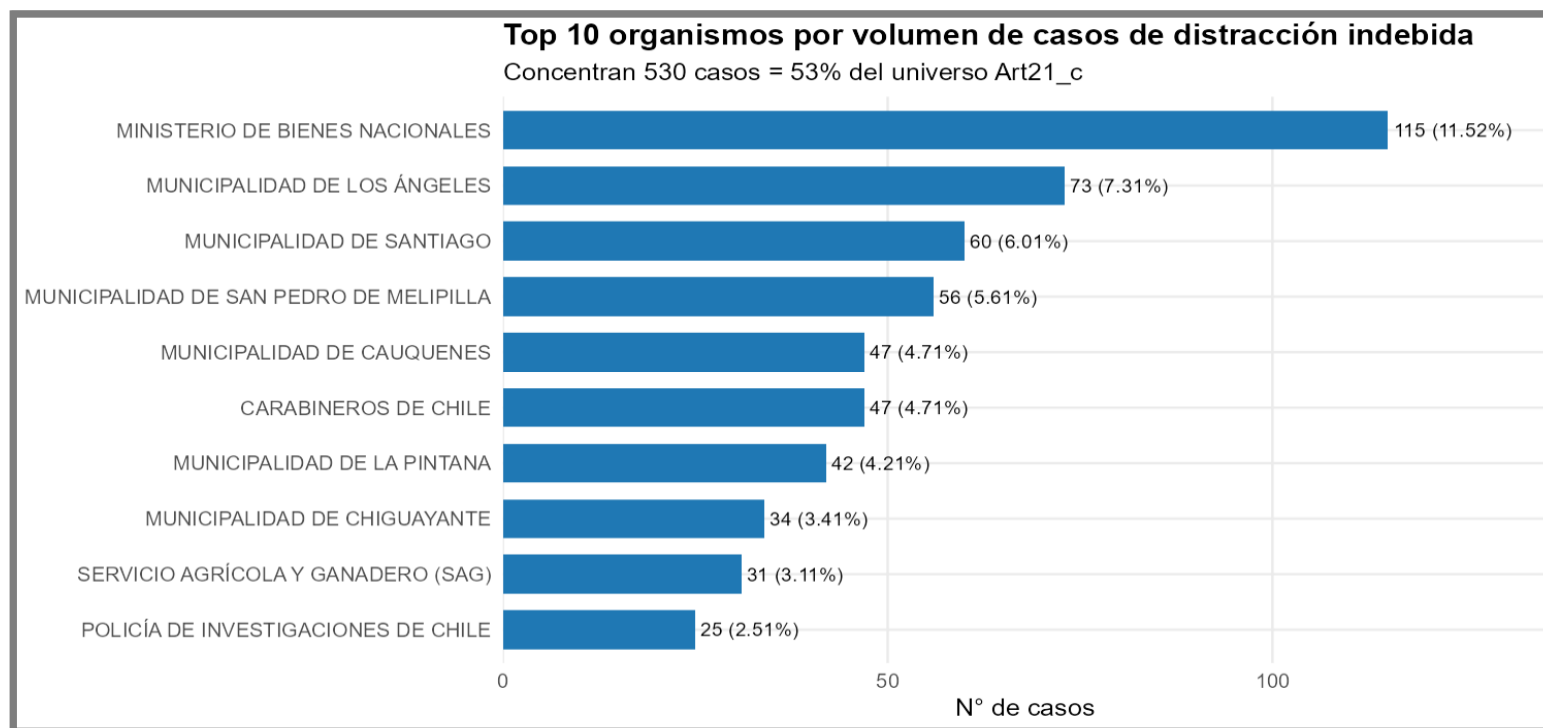


Figura 3. Organismos con mayor número de casos; entre paréntesis, su participación en el universo de 998.

El volumen puede reflejar el tamaño del organismo o su exposición general a solicitudes. La Figura 4 presenta por ello una medida de intensidad: la proporción del total de amparos de cada organismo que terminó calificada como distracción indebida, considerando solo organismos con al menos 30 amparos. Las mayores intensidades corresponden a las municipalidades de Chiguayante (52,3%; 34 de 65), La Pintana (51,9%; 42 de 81), Los Ángeles (43,5%; 73 de 168) y San Pedro de Melipilla (37,1%; 56 de 151).

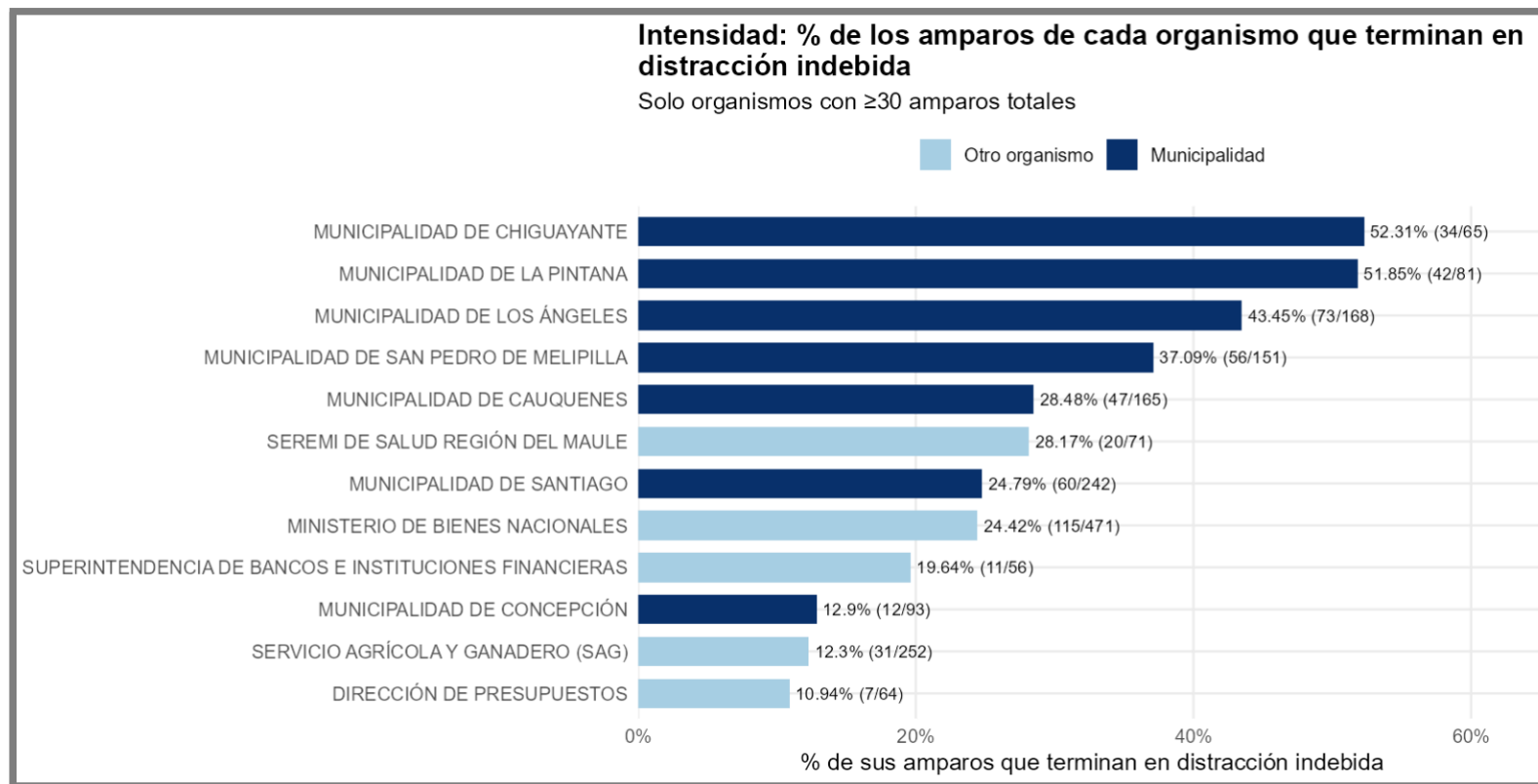


Figura 4. Intensidad relativa por organismo (mínimo 30 amparos totales).

En cuanto a la presencia municipal, 418 de los 998 casos (41,9%) se dirigen contra organismos municipales —municipalidades y corporaciones municipales—, correspondientes a 46 organismos distintos.

Análisis Parte II: los casos curados (2023–2026)

De los 267 casos con desenlace registrado, la causal de distracción indebida fue desestimada en 196 (73%), acreditada en 64 (24%) y acogida parcialmente en 7 (3%).

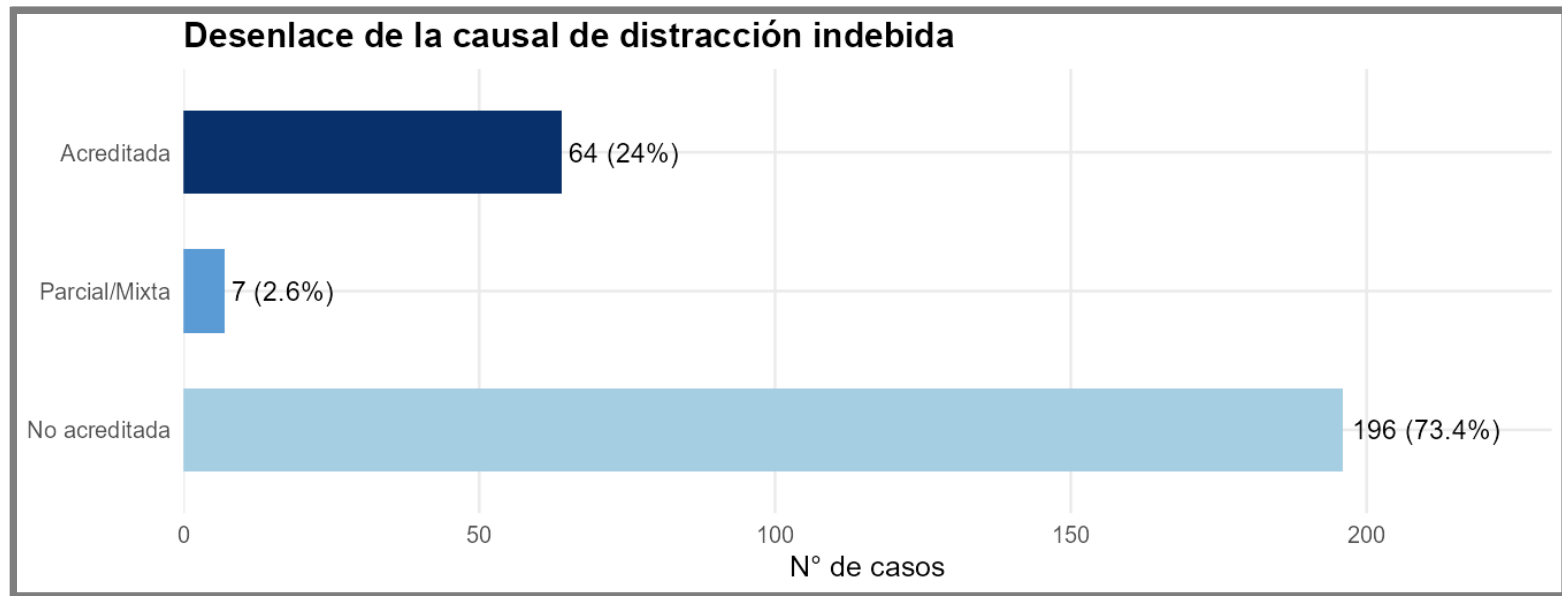


Figura 5. Desenlace de la causal de distracción indebida (2023–2026).

La tasa de acreditación varía según la amplitud de lo pedido: 10,9% en las solicitudes acotadas (13 de 119), 15,6% en las de alcance intermedio (10 de 64) y 48,8% en las masivas (41 de 84). La tasa de las solicitudes masivas cuadruplica con creces la de las acotadas; de los 64 casos con causal acreditada, 41 (64%) corresponden a solicitudes masivas.

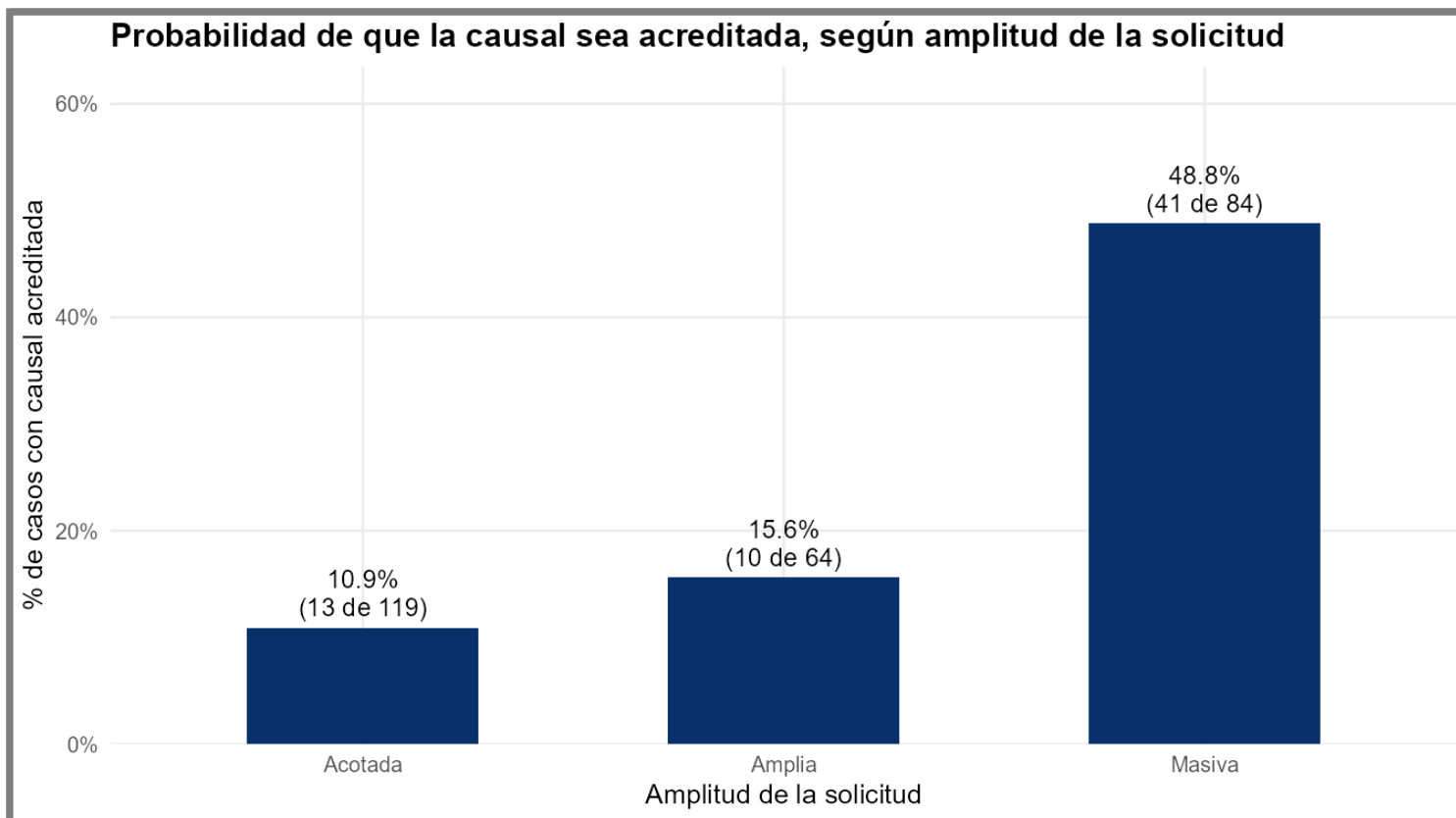


Figura 6. Porcentaje de casos con causal acreditada, según amplitud de la solicitud.

Por materia, los casos se distribuyen en: operación y servicios del órgano, 88 (33%); personal y gestión interna, 74 (28%); gasto y contratación, 44 (16%); territorio y obras, 38 (14%); fiscalización a terceros, 18 (7%); y otros, 6 (2%). Las solicitudes masivas se concentran en operación y servicios (36 de 88, 41%) y en territorio y obras (16 de 38, 42%); en gasto y contratación predominan las acotadas (22 de 44, 50%); en territorio y obras predominan las acotadas (22 de 38, 58%); en fiscalización y denuncias predominan las acotadas (12 de 18, 67%); en otros predominan las acotadas (4 de 6, 67%).

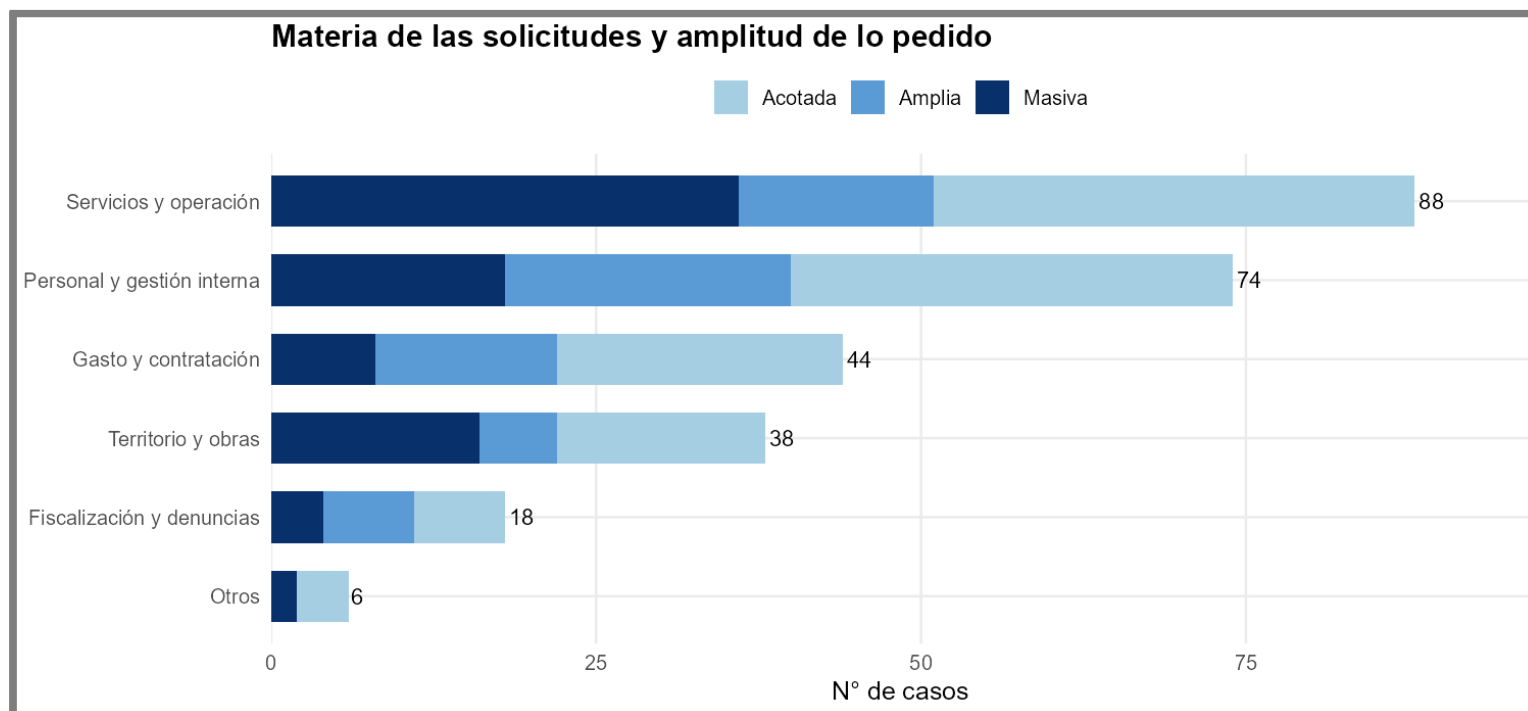


Figura 7. Casos según materia de la solicitud y amplitud de lo pedido.

La acreditación de la causal por materia fue: operación y servicios, 36,4% (32 de 88); personal y gestión interna, 23% (17 de 74); territorio y obras, 18,9% (7 de 37); fiscalización a terceros, 16,7% (3 de 18); otros, 16,7% (1 de 6); y gasto y contratación, 9,1% (4 de 44).

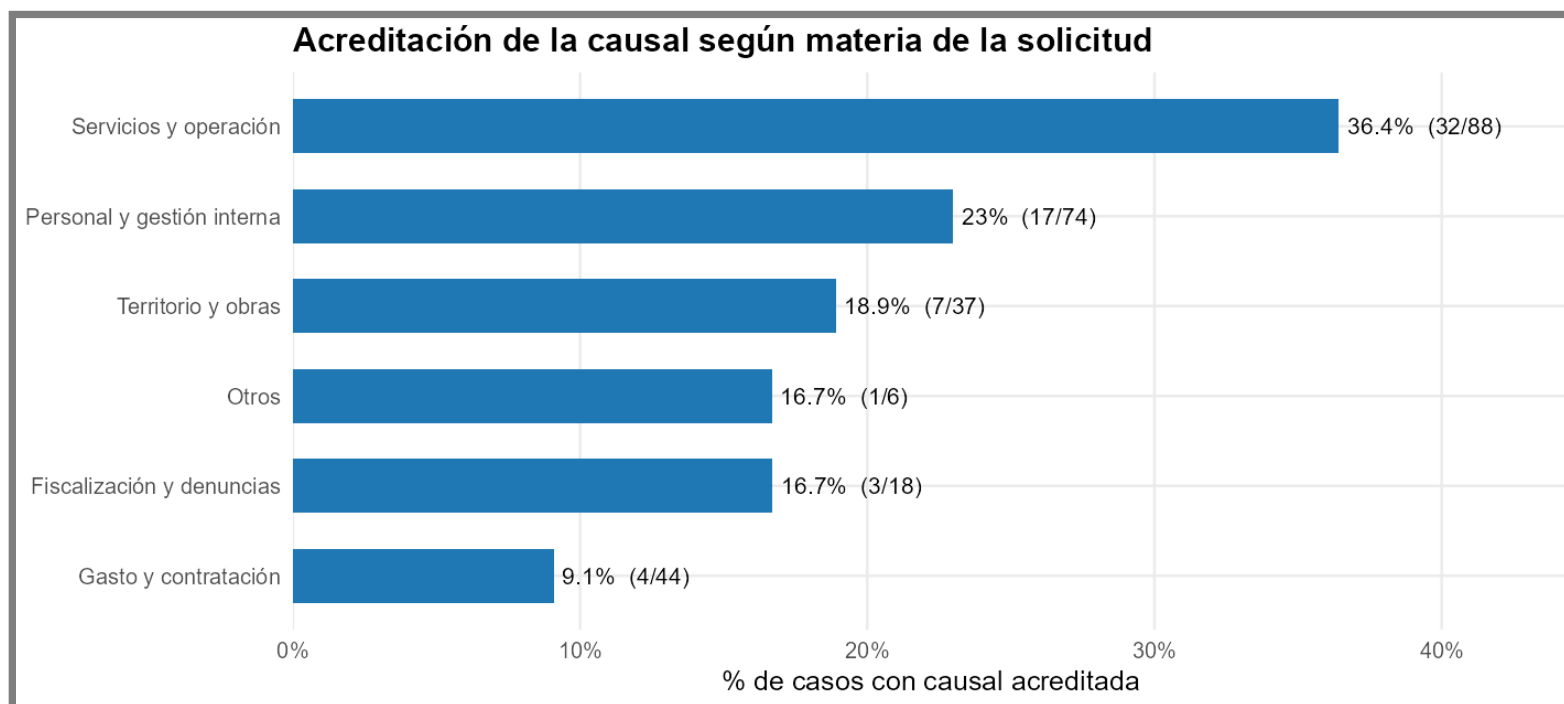


Figura 8. Porcentaje de casos con causal acreditada, según materia de la solicitud.

2. Resultados del análisis documental

Revisión de las principales definiciones del uso abusivo del acceso a la información.

A partir de la revisión exhaustiva de las fuentes que se detallan en este apartado, se buscó construir una visión sistematizada de situaciones o hechos que fueran indicativos de un eventual uso abusivo o abuso del derecho de acceso a la información (DAI), a través de la revisión de 3 instrumentos normativos y técnicos: la Ley N°20.285 sobre derecho de acceso a la información, la Instrucción General del Consejo para la Transparencia sobre la causal de distracción indebida, y los lineamientos establecidos en el documento “Recomendaciones respecto del ejercicio irrazonable o desproporcionado del derecho de acceso a la información pública” (RTA).

a) Ley N°20.285 sobre derecho de acceso a la información (artículo N°21, N° 1)¹⁰

En específico, se consideró el artículo 21 N°1, referido a la causal de denegación -total o parcial- de la información solicitada cuando la publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones de los órganos requeridos. En este artículo se describen tres situaciones (correspondientes a las letras a, b y c del art. 21, N°1) que abarcan supuestos en los que dicha afectación podría configurarse y que responden a la difusión, comunicación o publicidad de la información: (a) compromiso de investigaciones o defensas jurídicas; (b) interferencia en procesos deliberativos previos a una decisión¹¹; o (c) cuando refiere a requerimientos de carácter genérico, a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuando su atención requiere distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales¹². Para efectos de este catálogo, se identificaron las situaciones descritas en la letra c del citado artículo.

¹⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

¹¹ Cuando se trate de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas

¹² Ley N°20.285. Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

b) Recomendaciones de la RTA

En relación a las “Recomendaciones respecto del ejercicio irrazonable o desproporcionado del derecho de acceso a la información pública” de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) de julio de 2025¹³, se identificaron varias menciones asociadas a un “uso irrazonable” o “desproporcionado” del derecho de acceso a la información, algunos de ellos vinculados a solicitudes que desnaturalizan los fines legítimos del derecho¹⁴ para perseguir propósitos lesivos como el acoso institucional, la parálisis administrativa o ventajas comerciales.

Entre estas situaciones o hechos destacan aquellas que, por ejemplo, se sustentan en la “mala fe” o el dolo del solicitante mediante peticiones sistemáticas, así como por el carácter irrazonable o desproporcionado del requerimiento, el cual genera un riesgo cierto de afectación a derechos fundamentales de terceros.

Adicionalmente, la RTA refiere a situaciones o hechos en las que la atención de una solicitud de acceso a la información suponga esfuerzos desproporcionados que puedan obstaculizar o incluso paralizar el cumplimiento de las funciones del órgano. Su configuración exige una ponderación de diversos factores, tales como el volumen de información involucrada, la relación entre funcionarios disponibles y tareas requeridas, el tiempo estimado de respuesta y el costo de oportunidad asociado.

c) Instrucción General del Consejo para la Transparencia sobre invocación y prueba de la causal de reserva de distracción indebida¹⁵.

La Instrucción General busca uniformar y precisar los criterios para aplicar y acreditar la causal de distracción indebida. Para ello, establece una pauta obligatoria que orienta tanto la fundamentación de los organismos como la evaluación posterior del CPLT, con foco en dimensionar la carga efectiva, a partir de una serie de dimensiones.

Las cargas administrativas y operativas se calculan entonces mediante la ponderación de factores institucionales, normativos y propios de la solicitud, incluyendo: dotación, capacidades técnicas, gestión documental, obligaciones legales, encuadre del requerimiento -tanto formal como de su finalidad- y actividades necesarias para elaborar la respuesta -como revisión, sistematización, tarjado, digitalización, notificaciones y condiciones técnicas de entrega-. El análisis conjunto de estos

¹³ Esta corresponde a una “herramienta estratégica, en calidad de recomendaciones, orientada a que las instituciones públicas, garantes del derecho de acceso a la información pública, cuenten con criterios mínimos para identificar aquellos casos en que una o más solicitudes de acceso a la información pública puedan ser objeto de subsanación o rechazadas de manera justificada, según sea el caso” (RTA).

¹⁴ Se entiende por estos fines: rendición de cuentas, el control social y participación ciudadana y el ejercicio de otros derechos.

¹⁵ Resolución Exenta N°491 publicada con fecha 17 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial.

elementos permite entonces establecer el costo de oportunidad que supone destinar recursos institucionales a la atención del requerimiento, en desmedro de otras funciones del organismo.

Identificación de situaciones o hechos concretos identificados como eventual uso abusivo.

Tras el análisis conceptual y teórico de las fuentes revisadas, se identificaron situaciones o hechos que podrían ser indicativos de un uso abusivo del derecho de acceso a la información. Estos fueron sistematizados en un **catálogo de situaciones**, construido mediante una matriz de análisis inductivo que integró las menciones presentes en los instrumentos normativos y técnicos consultados (Anexo 4).

El criterio de inclusión de estas situaciones o hechos es que fueran indicativas de una eventual configuración de un uso abusivo o abuso del DAI.

Las situaciones o hechos fueron organizados acorde a los siguientes apartados temáticos:

Categoría	Situación específica referida a:
I. Situaciones o solicitudes que involucran factores determinantes de carga inicial e impacto institucional	Los factores involucrados se asocian fundamentalmente a la carga inicial del requerimiento (qué se solicita): 1. Volumen 2. Fecha (antigüedad, otras especificidades) 3. Naturaleza del contenido: - Técnicos y/o especializados, cuyo tratamiento requiere conocimientos específicos y alta dedicación de tiempo y personal. - Involucran resguardos por privacidad y/o alta carga de notificaciones.
II. Condiciones de disponibilidad de recursos, organización y gestión documental, y/o tratamiento técnico de la información	Refiere a complejidades vinculadas al acceso y procesamiento de la información previo a la respuesta. 4. Disponibilidad y localización. Información dispersa, deficiencia de almacenamiento o está total o parcialmente en poder de terceros. 5. Formato/soporte, grado de sistematización y limitantes asociadas a sistemas tecnológicos, o disponibilidad en otras fuentes.

III. Situaciones o factores asociados al encuadre, forma, claridad y/o periodicidad	Factores relativos a las características de la solicitud: 6. Descripción poco clara, imprecisa o muy general. 7. Solicitudes recurrentes de una misma persona en período breve de tiempo, sobre materias similares o la misma información. 8. Uso de lenguaje ofensivo ¹⁶ .
---	---

Categoría	Situación específica referida a:
IV. Finalidad y uso del derecho de acceso a la información	Se centra en factores o situaciones que apuntan al uso que se le da a la información requerida: 9. Presunción de distorsión o desviación respecto de la finalidad y el espíritu del ejercicio del derecho de acceso en búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos. 10. Presunción de distorsión o desviación respecto de la finalidad y el espíritu del ejercicio del derecho de acceso para denigrar o afectar la honra de personas o instituciones. 11. Falta de interés o valor público no siendo proporcional para el control social, rendición de cuentas o ejercicio de otros derechos, o presunción de predominio de fines privados y/o comerciales.

3. Resultados del análisis cualitativo - Análisis de entrevistas

El análisis de las entrevistas permitió identificar patrones recurrentes en el funcionamiento del sistema de acceso a la información, distinguiendo, por una parte, entre las situaciones que se perciben como consistentemente más frecuentes en la práctica -mayoritariamente de carácter operativo- que pueden, o no, derivar en una distracción indebida de personal para suplir deficiencias institucionales de carácter estructural, y cuya ocurrencia es percibida de manera heterogénea o eventual; y, por otra, aquellas que, aun cuando se asocian a una baja frecuencia, son interpretadas por los organismos como complejas o problemáticas, al involucrar factores que podrían ser indicativos de un uso abusivo o abuso del derecho de acceso a la información.

¹⁶ En el levantamiento de información, el lenguaje ofensivo fue parte del componente IV. Luego del análisis se consideró más pertinente incluirlo en el componente III.

Complementariamente, se realizó una indagación sobre la percepción y el uso de la Instrucción General de Distracción Indevida del CPLT.

a. Situaciones percibidas consistentemente como más frecuentes

○ **Reiteración de solicitudes por parte de un mismo requirente en períodos acotados.**

La situación o hecho que los entrevistados consideran transversalmente más frecuente es **la reiteración de solicitudes por parte de un mismo requirente en períodos acotados**- Al ser asociada a la categoría de mayor recurrencia por cuatro de cinco organismos (“Muchas veces”) y con una de las opciones de más alta recurrencia (“Algunas veces”) por una de las instituciones. Este resultado la posiciona como el único factor con un nivel de consistencia elevado entre instituciones.

La reiteración no es considerada abusiva por sí misma, ni tampoco la existencia de usuarios frecuentes a los que se les reconoce el ejercicio legítimo de su derecho de acceso o solicitan información para fines específicos. Su valoración depende de elementos específicos propios del contenido solicitado, la existencia de respuestas previas, la carga de procesamiento involucrada, la persistencia temporal de los requerimientos y los fines que se estima puede tener el solicitante.

En específico, **la percepción de abuso emerge cuando la reiteración adopta determinados patrones, tales como la fragmentación estratégica de solicitudes, la formulación de requerimientos con variaciones mínimas respecto de otros ya respondidos, la insistencia sobre materias previamente informadas, la concentración de solicitudes en períodos acotados o su combinación con volúmenes elevados de información, y la presunción de usos privados o comerciales.**

En estos casos, la reiteración deja de ser entendida únicamente como una expresión de uso intensivo del derecho y pasa a ser interpretada como un posible indicador de desviación de finalidad, generando desgaste operativo y presión institucional.

Asimismo, algunos entrevistados destacan que los efectos de las solicitudes reiteradas pueden, en ocasiones, mitigarse mediante mejoras en la gestión, particularmente a través de la sistematización de respuestas y el fortalecimiento de la transparencia activa y proactiva. Otros participantes sugieren evaluar ajustes normativos que permitan a los organismos no volver a procesar solicitudes referidas a información ya proporcionada, siguiendo modelos existentes en otros ámbitos de la administración pública.

b. Situaciones recurrentes que amplifican la carga operativa

En un segundo nivel en el que se identifica alta recurrencia -todas las instituciones reconocen haberla observado, tres de cinco mencionan “Muchas veces”- y las dos restantes “Algunas veces”-, se ubican dos variables o factores de **carácter operativo que amplifican el impacto**:

- **La dispersión de la información (entre unidades, bodegas en poder de terceros o incluso en otras fuentes públicas).**

Las entrevistas muestran que este tipo de situaciones no es complejo sólo por cuestiones de ubicación física de los antecedentes, sino también por brechas que interfieren en el acceso como: deficiente gestión documental, bajo nivel de sistematización e indexación, ausencia o insuficiencia de protocolos y alta dependencia de procesos y soportes manuales, así como de disponibilidad de funcionarios para el desarrollo de diversas tareas previas a la entrega de una respuesta.

En la práctica, estos factores limitantes derivan en labores extra que incrementan los tiempos de búsqueda, traslado, revisión y procesamiento de antecedentes, obligando a reasignar personal, desplegar esfuerzos extraordinarios para compensar déficits documentales y tecnológicos, o a asumir retrasos “por defecto” en la entrega. **La situación se describe como especialmente crítica cuando las solicitudes exigen construir o reconstruir información**, que además está dispersa —por ejemplo, antecedentes históricos, información estadística o trayectorias funcionarias—, pues requieren coordinación entre unidades, consolidación de datos y procesamiento adicional.

En algunos casos, este tipo de requerimientos **es percibido como potencialmente abusivo cuando, además de imponer una alta carga institucional, implica destinar recursos públicos a la generación o sistematización de información para fines privados**. En este último caso se mencionan como ejemplos: crear estadística, gestionar información que implica procesar actos administrativos en soporte papel (sumarios y otras investigaciones).

- **Solicitudes poco claras, imprecisas o excesivamente generales.**

La existencia de **solicitudes poco claras, imprecisas o excesivamente generales** fue reconocida por todos los organismos entrevistados, aunque con una frecuencia percibida heterogénea: dos instituciones señalaron observarla “Muchas veces”, dos “Algunas veces” y una “Pocas veces”. En términos generales, se trata de una situación presente en la experiencia de los organismos, que no alcanza el nivel de recurrencia alto, pero que sí constituye un factor relevante de complejización del procedimiento de acceso.

Estas **suponen para los organismos una carga adicional de interpretación, delimitación y eventual aclaración.** Su percepción de alta frecuencia aparece especialmente en organismos con mayor exposición pública o reconocimiento ciudadano, como Carabineros y la Municipalidad de Santiago. En el caso del organismo que la percibe como poco recurrente sí se reconoce su existencia y las complejidades que introduce al proceso de acceso a la información.

c. Situaciones de recurrencia relevante, pero no universales

Con presencia relevante, pero no transversales acorde a las respuestas de los encuestados -3 de 5 organismos mencionan categorías de alta recurrencia (“Muchas veces”) y 2 instituciones manifiestan que lo ven “Pocas veces”- aparecen factores también operativos, **que son percibidos con un impacto importante en la gestión institucional**, y que responden a cargas iniciales y a factores amplificadores:

- **El volumen de información que involucra la solicitud** (p.1),
- **Y limitaciones asociadas a ciertos formatos o soportes y/o a sistemas tecnológicos**, lo que implica realizar procesos manuales (p.5).

Estas dimensiones estructurales nuevamente no inciden de manera aislada, sino **interdependiente**, configurando entornos de mayor complejidad y de eventual distracción de los funcionarios, que deben asumir nuevas labores o tareas extraordinarias para poder abordar estas deficiencias en los plazos requeridos pudiendo configurar distracción indebida en ciertos casos.

○ **Volumen de información.**

El volumen se observa como una categoría relevante, pero relativa en términos de frecuencia. **La percepción depende de la experiencia del organismo, de sus capacidades disponibles y de su interacción con otros factores**, como el nivel de digitalización, el rango temporal o antigüedad de la información solicitada, la dispersión documental, los formatos y soportes involucrados y la disponibilidad de sistemas tecnológicos para su tratamiento.

Así, mientras instituciones con mayores niveles de digitalización o con experiencia habitual en la gestión de grandes cantidades de antecedentes tienden a normalizar este tipo de requerimientos, otras los perciben como una sobrecarga significativa. En el caso de Bienes Nacionales, por ejemplo, se señala que manejan y gestionan volúmenes importantes de información; en cambio, Carabineros asocia la demanda por grandes cantidades de antecedentes a hitos institucionales específicos, como el estallido social de 2019, tras el cual se habrían implementado modificaciones organizacionales y técnicas que permitieron hacer más abordables solicitudes de alto volumen que, en las condiciones previas, habrían resultado imposibles de enfrentar.

- **Limitaciones asociadas a formatos o soportes y/o a sistemas tecnológicos.**

La dificultad asociada al volumen de información se ve reforzada cuando se combina con **limitaciones tecnológicas y brechas de gestión documental por los formatos o soportes**. Tales condiciones obligan a realizar tareas manuales de búsqueda, procesamiento, resguardo, tarjado o notificación a terceros, introduciendo mayores exigencias de tiempo, recursos humanos y conocimientos específicos. Todo lo anterior sugiere que los problemas asociados a formato o soporte tecnológico se vinculan estrechamente con los niveles de digitalización, y que el impacto depende de la capacidad institucional para procesar información de forma eficiente. Cabe destacar en este sentido que se identifica un esfuerzo permanente de los funcionarios por superar las fuertes deficiencias en materia tecnológica y la escasa relevancia que varios organismos dan a dotar de las herramientas requeridas para el desarrollo de acciones esenciales para la entrega.

En definitiva, los factores estructurales asociados a las solicitudes —como el volumen de información requerida o los formatos en que se encuentra disponible—, aunque generan cargas significativas para la institución, no son percibidos por sí solos como indicadores de abuso. Más bien, son entendidos como parte de las condiciones institucionales en las que debe garantizarse el ejercicio del derecho de acceso, aun cuando los entrevistados reconocen limitaciones de capacidad, gestión documental y exigencias regulatorias que dificultan su atención (notificaciones vía carta certificada, por ejemplo).

d. Situaciones de ocurrencia media-baja

○ **Fecha /Naturales del contenido (especializado o técnico).**

La fecha de la información y el tipo de contenido operan como factores de carga inicial que complejizan el proceso previo a la respuesta al articularse con las capacidades técnicas y de gestión documental de los organismos. En particular, la antigüedad de la información suele implicar cambios de formato o soporte —ya sea por procesos históricos de archivo o por limitaciones en la digitalización—, lo que, sumado a deficiencias técnicas y organizacionales, incrementa la necesidad de labores de búsqueda, conversión y procesamiento de antecedentes, algunas veces manuales.

Al igual que ocurre con el volumen de información, esta interacción impacta directamente en los tiempos de respuesta y en la organización interna del trabajo. Si bien estos efectos se manifiestan con mayor intensidad en solicitudes referidas a períodos amplios o a información de carácter histórico, también pueden presentarse especialmente en instituciones con bajos niveles de digitalización o con sistemas de gestión documental insuficientes. En estos casos, la fecha deja de ser un factor explicativo único y pasa a ser uno más dentro de un conjunto de condiciones que determinan el nivel de complejidad operativa que enfrenta el organismo.

e. Situaciones con menor percepción de ocurrencia pero que generan tensión con los fines del derecho de acceso a la información

Las solicitudes vinculadas a la búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos, las que buscan denigrar a personas, afectar su honra o usan lenguaje ofensivo, o tienen fines distintos a los objetivos del DAI, son percibidas con las menores frecuencias entre los organismos entrevistados, pero generan tensión institucional.

○ **Búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos.**

En cuanto a la búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos, todos los organismos reconocen que se trata de situaciones presentes en alguna medida, aunque de baja recurrencia general: tres señalaron que ocurren “Pocas veces”, uno indicó que ocurren “Algunas veces” y sólo uno reportó haberlas observado “Muchas veces”. Las percepciones de mayor frecuencia se concentran en organismos con alta exposición pública, como Carabineros de Chile y la Municipalidad de Santiago, cuyas actuaciones suelen estar sometidas a mayor escrutinio ciudadano y mediático.

Los relatos muestran que **estos factores no son considerados, por sí solos, criterios suficientes para calificar una solicitud como abusiva o para justificar su no tramitación.** Predomina la idea de que, en virtud del principio de facilitación, las solicitudes deben ser respondidas con independencia de su tono o motivación aparente, especialmente cuando buscan esclarecer decisiones de autoridad, uso de recursos públicos, eventuales irregularidades o materias de alto interés público.

No obstante, los entrevistados reconocen que estas situaciones tensionan la gestión institucional, especialmente en contextos de contingencia, alta cobertura mediática o fuerte exposición pública, al exigir respuestas más cuidadosas frente a eventuales efectos reputacionales, políticos o personales derivados del uso de la información. Por ello, la **delimitación entre** escrutinio **legítimo, presión** reputacional e instrumentalización del procedimiento **no aparece como un criterio uniforme entre organismos, sino como una evaluación contextual que depende de las circunstancias específicas de cada caso.**

- **Uso de información para denigrar o afectar la honra.**

Respecto del uso de información para denigrar o afectar la honra, dos organismos señalaron que estas situaciones ocurren "Pocas veces" y uno indicó que no han pasado "Nunca", mientras que dos instituciones reportaron que ocurren "Muchas veces". La institución que manifiesta una percepción alta de la frecuencia de este tipo de situaciones es Carabineros, fuertemente escrutada a partir de 2019.

- **Uso de lenguaje ofensivo.**

En el caso del **uso de lenguaje ofensivo** predominan también categorías de menor frecuencia: tres de cinco instituciones lo sitúan entre "Pocas veces" y "Nunca", por lo que el fenómeno se percibe, en términos generales, como de ocurrencia baja o limitada. No obstante, las respuestas evidencian heterogeneidad entre organismos y sugieren que este tipo de situaciones se manifiesta en contextos específicos, especialmente asociados a instituciones con mayor exposición pública. En efecto, sólo Carabineros de Chile le adjudica una percepción alta, mientras que la Municipalidad de Santiago afirma que ocurre "Algunas veces", lo que nuevamente muestra visiones parcialmente compartidas por organismos sometidos a mayor escrutinio ciudadano, mediático o institucional.

Con todo, los organismos distinguen entre la incomodidad institucional que puede generar una solicitud que contiene lenguaje ofensivo y la existencia efectiva de un uso abusivo del derecho. Mayoritariamente se afirma que este tipo de situaciones se aborda bajo el principio de facilitación, manteniéndose la obligación de responder aun cuando el tono del requerimiento pueda resultar impropio. Sin embargo, las entrevistas evidenciaron prácticas heterogéneas —como exigencias adicionales de identificación como resguardo procedimental— que podrían tener efectos disuasivos sobre el ejercicio del derecho. Por ello, este ámbito aparece como un espacio que requiere estandarización, de modo de asegurar respuestas proporcionales, consistentes y compatibles con la amplitud del derecho.

- **Información solicitada con fines distintos a los objetivos del DAI.**

Parte de los entrevistados exponen algunas solicitudes que contemplan factores que los vuelven más complejos o problemáticos en su tratamiento. En este sentido, refieren a aquellas en los que el acceso a la información es percibido como un instrumento que se usa para fines distintos a los entendidos como esenciales, escrutinio público o control social (que son los que explicitan como tales). Entre ellas:

- Las relacionadas con **información personal para uso en conflictos personales, familiares o judiciales**, que puede dar a lugar a confrontaciones con personas o presión sobre instituciones. Se presume que la información sirve para nutrir conflictos personales, familiares o judiciales, así como para bloquear las defensas dispuestas por las instituciones. Tanto en organismos del nivel central como local se mencionan requerimientos vinculados a antecedentes de exfuncionarios (desvinculaciones o sumarios). A partir de ello se intuye cierto tipo de presión sobre el órgano o sobre personas específicas, para que se revisen o cuestionen procedimientos internos o personas en particular.
- Las que **persiguen fines comerciales, de lucro o aprovechamiento privado**. Se mencionan en este grupo empresas que buscan generar negocios, por ejemplo, solicitando bases de datos -aseguradoras y trámites como el de herencias vacantes-, y actividades calificadas como “de lucro” o “aprovechamiento” privado. La carga operativa se profundiza si exigen además construir información o consolidarla.

En ambos casos, se cuestiona fundamentalmente la finalidad y se contrasta con la del régimen de transparencia: si el derecho fue concebido para controlar la función pública, su uso para fines predominantemente privados o comerciales plantea la necesidad de criterios regulatorios más claros. En este sentido se menciona que no necesariamente debe avanzarse desde el accionar del Consejo para la Transparencia, sino desde el proyecto de ley que moderniza la normativa.

En particular se mencionan situaciones que involucran acceso a información relativa a sumarios o a procedimientos internos, o en casos con alto conocimiento público, o en los que se solicita generar estadística inexistente o para, por ejemplo, hacer una película o elaborar una tesis universitaria. Se menciona que este tipo de requerimientos genera altos niveles de análisis y confección de información, y se manifiesta especial preocupación por la generación de cargas superiores haciendo un uso que califican como cuestionable de los recursos del Estado.

a. Percepción y uso de la Instrucción General de Distracción Indevida

La Instrucción General es valorada como una herramienta relevante para ordenar y estandarizar la aplicación de la causal de distracción indebida. Su principal aporte radica en desplazar la denegación desde una reacción frente a solicitudes complejas hacia un análisis estructurado de carga, tiempo, recursos disponibles y afectación efectiva al cumplimiento de las funciones del organismo. Con todo, existen organismos cuya gestión de transparencia se percibe como más institucionalizada y se autoimpusieron estándares previos a la entrada en vigencia de la IG.

El instrumento, al exigir criterios de fundamentación, se percibe como una contribución que ha impactado en la reducción de invocaciones **discrecionales, reforzando la exigencia de respuestas objetivadas**. En primer lugar, opera como un estándar que disuade a unidades o funcionarios de alegar la causal de distracción indebida cuando no es posible acreditar los criterios requeridos. En segundo lugar, **es percibida como un respaldo para los equipos de transparencia que fortalece internamente** sus requerimientos de antecedentes para dar respuesta .

Asimismo, **la Instrucción cumple una función de protección institucional y funcionaria**, destacándose el que se establezcan cadenas de responsabilidad y exigencias mínimas de fundamentación. Esto permite distribuir la responsabilidad más allá de los equipos de transparencia, limitar decisiones discrecionales de otras unidades o directivos y contar con respaldo técnico frente a eventuales amparos o sanciones.

Con todo, **persisten desafíos asociados a la disparidad de criterios entre unidades, autoridades o niveles territoriales**, especialmente en organismos descentralizados o con estructuras que responden poco a las jerarquías. En respuesta, algunas instituciones han avanzado hacia esquemas de centralización de decisiones respecto de solicitudes críticas o estratégicas, considerando que la consistencia institucional incide tanto en la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia como en la gestión del riesgo reputacional.

La utilidad del instrumento convive también con retos de implementación. Las personas entrevistadas declaran que, si bien tienen experiencia en su aplicación, su utilización excepcional y limitada, en un contexto donde predomina la respuesta a las solicitudes. A partir de esto, se percibe como herramienta defensiva ante amparos, ya que dota al organismo de la capacidad argumentativa necesaria para justificar técnicamente sus decisiones y evitar la entrega que se considera perjudicial.

En definitiva, se destaca un conocimiento dispar al interior de los organismos, lo que exige capacitación, coordinación interna y apropiación organizacional más allá de los

equipos de transparencia. Ello resulta especialmente relevante porque, en la práctica, son las unidades responsables de preparar la información las que deben aportar antecedentes para acreditar el cumplimiento de los criterios establecidos. En consecuencia, la eficacia de la Instrucción depende no solo de su diseño normativo, sino también de las capacidades institucionales para aplicarla de manera consistente.

4. Resultados análisis de casos y decisiones del CPLT

Como se ha mencionado en este documento, la causal de distracción indebida cumple una **función relevante** dentro del régimen de acceso a la información pública: permite proteger el funcionamiento regular de los órganos de la Administración frente a solicitudes cuya atención, por su volumen, complejidad, reiteración y otra serie de factores, excede razonablemente las cargas que impone la Ley de Transparencia. Sin embargo, por tratarse de una excepción al principio de publicidad, su **aplicación** debe ser **estricta**. La dificultad administrativa, la falta de personal exclusivo, la existencia de archivos en papel o la deficiente gestión documental no bastan por sí solas para denegar el acceso. La **afectación debe ser concreta, suficientemente explicada y probada**.

El presente apartado analiza la aplicación de la causal de reserva prevista en el artículo 21 N°1 letra c) de la Ley N°20.285, relativa a aquellos requerimientos de acceso a la información pública cuya atención puede afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

El análisis se realiza a partir de una **muestra de las decisiones del Consejo para la Transparencia**. El **objetivo es identificar los criterios** que permiten distinguir cuándo la causal se configura, cuándo la situación se aproxima a una hipótesis de abuso del derecho, cuándo debe ser rechazada por falta de acreditación, y si la entrada en vigencia de la Instrucción General sobre invocación y prueba de la causal de secreto o reserva de distracción indebida¹⁷ —en adelante, la IG— modificó o sistematizó las exigencias jurisprudenciales del Consejo.

Marco jurídico y estándar general de la causal

El artículo 21 N°1 letra c) de la Ley de Transparencia permite denegar el acceso cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente tratándose de solicitudes genéricas, referidas a un elevado número de actos administrativos o antecedentes, o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios de sus labores habituales.

¹⁷ La Resolución Exenta N°491, de 17 de diciembre de 2022, que aprueba la Instrucción General del Consejo para la Transparencia sobre invocación y prueba de la causal de secreto o reserva de distracción indebida entró en vigencia el 1 de abril de 2023.

El Reglamento de la Ley de Transparencia precisa que existe distracción indebida cuando la satisfacción del requerimiento exige a los funcionarios la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales.

La jurisprudencia del Consejo ha sostenido reiteradamente que la causal no depende sólo de la naturaleza de lo pedido, sino de los esfuerzos concretos que implica responder la solicitud. El análisis debe considerar: volumen de información, funcionarios disponibles, tareas necesarias, tiempo estimado, soporte documental, necesidad de búsqueda manual, digitalización, tarjado, revisión jurídica y costo de oportunidad.

Así también, la Corte Suprema -en el estándar citado recurrentemente por el Consejo- ha exigido que la afectación al debido cumplimiento de funciones sea explicada pormenorizadamente y probada de modo fehaciente, sin que basten invocaciones generales. Este estándar aparece tanto en decisiones anteriores como posteriores a la IG.

La Instrucción general, vigente desde el 1 de abril de 2023, ordena la forma de invocar la causal, fundarla y acreditarla. Su aporte principal consiste en estructurar el análisis mediante factores institucionales, normativos, propios de la solicitud, cruce de factores, determinación de cargas, tareas secuenciales, funcionarios, tiempo y costo de oportunidad.

1. Cuándo se configura la causal de distracción indebida

1.1 Factores que permiten configurar la distracción indebida

De la revisión de la muestra de decisiones analizadas se desprende que la distracción indebida se configura cuando concurren, de forma suficientemente acreditada, elementos como los siguientes:

Primero, un volumen documental relevante y verificable. Esto puede consistir en cientos o miles de expedientes, fojas, partes policiales, sumarios, correos electrónicos o registros que deben ser revisados individualmente. Por ejemplo, en la decisión C9439-21, relativa a Gendarmería de Chile, el Consejo acogió parcialmente la causal respecto de correos electrónicos usados como medios de verificación de jornada en teletrabajo, considerando 31 funcionarios, dos correos diarios, 358 días laborales y un cálculo de 46,24 jornadas laborales de revisión para un funcionario.

Segundo, una explicación concreta de las tareas necesarias. La causal se fortalece cuando el órgano describe búsqueda, desarchivo, lectura, clasificación, digitalización, revisión jurídica, tarjado, notificación a terceros o carga en plataformas. La simple referencia a “muchos documentos” o “gran volumen” no basta.

Tercero, una vinculación clara entre esas tareas y los funcionarios disponibles. No es suficiente afirmar que no existe personal dedicado exclusivamente a transparencia. El órgano debe explicar quiénes deben intervenir, por qué esos funcionarios son necesarios, si existen funcionarios que puedan ser reasignados y qué tareas ordinarias dejarían de cumplirse.

Cuarto, una estimación razonable del tiempo de trabajo. La jurisprudencia acepta estimaciones, pero exige que sean plausibles y metodológicamente coherentes. En la decisión C815-22, correspondiente al amparo interpuesto en contra de la Delegación Presidencial Provincial de Cardenal Caro, la mayoría del Consejo Directivo estimó configurada la causal por tratarse de archivos históricos en papel, de aproximadamente 7.000 resoluciones, la dedicación de un funcionario de archivo y un funcionario jurídico y un tiempo estimado de, al menos, dos meses. Sin embargo, el voto disidente cuestionó que el órgano hubiera cuantificado el universo total de resoluciones, pero no el volumen específico de resoluciones sobre Comités de Desarrollo Comunitarios.

Quinto, un costo de oportunidad identificable. La causal exige explicar qué funciones habituales se verían afectadas y con qué impacto. No basta sostener que los funcionarios “dejarían sus labores”; debe precisarse cuáles labores, por cuánto tiempo y con qué consecuencias para usuarios, servicios o funciones institucionales.

Sexto, la existencia de tareas de tarjado o divisibilidad puede ser relevante, pero no opera automáticamente como causal de reserva. En algunos casos, el tarjado incrementa la carga de manera significativa; en otros, el Consejo ordena la entrega con aplicación del principio de divisibilidad.

1.2 Solicitudes individuales versus carga agregada

Una **distinción relevante** es aquella **entre solicitudes individuales complejas y supuestos de carga agregada**.

En las **solicitudes individuales**, la distracción indebida puede configurarse si el requerimiento, por sí solo, **exige un esfuerzo desproporcionado**. Así ocurrió en decisiones relativas a revisión de sumarios administrativos, expedientes antiguos, correos electrónicos o registros no sistematizados. No se requiere que exista abuso del

derecho para que haya distracción indebida: una sola solicitud puede ser suficiente si su satisfacción impone una carga excesiva y acreditada.

En los **casos de carga agregada**, en cambio, el Consejo no analiza una solicitud aisladamente, sino el **conjunto de requerimientos presentados por una misma persona ante un mismo órgano en un período acotado**. Esta línea aparece tempranamente en decisiones pre-IG y se proyecta en decisiones post-IG. En estos casos, **el volumen no está dado solo por los documentos pedidos, sino por la simultaneidad, reiteración y diversidad de solicitudes**.

En las decisiones acumuladas relativas a municipalidades, particularmente Los Ángeles, San Pedro de Melipilla, Chiguayante, Cauquenes, La Pintana y Santiago, el Consejo ha considerado factores como número de solicitudes, concentración temporal, vencimientos simultáneos, multiplicidad de materias, afectación de unidades pequeñas, necesidad de búsquedas manuales, tarjado y existencia de otros amparos o requerimientos del mismo solicitante.

Esta línea es la que más se aproxima a la categoría de abuso del derecho. Sin embargo, no toda carga agregada constituye abuso. **La clave está en el patrón conductual y en su efecto institucional acumulado**.

2. Distracción indebida y abuso del derecho

La causal de distracción indebida y el abuso del derecho no son categorías idénticas.

La **distracción indebida es una causal legal expresa**, prevista en el artículo 21 N°1 letra c). Su análisis se centra en la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano. El **abuso del derecho, en cambio, opera como una calificación jurisprudencial o contextual**, utilizada por el Consejo para describir patrones de ejercicio del derecho de acceso que, por su intensidad, reiteración, simultaneidad o finalidad aparente, exceden el uso regular del mecanismo de transparencia y generan una carga institucional desproporcionada.

Se configura la distracción indebida cuando la solicitud, considerada individual o agregadamente, exige tareas de búsqueda, revisión, sistematización, digitalización, tarjado o coordinación que absorben recursos institucionales en un grado incompatible con el funcionamiento regular del órgano, siempre que esa afectación esté debidamente acreditada.

Seguidamente, y a partir de la jurisprudencia analizada, especialmente en casos de solicitudes acumuladas, el Consejo ha **calificado o tratado como abusivo el ejercicio del derecho de acceso cuando se verifica un patrón** de múltiples requerimientos del

mismo solicitante, dirigidos al mismo órgano, en un período acotado, de contenido diverso, reiterativo o fragmentado, cuya atención agregada concentra de manera desproporcionada recursos institucionales y afecta el cumplimiento regular de funciones.

En las decisiones post-IG recaídas sobre los amparos deducidos en contra de la Municipalidad de Cauquenes, la Municipalidad de La Pintana y la Municipalidad de Santiago, el Consejo utiliza con fuerza esta lógica de abuso o requerimientos abusivos. Por ejemplo, en el caso de Cauquenes, se consideró el contexto de 72 solicitudes en cinco días hábiles, 460 solicitudes en aproximadamente un año y 59 amparos contra el mismo municipio¹⁸. En la decisión recaída en los amparos Roles C4497-24 y C4507-24, entre otros en contra de la Municipalidad de La Pintana, se consideraron 42 amparos acumulados, 104 solicitudes de la misma requirente y una proporción cercana al 28% del total de solicitudes recibidas por el municipio en el período informado. Por su parte, en el caso del municipio de Santiago, en la decisión de amparo Rol C13539-25 y otros, se ponderó un conjunto de 59 solicitudes presentadas en 14 días hábiles, con 58 amparos deducidos en dos días hábiles, en materias altamente heterogéneas y vinculadas principalmente a la Dirección de Educación Municipal y al Instituto Nacional.

El abuso del derecho, por tanto, no desplaza la necesidad de acreditar la causal legal. Más bien, opera como un elemento contextual que refuerza la conclusión de que la atención del conjunto de solicitudes puede distraer indebidamente a los funcionarios. La dificultad es que, en algunas decisiones, especialmente post-IG, el Consejo parece aceptar la causal sobre la base de frecuencia, concentración temporal y volumen de solicitudes, sin exigir siempre una cuantificación detallada de horas, tareas o documentos, **variabilidad que debiera ser considerada críticamente**.

3. Casos en que la causal fue desestimada

3.1 Por falta de prueba

Una parte importante de la muestra de decisiones analizado corresponde a casos en que el Consejo desestima la causal por insuficiencia probatoria.

En la decisión C8279-19, la Municipalidad de La Florida alegó que debía revisar aproximadamente 5.000 roles y que ello implicaría un mes de dedicación exclusiva de un funcionario. El Consejo desestimó la causal porque el polígono solicitado era acotado, las estimaciones eran ambiguas y el órgano no explicó adecuadamente la forma de almacenamiento ni la metodología de cálculo.

¹⁸ Decisión amparo Rol C1391-24 y otros.

En la decisión C203-20, el Servicio de Salud Metropolitano Occidente invocó una red de 15 comunas y un alto número de actos administrativos, pero no especificó la cantidad de actos, funcionarios, tiempo ni forma de almacenamiento. El Consejo desestimó la causal y, además, consideró relevante que parte de la información funcionaria debía estar disponible por transparencia activa.

En la decisión C1049-22, el Servicio Nacional de Aduanas alegó que responder requería 104 horas de trabajo. Pese a esa cuantificación, el Consejo rechazó la causal porque el órgano no explicó el volumen real de registros ni la metodología de cálculo. Además, destacó que generar estadísticas del tráfico internacional forma parte de las funciones legales del Servicio, por lo que la falta de sistematización no podía justificar la reserva.

En la decisión C2694-22, el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio invocó distracción indebida para justificar no haber notificado a 38 terceros. El Consejo desestimó la causal al considerar que ese número de notificaciones no representaba una carga desproporcionada. El amparo fue rechazado, pero por otra causal: afectación de derechos comerciales o económicos de terceros.

Estos casos permiten sostener que, incluso antes de la entrada en vigencia de la IG, el Consejo no aceptaba invocaciones meramente formales o genéricas. La causal requería prueba, plausibilidad y vinculación concreta entre solicitud, tareas, funcionarios y afectación funcional.

3.2 Factores normativos y deber de sistematización

Uno de los criterios más relevantes en las decisiones revisadas es el **peso de los factores normativos**.

Cuando la información solicitada se relaciona directamente con funciones legales del órgano, o cuando el órgano tiene el deber de producirla, conservarla, registrarla o publicarla, el Consejo **tiende a elevar la exigencia probatoria** para aceptar la causal.

Esto se observa con claridad en la decisión C1049-22 en contra del Servicio Nacional de Aduanas, donde el Consejo sostuvo que la información sobre *containers* ingresados y egresados se vincula con la función legal de generar estadísticas del tráfico por fronteras. También se observa en la decisión C5372-24 y C5944-24, en que la Policía de Investigaciones de Chile pidió rechazar la entrega de una base de datos anonimizada de ingresos de personas extranjeras, alegando falta de procesamiento al nivel requerido. El Consejo desestimó la causal porque el órgano reconocía que los datos obraban en diversas bases y porque la información se relacionaba directamente con sus funciones legales de control migratorio.

En materia sanitaria, la decisión C7059-24, sobre el Hospital Barros Luco Trudeau, es especialmente significativa. El hospital alegó que debía revisar aproximadamente 3.900 registros de reclamos porque su planilla no contenía una columna que identificara el estamento o jefatura involucrada. El Consejo rechazó la causal, señalando que la dificultad derivaba de una deficiente gestión documental respecto de información que el prestador debía registrar conforme a la Ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud y el Decreto N°35, de 2012, del Ministerio de Salud, que aprueba reglamento sobre procedimiento de reclamo de la Ley N°20.584.

Este criterio se conecta con **el artículo 14 de la IG**, conforme al cual la deficiente o inadecuada gestión documental no constituye por sí sola causal de secreto o reserva ni fundamento suficiente para acreditar distracción indebida. En la práctica, el Consejo ha usado este criterio para impedir que los órganos transformen sus carencias de archivo, digitalización o sistematización en una barrera al derecho de acceso.

4. Diferencias antes y después de la instrucción general

La comparación temporal permite formular una conclusión matizada.

Antes de la IG, el Consejo ya aplicaba un estándar sustantivamente exigente. En varias decisiones pre-IG rechazó la causal por falta de prueba concreta y exigió antecedentes sobre volumen, funcionarios, tiempo, almacenamiento y afectación funcional. También aceptó la causal en casos en que existía cuantificación razonable y una explicación concreta de las tareas, como ocurrió en solicitudes sobre correos electrónicos de teletrabajo, archivos históricos en papel, sumarios administrativos o revisión de miles de partes policiales.

Sin embargo, **antes de la IG el análisis no siempre era uniforme.** En algunos casos el Consejo aceptó estimaciones relativamente generales, especialmente en contextos de carga agregada o solicitudes múltiples. También existieron decisiones en que la causal fue aplicada de oficio o con escasa prueba del órgano, cuando el Consejo estimó que del solo contenido, número y simultaneidad de las solicitudes se desprendía una carga especialmente gravosa.

Después de la IG, el análisis se vuelve más explícito y estructurado. Las decisiones post-IG suelen mencionar factores técnicos y humanos, factores propios de la solicitud, volumen, soporte, tareas, funcionarios, tiempo, costo de oportunidad, divisibilidad y posibilidad de reasignación. En varios casos, el Consejo cita expresamente la Resolución Exenta N°491 y usa la IG para desestimar invocaciones insuficientes.

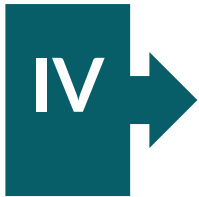
La decisión C13082-23, sobre la Dirección de Vialidad, es ilustrativa: el órgano alegó la magnitud de la información solicitada, pero el Consejo rechazó la causal porque no

describió tareas, tiempos, funcionarios, funciones afectadas ni volumen documental, citando expresamente la IG. En el mismo sentido, en los casos C5372-24 y C5944-24, la Policía de Investigaciones de Chile alegó que procesar una base migratoria con 20 variables implicaba trabajo manual relevante, pero el Consejo desestimó la causal porque no se acreditaron volúmenes detallados, tiempo estimado ni costo de oportunidad, y porque no se justificó por qué no podían entregarse las bases disponibles para que el solicitante las procesara. En la decisión recaída en el amparo Rol C7059-24, el Consejo rechazó la causal pese a la existencia de 3.900 registros, precisamente porque el hospital no acreditó tareas, tiempo, funcionarios, reasignación ni costo de oportunidad.

En la decisión C14102-25, contra la Municipalidad de Vitacura, se muestra un nivel aún más exigente de control. Allí el órgano sí intentó cuantificar la carga, informando más de 40 expedientes, 200 fojas promedio, tiempos de lectura, análisis y tarjado, y una estimación total de 1.040 horas. Sin embargo, el Consejo detectó errores de cálculo, rechazó que solo un abogado pudiera intervenir y exigió considerar funcionarios reasignables conforme a la IG. Finalmente acogió el amparo, ordenando entrega anonimizada y concediendo un plazo extraordinario de 45 días hábiles.

No obstante, **la sistematización post-IG no es absoluta**. En decisiones post-IG vinculadas a carga agregada y abuso del derecho, el Consejo ha aceptado la causal con una acreditación menos granular, apoyándose en el número de solicitudes, concentración temporal, reiteración y afectación contextual del órgano. Esto se observa, por ejemplo, en decisiones recaídas en los amparos deducidos contra las Municipalidades de Cauquenes, La Pintana y Santiago.

En consecuencia, la IG modificó el modo en que debe acreditarse la causal. La exigencia formal se hizo más clara, ordenada y verificable. Sin embargo, la práctica decisonal posterior muestra que subsiste cierta flexibilidad, especialmente cuando el Consejo califica el patrón de solicitudes como abusivo.



CONCLUSIONES

De los resultados del análisis de datos se puede observar que el número de amparos con la causal de distracción indebida validada por año de recepción se distribuyen de manera irregular, lo mismo se observa si vemos la proporción de casos respecto al total de casos. No existe una tendencia temporal clara al respecto.

No obstante, en la muestra analizada se observan 3 consideraciones relevantes que permiten caracterizar de manera general y contextual el uso de la causal de distracción indebida: una concentración institucional, puesto que diez (10) organismos reúnen el 53% de los amparos que alegan distracción indebida, que solicitudes de información masivas tienen más probabilidades de que se valide la causal y, que los temas en los que existe mayor validación de la causal se concentran en: operación y servicios; personal y gestión interna, y territorio y obras, entre otras.

Bajo ese contexto inicial, a partir de la confección de un catálogo de situaciones o factores que eventualmente podrían ser indicativos de uso abusivo o abuso del derecho de acceso, se logra generar un producto concreto y útil para colaborar con el ordenamiento y sistematización de expresiones de un fenómeno que las entrevistas muestran como heterogéneo, contextual y difícil de delimitar mediante criterios únicos. El catálogo no pretende sustituir la evaluación jurídica ni transformar sus categorías en causales automáticas de denegación; por el contrario, busca ofrecer una herramienta analítica que permita identificar factores, combinatorias y señales de alerta para orientar una revisión fundada, proporcional y caso a caso.

Este aporte específico del catálogo permite seguir avanzando en una línea que la Instrucción General sobre la causal de distracción indebida del CPLT ya ha explorado: incorporar la experiencia práctica de los organismos, considerando tanto la carga administrativa como la realidad institucional. De este modo, se avanza en la detección y descripción de factores o patrones percibidos como de mayor ocurrencia y se explora en las formas en que una situación propia del funcionamiento ordinario de la institución puede transformarse en problemática o complejizarse, fundamentalmente en interacción con otras condiciones institucionales, operativas y contextuales. Así, el catálogo permite distinguir entre solicitudes que pueden resultar complejas o incómodas—pero que forman parte del escrutinio democrático—y situaciones que, por su acumulación, intensidad, finalidad o carga de procesamiento, podrían aproximarse a escenarios de uso abusivo.

Por su parte, el análisis de las entrevistas también apunta a mostrar que el eventual uso abusivo del DAI no se configura a partir de un único factor, sino de la convergencia de,

entre otros aspectos, características de la solicitud, patrones de comportamiento del requirente, capacidades institucionales disponibles, condiciones de gestión documental y finalidades percibidas como alejadas del escrutinio público o del control social.

Los hallazgos cualitativos muestran que la reiteración intensiva de solicitudes constituye el factor más transversalmente reconocido por los organismos entrevistados. No obstante, dicha reiteración no es considerada abusiva por sí misma: adquiere relevancia cuando se combina con patrones como solicitudes fragmentadas, variaciones mínimas respecto de respuestas ya entregadas, insistencia sobre materias previamente informadas, concentración temporal, alto volumen de información o presunción de fines privados o comerciales.

Asimismo, las entrevistas evidencian que factores operativos como volumen, dispersión de la información, antigüedad de los antecedentes, soportes físicos, baja sistematización, limitaciones tecnológicas, necesidad de revisión especializada, tarjado de información personal o notificaciones a terceros no son, aisladamente, indicadores suficientes de abuso. Sin embargo, pueden amplificar significativamente la carga institucional cuando interactúan entre sí o con solicitudes reiteradas, amplias, poco claras o alejadas de las finalidades que los entrevistados identifican como propias del derecho: el control ciudadano y el escrutinio social. En este sentido, emerge la necesidad de acciones de mejora en gestión documental, trazabilidad y sistematización.

Adicionalmente, las entrevistas también permiten identificar una zona gris asociada a solicitudes orientadas a fines personales, familiares, judiciales, comerciales, académicos, entre otros. Aunque formalmente pueden encuadrarse dentro del derecho de acceso, los organismos perciben que estos usos tensionan su finalidad pública cuando exigen altos niveles de procesamiento, consolidación o construcción de información y movilizan recursos institucionales significativos en beneficio predominantemente privado.

Otra cuestión que cabe destacar de los relatos es la valoración positiva de la Instrucción General (IG) como un instrumento que contribuye a ordenar y estandarizar el análisis de solicitudes que pueden generar cargas significativas para los organismos. Su principal aporte es que permite analizar la complejidad aparente de una solicitud de información con criterios objetivos de variables como el tiempo requerido para su atención, los recursos humanos involucrados, las condiciones de disponibilidad y localización de la información, y la afectación efectiva al cumplimiento de las funciones institucionales.

Asimismo, la exigencia de criterios de fundamentación es vista como un mecanismo que ha contribuido a reducir invocaciones discrecionales de la causal, reforzando la

necesidad de objetivar las cargas y promoviendo, como regla general, la búsqueda de mecanismos que permitan la entrega de la información. En organismos con sistemas de gestión más desarrollados, se observa que algunos de estos estándares ya habían sido incorporados internamente con anterioridad; sin embargo, la Instrucción ha contribuido a homogeneizar criterios, fortalecer el rol de los equipos de transparencia y proporcionar respaldo técnico para requerir antecedentes a las unidades responsables de la información.

No obstante, las entrevistas también muestran que la implementación de la IG enfrenta desafíos. Persisten diferencias de interpretación entre unidades, autoridades y niveles territoriales. Del mismo modo, se identifica un conocimiento desigual de las exigencias de la Instrucción general al interior de las instituciones, lo que plantea requerimientos permanentes de capacitación, coordinación y apropiación organizacional. En este marco, la eficacia del instrumento aparece estrechamente vinculada no solo a su diseño normativo, sino también a las capacidades institucionales disponibles para comunicar detalles de la IG, generar evidencia, cuantificar cargas y construir fundamentaciones que permitan sostener de manera consistente la eventual concurrencia de una afectación funcional.

Por su parte, el análisis de los amparos permite examinar en qué medida los criterios que la IG sistematiza han sido incorporados en la resolución de controversias vinculadas a la causal de distracción indebida. La revisión muestra que con anterioridad a su entrada en vigencia el Consejo ya exigía antecedentes concretos para acreditar la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano, apoyándose tanto en su propia jurisprudencia como en el estándar desarrollado por la Corte Suprema respecto de la necesidad de una explicación pormenorizada y una prueba suficiente de la carga invocada.

En este contexto, la Instrucción General no introduce un cambio sustantivo en los criterios de fondo, sino que contribuye a explicitarlos, ordenarlos y dotarlos de una estructura metodológica más clara para los organismos y para el propio proceso de evaluación. A partir de ello, se puede observar que los criterios de la IG han sido aplicados en la práctica, identificando continuidades, ajustes y eventuales tensiones en la forma en que se valora la acreditación de la carga institucional, especialmente en aquellos casos asociados a cargas agregadas, reiteración de solicitudes y alegaciones vinculadas al uso abusivo del derecho de acceso.

En síntesis, **el Consejo no ha cambiado la naturaleza jurídica de la distracción indebida después de la IG, pero sí ha fortalecido su estructura probatoria**. El estándar actual exige que la causal sea demostrada, no simplemente afirmada. La excepción sigue siendo procedente, especialmente frente a solicitudes masivas,

archivos físicos extensos, información dispersa o patrones abusivos de requerimientos; pero su aplicación requiere una justificación rigurosa, proporcionada y compatible con el principio de máxima divulgación.

Finalmente, se identifica una coincidencia entre la evidencia cualitativa y jurisprudencial respecto del rol de la reiteración de solicitudes. Tanto el análisis de la percepción de los organismos entrevistados como el de casos identifican la reiteración—especialmente cuando se expresa en múltiples solicitudes en períodos acotados, con contenidos similares, fragmentados o reiterativos— como relevante. Se percibe como un patrón que podría eventualmente derivar en escenarios que se aproximen o sean indicativos de un uso abusivo del derecho. En este sentido, la reiteración aparece no sólo como el factor más recurrentemente percibido por los organismos, sino también como un elemento que, en las decisiones, incide en la construcción de la presunción de abuso o en la configuración de la distracción indebida.

En este contexto, el estudio sugiere que el principal desafío no radica en expandir o rigidizar la noción de abuso del derecho, sino en precisar contornos que hoy son grises, distinguiendo entre ejercicio legítimo, uso abusivo y posibles desviaciones funcionales, en coherencia con la finalidad del derecho de acceso como herramienta de rendición de cuentas y control democrático. Adicionalmente, se identifican barreras operativas importantes en las instituciones y brechas importantes entre instituciones. Asimismo, emerge la necesidad de capacitar no sólo a personas o equipos de transparencia, sino también a las unidades -al menos las más críticas-.

Uno de los principales aportes del diagnóstico es haber transformado una discusión conceptual y jurídica —muchas veces difusa— en una aproximación empírica y operativa. En particular, el estudio permitió contrastar la evolución de la causal de distracción indebida con la experiencia práctica de sujetos obligados, identificando situaciones, factores y combinatorias que pueden tensionar el ejercicio regular del derecho de acceso, sin que ello implique una calificación automática de abuso.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo para la Transparencia. (2025a). Derecho de acceso a la información en el nivel local: Intensidad de uso, desempeño y desigualdades territoriales en municipios chilenos. Unidad de Estudios y Relacionamento Institucional del CPLT.
- Consejo para la Transparencia. (2025b). Estudio de percepción de la Ley de Transparencia en el ámbito regional y local: Informe final. Unidad de Estudios y Relacionamento Institucional del CPLT.
- Cuillier, D., & Wagner, A. J. (2025). The document divide: Public record requester demographics, efficacy and those left behind. *News Research Journal*, 1-20. <https://doi.org/10.1177/30497841251345067>
- Kwoka, M. B. (2016). FOIA, Inc. *Duke Law Journal*, 65(7), 1361-1437.
- Kwoka, M. B. (2018). First-person FOIA. *Yale Law Journal*, 127(7), 2204-2280.
- Ley 20.285 de 2008. Sobre acceso a la información pública. *Diario Oficial de la República de Chile*, 20 de agosto de 2008 (Chile).
- Pozen, D. E. (2018). Transparency's ideological drift. *Yale Law Journal*, 128(1), 100-165.
- Spáč, P., Pastarmadzhieva, D. & Zagrapan, J. (2025). Freedom of information and the volume of requested data: An experimental study. *Government Information Quarterly*, 42 (2), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102030>.
- Terrazas, J. D. (2010). Abuso del derecho: Definiciones en torno a su origen. En Universidad Andrés Bello, *Estudios de derecho privado: Libro homenaje al jurista René Abeliuk Manasevich* (pp. 279-317). Editorial Jurídica de Chile.

ANEXOS

ANEXO 1: Metodología de la fase cuantitativa

La fuente principal es el archivo CasosFondoArt21_20260515.xlsx, extraído del Sistema de Gestión de Casos (SGC) del Consejo para la Transparencia, que contiene los 33.729 amparos resueltos con decisión de fondo (acoge totalmente, acoge parcialmente o rechaza) entre el 14 de mayo de 2009 y el 2 de marzo de 2026; el año 2026 figura de manera parcial por el corte del extracto. De ese universo, 998 casos presentan la marca de la causal del artículo 21 N°1 letra c) de la Ley N°20.285 —requerimientos de carácter genérico o que distraen indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores—. La marca solo se registra cuando la causal fue acogida como fundamento de la decisión y aparece exclusivamente en amparos rechazados, de modo que los 998 capturan la cara validada del fenómeno; los casos en que la causal fue alegada por el órgano y desestimada por el Consejo no son observables en esta base.

La identificación de los organismos reclamados se realizó sobre una consolidación institucional que unifica denominaciones duplicadas (por ejemplo, las distintas SEREMI de una misma cartera con su ministerio). Esta consolidación fue contrastada con la corrección oficial que provee el propio Consejo, con coincidencia total en los organismos de mayor volumen.

Para observar también la causal alegada y desestimada, se construyó una segunda base de datos a partir de la unificación de dos fuentes curadas por el Consejo respecto de la causal de distracción indebida, correspondientes a sesiones celebradas entre abril de 2023 y junio de 2026: una base tipo *handbook* (173 registros, que incluye la identidad del reclamante y la calificación explícita de la causal como acreditada o no acreditada) y una tabla regular (99 registros, que incorpora el fundamento invocado por el órgano y el texto de la resolución final). Ambas fuentes describen conjuntos de casos casi enteramente distintos, por lo que el procedimiento adecuado fue apilarlas en una base única, alineando sus columnas comunes.

La relación entre esta segunda base y los 998 casos fue verificada mediante el cruce de los roles. De los 304 roles distintos presentes en las dos fuentes curadas, solo 66 figuran entre los 998, y el solapamiento corresponde casi exactamente al subconjunto de causales acreditadas: 36 de los 47 casos acreditados del *handbook* aparecen en los 998, mientras que de los 124 no acreditados solo lo hace uno. Ello es coherente con la construcción de la marca —solo se registra cuando la causal es acogida— y las pocas acreditadas ausentes corresponden a resoluciones posteriores al corte del extracto estadístico (mayo de 2026). Ambos universos se complementan: los 998 ofrecen la serie histórica del abuso reconocido (2009-2026), mientras que la base curada, acotada al período 2023-2026, incorpora la decisión misma del Consejo, con la causal tanto acreditada como desestimada, los fundamentos invocados por los órganos y el razonamiento de las resoluciones.

Previo a la unificación, cada fuente fue sometida a un proceso de limpieza, que estandarizó el desenlace de la causal en tres niveles (acreditada, no acreditada, parcial/mixta), el resultado del amparo (acoge, acoge parcialmente, rechaza), las fechas y los identificadores de rol. En todos los casos la variable original se conservó textual junto a la estandarizada, de modo que cada decisión de codificación es auditable observación por observación. En 24 registros de la tabla regular cuya resolución final no comenzaba con un veredicto explícito, el resultado se asignó mediante lectura completa del texto, quedando cada asignación marcada como inferida y acompañada de una nota con la cita que la justifica. En la mayoría de estos registros (16 de 24) la asignación siguió una regla única: si la causal fue desestimada y el texto ordena la entrega de la información, el amparo se acoge. De los restantes, 4 corresponden a decisiones divididas señaladas en el propio texto —se acoge una parte de lo pedido y se rechaza otra— y 4 a rechazos, fundados en la configuración de la causal.

La base unificada reúne 272 observaciones. Su tratamiento exigió resolver los siguientes casos problemáticos. Primero, 31 observaciones contienen más de un rol de caso asociado en una misma celda, por tratarse de amparos acumulados. En estos casos se asumió el primer rol como identificador del registro, decisión que se justifica porque entre los roles agrupados existe ya una relación concebida a través de la materia de la solicitud: el Consejo los acumuló precisamente por referirse a un mismo objeto, de modo que el registro describe una sola controversia. Segundo, 12 observaciones no señalan un rol de caso, sino únicamente una descripción del asunto. Estas observaciones conservan íntegros el órgano, la materia y el desenlace, por lo que sí se incluyen en el conteo de casos únicos y en los análisis de resultados; quedan excluidas solo de los análisis que requieren el rol, como el cruce con los 998. Se verificó además que ninguna de ellas duplica otro caso de la base (ningún par comparte órgano y materia). Tercero, 3 registros del *handbook* señalan que el caso agrupa otros amparos acumulados mediante la fórmula 'y acum.', pero sin identificar los roles agrupados: uno de ellos indica reunir 58 amparos y otro 8, de los cuales solo el rol principal es identificable. Para estos registros se mantiene el criterio de una observación 'es igual a' un caso, dejando constancia de que el número de amparos subyacentes es mayor. Cuarto, se detectaron 4 observaciones que repiten un caso ya registrado —el mismo amparo consignado en dos sesiones sucesivas o, en un caso, en ambas fuentes—. Se verificó que estas repeticiones son consistentes entre sí en el desenlace registrado, por lo que se conservaron en la base (aportan información complementaria) pero quedaron marcadas para excluirse de los conteos: de este modo, la base unificada mantiene sus 272 observaciones, que corresponden a 268 casos únicos. Finalmente, se documentó una colisión de rol: dos casos distintos que comparten por error un mismo identificador en la fuente; al tratarse de controversias diferentes, se conservaron como dos casos separados. La única variable de texto común a ambas fuentes es la materia de la solicitud (qué información se pidió), disponible para las 272 observaciones. Tras revisar la totalidad de los textos, se diseñó un instrumento de clasificación automatizada mediante un modelo de lenguaje (GPT-4.1, vía API), con temperatura 0 y semilla fija para asegurar reproducibilidad, y

salida en formato JSON de esquema estricto, lo que garantiza resultados íntegramente parseables. El instrumento clasifica cada solicitud en una materia principal (y una secundaria si corresponde), un nivel de amplitud y dos indicadores adicionales. Antes de su aplicación, el libro de códigos fue sometido a una prueba de estrés con cinco codificadores automáticos independientes sobre diez casos difíciles del corpus, alcanzando un 98% de acuerdo. El *prompt* utilizado se presenta en la Tabla 1 y la definición de las categorías temáticas en la Tabla 2.

Tabla 1. Estructura del *prompt* de clasificación

Componente	Contenido
Rol asignado al modelo (<i>prompt</i> de sistema)	"Eres un codificador experto en derecho de acceso a la información pública chilena (Ley 20.285). Clasifica la MATERIA de solicitudes de información que fueron objeto de amparos ante el Consejo para la Transparencia, según este libro de códigos. Responde únicamente con el JSON del esquema indicado."
Tarea	Asignar a cada solicitud UNA materia principal de seis categorías (Tabla 2); una materia secundaria si está claramente presente (o "ninguna"); un nivel de amplitud; dos indicadores booleanos; una confianza (alta/media/baja) y una justificación de máximo 15 palabras.
Variable: materia (principal y secundaria)	Seis categorías temáticas definidas con ejemplos (ver Tabla 2). La principal es la que ocupa la mayor parte del texto.
Variable: amplitud	acotada: objeto específico y delimitado (documentos identificados, un caso o persona concreta, período de hasta 1 año o pocas unidades). — amplia: alcance intermedio (2 a 4 años, múltiples ítems o un área completa, sin exhaustividad total). — masiva: exhaustiva o de gran escala ("todos / la totalidad" con ventana de 5 años o más, universo completo, bases de datos íntegras, o cifras explícitas de gran volumen: miles de documentos, correos, páginas, terabytes).
Indicador: es_canasta	Verdadero si una misma solicitud agrupa 3 o más materias temáticamente distintas (solicitud "canasta").
Indicador: interes_propio	Verdadero si el texto señala que lo pedido se refiere al propio solicitante o su situación, de forma directa ("de la propia reclamante") o indirecta (lo pedido se delimita en función del peticionario).
Reglas de decisión	(1) Clasificar por el OBJETO de lo pedido; el órgano reclamado es solo contexto. (2) Si compiten dos categorías, elegir la más específica y bajar la confianza. (3) En solicitudes canasta, la materia principal es la que ocupa mayor parte del texto. (4) Usar "otros" solo como último recurso. (5) No inferir nada que no esté en el texto.
<i>Prompt</i> por caso (usuario)	ÓRGANO RECLAMADO: {órgano} / SOLICITUD (materia): {texto de la solicitud}
Formato de salida	JSON con esquema estricto (json_schema, strict): {materia, materia_2, amplitud, es_canasta, interes_propio, confianza, justificacion}. La API rechaza toda salida que no calce con el esquema.

Componente	Contenido
Parámetros técnicos	Modelo GPT-4.1 (API OpenAI), temperatura 0, semilla 2026, una solicitud por llamada, con reintentos automáticos.

Instrumento validado con prueba de estrés (5 codificadores independientes × 10 casos difíciles; 98% de acuerdo).

Tabla 2. Definición de las categorías de materia

Categoría	Definición
personal_gestion_interna	Personal y gestión interna del órgano: remuneraciones, contratos y carrera funcionaria, viáticos, horas extraordinarias, asistencia, sumarios e investigaciones disciplinarias a funcionarios, hojas de vida, concursos de personal, correos electrónicos de funcionarios o autoridades, organigramas.
gasto_contratacion	Gasto, finanzas y contratación: licitaciones, tratos directos, órdenes de compra, contratos con proveedores o consultores, facturas y boletas, pagos, transferencias y subvenciones, rendiciones de cuentas, presupuestos, ingresos, patentes comerciales o de alcoholes.
territorio_obras	Territorio, obras y urbanismo: permisos de edificación y actos de la Dirección de Obras Municipales, planes reguladores, subdivisiones prediales, obras públicas y sus concesiones, bienes y terrenos fiscales, vivienda, aguas, medio ambiente.
fiscalizacion_denuncias	Fiscalización a terceros y denuncias: actas de fiscalización o inspección a particulares o regulados, denuncias y reclamos de o contra terceros, sumarios sanitarios a externos, sanciones a regulados. Los procesos disciplinarios a funcionarios no van aquí (corresponden a personal y gestión interna).
servicios_operacion	Operación y servicios misionales: registros, estadísticas y documentación de la actividad principal del órgano (salud, educación, penitenciaria, electoral, tributaria agregada, migratoria), bases de datos misionales, manuales, protocolos y documentos operativos.
otros	Ninguna categoría aplica razonablemente (por ejemplo, material audiovisual, videgrabaciones, comunicaciones diplomáticas).

Libro de códigos aplicado a las 272 solicitudes de la base unificada

ANEXO 2: Vaciado entrevistas (análisis cuantitativo de escala ordinal y cualitativo)¹⁹

SITUACIONES	ANÁLISIS
a. Situaciones percibidas consistentemente como más frecuentes	

¹⁹ Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y luego se realizó la sistematización de estas transcripciones.

Encuadre, claridad y periodicidad de la solicitud:

Solicitudes de una misma persona en un lapso breve sobre información similar o la misma (p.11)

- 4 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta (“Muchas veces”).
- 1 de 5 instituciones manifiesta que la ha visto “Algunas veces”.

La reiteración de solicitudes por parte de una misma persona en un lapso breve sobre información similar o la misma se consolida como la situación que presenta, de manera más consistente, una alta frecuencia según la percepción de los organismos. Esta no se considera abusiva por sí misma, pero adquiere relevancia cuando configura patrones intensivos y concentrados, generando una demanda sostenida de recursos, desgaste acumulativo en la gestión y efectos sobre la capacidad de respuesta, en función de las características del requerimiento y del contexto institucional en que se tramita.

La percepción de uso abusivo emerge cuando esta reiteración se combina con variaciones mínimas respecto de solicitudes ya respondidas, insistencia sobre materias previamente informadas, fragmentación de requerimientos, concentración temporal, volumen elevado o presunción de fines privados o comerciales. Bajo estas condiciones, la reiteración deja de ser interpretada únicamente como uso intensivo del derecho y pasa a constituir un posible indicio de desviación de finalidad, con efectos directos en la carga operativa y en la presión institucional.

El costo operativo asociado a este tipo de solicitudes presenta un carácter estructural, expresado en una mayor probabilidad de errores administrativos, incumplimientos de plazo y afectación del desempeño organizacional.

Asimismo, se distinguen distintos perfiles de solicitantes recurrentes. Por una parte, los denominados “clientes frecuentes”, cuya presencia es persistente y generalmente legitimada como parte del funcionamiento regular del sistema; y, por otra, solicitantes reiterativos en los que puede presumirse una intencionalidad alejada de los fines del derecho de acceso, asociada a la generación de presión institucional o personal. En ambos casos, se configuran niveles de demanda significativos para las organizaciones.

b. Situaciones recurrentes que amplifican la carga operativa

Implicancias técnicas, de procesamiento o de gestión documental:

Dispersión de información (entre unidades, bodegas, en poder de terceros o incluso en otras fuentes abiertas) (p.7)

→ 3 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta (“Muchas veces”).
→ 2 de 5 instituciones manifiestan que ocurre “Algunas veces”.

La dispersión de información entre unidades, bodegas, terceros u otras fuentes aparece como un factor crítico de la capacidad institucional de respuesta y con una recurrencia frecuente -todas las respuestas corresponden a las categorías más altas-.

Su complejidad no se limita a la ubicación de los antecedentes -siendo la física la más difícil de resolver-, sino que remite en la mayoría de los casos a deficiencias en gestión documental, bajo nivel de sistematización, ausencia o insuficiencia de protocolos de indexación, alta dependencia de soportes físicos y necesidad de procesos manuales.

La existencia de bodegas y sus condiciones sanitarias o físicas, restricciones de acceso a las mismas y falta de protocolos de orden e indexación incrementa el riesgo de incumplimiento de plazos, al generar demoras, errores y mayor dependencia de tareas manuales o de terceros, lo que exige más recursos para responder solicitudes en soporte físico.

Estas condiciones incrementan los tiempos de búsqueda, coordinación, traslado, revisión y procesamiento de antecedentes, especialmente cuando se requiere reconstruir información histórica, estadística o relativa a trayectorias funcionarias. Estas últimas situaciones descritas evidencian debilidades estructurales del sistema.

En algunos casos, **cuando la solicitud exige construir o consolidar información dispersa para fines privados o comerciales, el requerimiento es percibido como potencialmente abusivo por el uso intensivo de recursos públicos** para el beneficio de particulares.

Encuadre, claridad y periodicidad de la solicitud: Solicitudes poco claras o muy generales (p.9)	→ 2 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta ("Muchas veces"). → 2 de 5 instituciones manifiestan que ocurre "Algunas veces". → 1 de 5 instituciones señala que ocurre "Pocas veces". La frecuencia con la que se perciben solicitudes poco claras, imprecisas o excesivamente generales es alta, aunque con menor intensidad que la anteceden en este listado. La percepción de mayor frecuencia se concentra en organismos con alta exposición pública o reconocimiento ciudadano, mientras que incluso las instituciones que la observan con menor recurrencia reconocen que estas solicitudes complejizan la tramitación y pueden amplificar otras cargas operativas. Una característica clave es que trasladan al organismo una carga adicional de interpretación, delimitación y eventual aclaración. Aunque no siempre implican alta complejidad técnica, sí afectan la eficiencia del procedimiento y los tiempos de respuesta, porque obligan a los equipos a precisar el alcance del requerimiento, identificar información potencialmente asociada y, en ocasiones, gestionar aclaraciones o múltiples requerimientos vinculados (incluyendo notificaciones a terceros, por ejemplo, en materia de patentes comerciales).
c. Situaciones de recurrencia relevante, pero no universales	
Impacto en la gestión y capacidad de respuesta institucionales: Volumen (p.1)	Volumen: → 3 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta ("Muchas veces"). → 2 de 5 instituciones señalan que ocurre "Pocas veces". Formato/soporte y limitaciones asociadas a sistemas tecnológicos: → 3 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta ("Muchas veces"). → 2 de 5 instituciones manifiestan menor frecuencia o relativizan su ocurrencia ("Pocas veces"). En el caso de estos factores, el resultado se interpreta como un predominio de percepción de alta ocurrencia, pero no se identifica de forma homogénea dada la interpretación que hacen las instituciones, de acuerdo con sus capacidades y experiencia. Este eje agrupa factores operativos que adquieren relevancia según la interacción entre la solicitud y las capacidades institucionales disponibles.

Implicancias técnicas, de procesamiento o de gestión documental: Formato/soporte y limitaciones asociadas a sistemas tecnológicos (p.5)

El volumen de información no constituye por sí solo un indicador suficiente de abuso; su impacto depende del nivel de digitalización, la dotación, la experiencia del organismo, la dispersión documental, el soporte de la información y las tareas requeridas previo a la respuesta.

Mientras instituciones con mayor digitalización (Carabineros o la Municipalidad de Los Ángeles) o experiencia habitual en grandes volúmenes (como es el caso de Bienes Nacionales y también de la policía uniformada) tienden a normalizar estos requerimientos, otras los perciben como una sobrecarga significativa.

El volumen entonces se vincula estrechamente con las implicancias técnicas, de procesamiento y niveles de gestión documental que presentan determinadas solicitudes. En particular, no hay limitantes tan asociadas al contenido en sí sino a formatos o soportes físicos que ponen en evidencia falencias en la disponibilidad y uso de sistemas tecnológicos -no existe *software* licenciado o no se maneja cierta tecnología-.

Las brechas de digitalización y las deficiencias en la gestión documental incrementan la dependencia de trabajo manual en caso de soportes físicos y, en algunos casos, obligan a la adopción de soluciones operativas de carácter artesanal, incluso en instituciones que cuentan con cierto grado de modernización. Por ejemplo, pese a una alta capacidad de digitalización, si se solicita un sumario, este debe igualmente ser legajado y deslegajado y requiere de revisión especializada.

Con todo, los requerimientos de gran volumen suelen generar desviaciones relevantes respecto de las funciones habituales, afectando otras operaciones que deben suspenderse temporalmente y/o sobrecargar a los equipos, estén o no vinculados a transparencia. Por ejemplo, existen *peaks* de demanda generados por ciertos trámites y que tensionan los tiempos de respuesta, pero no se relacionan necesariamente con contenidos especializados, por ejemplo, copias de constancias por encontrarse a más de 200 km del lugar de votación.

En este escenario, el volumen de información y las condiciones técnicas bajo las cuales ésta debe ser tratada operan de manera conjunta, potenciando sus efectos sobre la carga institucional. La cuantificación del costo operativo se vincula directamente con el esfuerzo humano requerido, el número de funcionarios involucrados, el tiempo estimado de dedicación y el costo de oportunidad asociado a la reasignación de funciones, lo que permite dimensionar de manera más precisa el impacto que este tipo de solicitudes puede tener sobre el funcionamiento regular del organismo. Estas cuestiones implican una relación directa con las cargas establecidas en instrumentos como la distracción indebida.

En ambos casos, este resultado se interpreta con un predominio de alta ocurrencia, pero con una percepción mixta.

d. Situaciones de ocurrencia media-baja

Fecha/ Tipo de
contenido
especializado o técnico
(p. 3)

Presentan una
ocurrencia relevante,
pero heterogénea

→ 2 de 5 instituciones perciben que ocurre con una frecuencia alta (“Muchas veces”).
→ 1 de 5 instituciones manifiesta que ocurre “Algunas veces”.
→ 2 de 5 instituciones señalan que ocurre “Pocas veces”.

Predomina una percepción de baja a media ocurrencia. Sin embargo, 3 de 5 instituciones lo asocia a categorías de frecuencia más altas (2 de 5 instituciones “Muchas veces” y 1 “Algunas veces”), lo que impide considerar a estos factores como marginales.

Al igual que en el caso anterior, **las fechas -asociadas fundamentalmente a la antigüedad de la información y/o a solicitudes de rangos amplios, entre otras especificidades-, complejizan la respuesta** cuando se combinan e interactúan con factores o situaciones como: cambios de soporte, baja trazabilidad y otras deficiencias vinculadas a la gestión documental. Por ejemplo, cuando se requiere reconstruir información histórica, mayoritariamente en bodegas sin indexación y orden.

Así también el impacto se evidencia en los tiempos de respuesta y en la organización de tareas. Si bien estas condicionantes se imponen en cierto tipo de solicitudes de manera más clara, pueden evidenciarse igualmente sin condicionantes de antigüedad de la data o rangos amplios en instituciones que no han avanzado suficientemente en materia de transformación digital. Por ende, la fecha no funciona como única variable explicativa y su percepción es heterogénea, dependiente de otras cuestiones relacionadas con la capacidad y disponibilidad institucionales.

Respecto de la gestión de contenidos técnicos y especializados, fundamentalmente se menciona el manejo de imágenes y el tachado de datos personales en requerimientos como sumarios, hojas funcionarias, entre otros. Estas condiciones suelen exigir procesos manuales adicionales de búsqueda, revisión, digitalización, tarjado, difuminado (en el caso de imágenes) y/o notificación a terceros (si exige resguardo de datos personales).

e. Situaciones con menor percepción de ocurrencia pero que generan tensión con los fines del derecho de acceso a la información

Solicitudes vinculadas a la búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos (p.15)

- 3 de 5 instituciones señalan que ocurre "Pocas veces".
- 1 de 5 instituciones manifiesta que ocurre "Algunas veces".
- 1 de 5 instituciones percibe que ocurre con una frecuencia alta ("Muchas veces").

Predomina una percepción de baja ocurrencia, en la medida en que la mayoría de las instituciones sitúa estas situaciones en niveles poco frecuentes, aunque todas reconocen su presencia en alguna medida.

Estas solicitudes se vinculan con la percepción de una posible distorsión o desviación de la finalidad del derecho de acceso, particularmente cuando se asocian a la búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos. En este contexto, los organismos distinguen entre requerimientos orientados al control ciudadano —por ejemplo, en materias de probidad, uso de recursos públicos o eventuales irregularidades— y aquellos que parecen dirigidos a confrontar, presionar o exponer a personas o instituciones.

Los requerimientos formulados por medios de comunicación o asociados a figuras públicas no suelen afectar significativamente la operación interna, pero pueden incidir en los tiempos y flujos de respuesta, debido a la participación de diversas instancias de análisis frente a la presunción de riesgo reputacional.

Por su parte, las solicitudes sobre desvinculaciones, sumarios o antecedentes de exfuncionarios configuran un ámbito más ambiguo, en tanto pueden responder tanto a fines de control público como ser percibidas como mecanismos de presión institucional, interpersonal o vinculados a intereses privados.

Asimismo, los requerimientos asociados a sumarios e investigaciones administrativas implican una carga operativa relevante, al exigir en muchos casos la reconstrucción de información antigua, dispersa y predominantemente en soporte físico. En conjunto, estas situaciones evidencian la necesidad de criterios normativos más claros que permitan diferenciar entre fiscalización legítima, presión institucional, uso político o mediático de la información y eventuales formas de instrumentalización del derecho de acceso.

Situaciones con menor percepción de ocurrencia pero que generan tensión con los fines del derecho de acceso a la información

Denigrar a personas, afectar su honra y uso de lenguaje ofensivo (p.13)

- 2 de 5 instituciones señalan que ocurre "Pocas veces".
- 1 de 5 instituciones indica que "Nunca" ocurre.
- 1 de 5 instituciones percibe que ocurre con una frecuencia alta ("Muchas veces").
- 1 de 5 instituciones manifiesta que ocurre "Algunas veces".

Predominan las categorías de menor frecuencia (3 de 5 instituciones entre "Pocas veces" y "Nunca"), por lo que el fenómeno se percibe como de ocurrencia baja o limitada, identificándose igualmente heterogeneidad en las experiencias de los organismos. Esto sugiere que este tipo de situaciones se manifiesta en contextos específicos. Sólo Carabineros le adjudica una percepción alta y la Municipalidad de Santiago la asocia a una ocurrencia "Algunas veces", nuevamente son visiones en algo compartidas por instituciones con mayor exposición pública.

Los organismos distinguen entre la incomodidad institucional que puede generar una solicitud y la existencia efectiva de un uso abusivo del derecho, **no considerando por sí solos como criterio suficiente la presión pública, la exposición mediática, el lenguaje ofensivo o aumentos coyunturales de demanda.**

No obstante, estas situaciones —especialmente asociadas a contingencia y medios— tensionan la gestión y requieren una evaluación contextual más que una calificación automática, evidenciando la necesidad de criterios claros para diferenciar entre escrutinio legítimo, presión reputacional e instrumentalización del procedimiento.

En cuanto al **lenguaje ofensivo** se aborda bajo el principio de facilitación, manteniéndose la obligación de responder, aunque se observan prácticas heterogéneas —como exigencias de identificación— que pueden tener efectos disuasivos y que, por ello, quizás requieren mayor estandarización.

Situaciones con menor percepción de ocurrencia pero que generan tensión con los fines del derecho de acceso a la información

Información solicitada con fines distintos a los objetivos del DAI

Se evidencian ciertos usos que se alejan de los fines esenciales del derecho de acceso cuando las solicitudes se orientan predominantemente a requerimientos para fines privados y no al escrutinio público o control social, que no se consideran explícitamente en el catálogo de situaciones propuesto en el marco del presente estudio. A continuación, se detallan:

- **La información se solicita para fines personales o conflictos privados** (familiares, judiciales o laborales), utilizándose como herramienta de presión o confrontación.
- **Se persiguen fines comerciales o de lucro**, especialmente mediante la obtención de bases de datos o información sistematizada con potencial beneficio económico.
- **Antecedentes para proyectos individuales (académicos, audiovisuales u otros)** que implican altos niveles de procesamiento o incluso construcción de información).

Aunque estas situaciones son percibidas de forma heterogénea, existe coincidencia en que son formalmente válidas, pero, tensionan a la institución y la finalidad del derecho de acceso, al implicar altos costos de procesamiento y un uso intensivo de recursos públicos para beneficios particulares.

Se revela así una zona gris entre el ejercicio legítimo del derecho y su instrumentalización, planteando la necesidad de criterios regulatorios más claros que permitan resguardar su finalidad esencial sin desconocer los desafíos operativos que estos requerimientos generan para los organismos.

f. Percepción y uso de la Instrucción General de Distracción Indevida

Percepción, utilidad y desafíos de implementación de la Instrucción General

- **Se reconoce una utilización excepcional y limitada de la Instrucción General.**
- **La mayoría de las personas entrevistadas declara experiencia en su aplicación.**

La Instrucción General **es valorada como una herramienta relevante para ordenar y estandarizar la aplicación de la causal de distracción indebida**. A pesar de ello, se reconoce una utilización excepcional y limitada, en un contexto donde predomina la respuesta a las solicitudes.

Su **principal aporte consiste en desplazar decisiones reactivas hacia análisis estructurados** de carga, tiempo, recursos disponibles, tareas requeridas, costo de oportunidad y afectación efectiva al cumplimiento de funciones. A partir de estas cuestiones se percibe como herramienta *defensiva* ante amparos, ya que dota al organismo de la capacidad argumentativa necesaria para justificar técnicamente sus decisiones y evitar la entrega que se considera perjudicial.

También reduce espacios de discrecionalidad, entrega respaldo técnico a los equipos de transparencia, facilita la cuantificación predictiva de recursos y contribuye a distribuir responsabilidades internas.

Con todo, su aplicación es percibida por encargados de transparencia nuevos en el cargo y otros con más experiencia como exigente, dado que depende de la apropiación institucional: requiere capacitación, coordinación entre unidades, conocimiento homogéneo de sus criterios y capacidad para acreditar antecedentes.

Las entrevistas muestran percepciones dispares sobre su complejidad y un conocimiento desigual al interior de los organismos, especialmente en estructuras descentralizadas o con unidades que deben preparar la información sin participar directamente en la gestión de transparencia.

Se destaca el impacto que pueden tener los incumplimientos, en el entendido de que deterioran tanto la reputación de la autoridad como la legitimidad de la institución, visibilizando un quiebre en la cadena de valor que expone al cuestionamiento público tanto al liderazgo político como a los equipos.

ANEXO 3: Cuestionario Estudio Sobre Uso Abusivo del Derecho de Acceso a la Información

El presente cuestionario tiene por objeto determinar si las situaciones contempladas en el catálogo sobre uso abusivo del derecho de acceso a la información pública propuesto ocurren o no en la práctica e indagar en percepciones y el nivel de ocurrencia de estos hechos. Asimismo, se busca explorar en el conocimiento, uso y percepción de utilidad de la Instrucción General del CPLT sobre distracción indebida.

Parte I. Determinación de impacto de carga inicial en la gestión institucional y en la capacidad de respuesta.

Indique si ha visto o gestionado alguna de las siguientes situaciones vinculadas al derecho de acceso a la información. En caso afirmativo, señale con qué recurrencia se presentan y si estima que pueden impactar en la gestión institucional, indicando de qué forma.

Volumen del requerimiento

- | | |
|--|---|
| 1. ¿Ha visto solicitudes cuyo volumen de información es tan alto que dificulta la búsqueda, levantamiento, procesamiento, manejo o entrega de la información? | ☐ Muchas veces
☐ Algunas veces
☐ Pocas veces
☐ Nunca |
| 2. ¿Estima que estas situaciones generan un impacto en la gestión institucional? ¿De qué forma? (plazos de cumplimiento de la Ley de Transparencia, dedicación excesiva o desproporcionada de recursos institucionales, costo de oportunidad alto o menoscabo al cumplimiento de la función pública, otros). | |

Implicancias o deficiencias técnicas, de procesamiento o de gestión documental

- | | |
|--|---|
| 3. ¿Ha visto solicitudes que por cuestiones de fechas - amplio rango temporal, antigüedad de los datos, problemas cronológicos-, o por exigencias impuestas por el tipo de contenido -requieren conocimientos técnicos o especializados- complejizan el acceso, búsqueda, procesamiento, preparación y entrega de respuesta? | ☐ Muchas veces
☐ Algunas veces
☐ Pocas veces
☐ Nunca |
|--|---|

4. ¿Estima que estas situaciones generan un impacto en la gestión institucional? ¿De qué forma?
Por ejemplo: Fechas (Plazos de cumplimiento de la Ley de Transparencia, dedicación excesiva o desproporcionada de recursos institucionales, costo de oportunidad alto, menoscabo al cumplimiento de la función pública, otros).
- *Contenido que exige conocimientos técnicos o especializados. Por ejemplo, cumplimiento plazos de la Ley de Transparencia, capacitación de funcionarios, dedicación o reasignación de personal especializado y/o dedicación exclusiva, con capacidades o habilidades tecnológicas, otros).*

Parte II. Condiciones de disponibilidad de recursos, gestión documental, tratamiento de la información

5. ¿Ha visto o gestionado solicitudes que, por la información requerida, presentan complejidades de acceso, gestión o tratamiento, o que, por cuestiones técnicas o limitaciones de soportes o sistemas tecnológicos disponibles exigen realizar tareas manuales u otras acciones de procesamiento previos a la entrega?
- ☐ Muchas veces
☐ Algunas veces
☐ Pocas veces
☐ Nunca
6. Cuando estas situaciones ocurren, ¿considera que afectan la gestión institucional? ¿De qué manera?
(Por ejemplo, formatos o soportes de difícil acceso que exigen el desarrollo de tareas manuales -tarjado de información- o sistemas tecnológicos disponibles con capacidades limitadas -software antiguos- que requieren procesos manuales, o gran cantidad de notificaciones a terceros -por tratamiento de datos personales).
7. ¿Ha visto o gestionado solicitudes cuya información requerida se encuentra dispersa entre unidades o físicamente en distintos lugares (bodegas), o total o parcialmente en poder de organismos externos, o ya está publicada en otros soportes institucionales?
- ☐ Muchas veces
☐ Algunas veces
☐ Pocas veces
☐ Nunca
8. Cuando esto ocurre, ¿considera que impacta en la gestión institucional? ¿De qué manera? *(Por ejemplo, en los tiempos o procesos de búsqueda y cumplimiento de la Ley de Transparencia, en coordinaciones o gestiones adicionales, en problemas de acceso que requieren depender de terceros, o en complejidades de levantamiento y/o consolidación, o sistematización de la información).*

Parte III. Situaciones asociadas a encuadre, forma, claridad y periodicidad de la solicitud

Indique si considera que las siguientes situaciones impactan en la gestión institucional y, en caso afirmativo, de qué forma.

9. ¿Con qué frecuencia ha visto solicitudes cuya redacción es poco clara, demasiado general o impide identificar con precisión la información requerida?
- ☐ Muchas veces
 - ☐ Algunas veces
 - ☐ Pocas veces
 - ☐ Nunca
10. ¿Estima que afecta a la gestión institucional? ¿De qué forma? (afectación de la capacidad de respuesta institucional en los plazos establecidos por la Ley de Transparencia.
(Por ejemplo, indagar en descripciones poco claras, muy genéricas, por desconocimiento de la materia, de la institucionalidad, entre otros).

Parte III. Situaciones asociadas a encuadre, forma, claridad y periodicidad de la solicitud

11. ¿Con qué frecuencia ha visto solicitudes reiteradas o periódicas de parte de una misma persona, en un lapso breve y sobre las mismas materias o muy similares?
- ☐ Muchas veces
 - ☐ Algunas veces
 - ☐ Pocas veces
 - ☐ Nunca

12. Indique si, cuando esto ocurre, afecta la gestión institucional y de qué manera.

Parte IV. Finalidad del derecho de acceso a la información

Indique si considera que las siguientes situaciones podrían desnaturalizar la finalidad del derecho de acceso a la información, entendido como un mecanismo para el control ciudadano o escrutinio social, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos.

13. ¿Ha visto solicitudes respecto de las cuales podría presumirse un uso del derecho de acceso alejado de sus fines esenciales, ya sea por el uso de lenguaje ofensivo, o porque puede ser usada para denigrar, exponer o dañar a personas o instituciones?
- ☐ Muchas veces
 - ☐ Algunas veces
 - ☐ Pocas veces
 - ☐ Nunca

14. Cuando ello ocurre, ¿estima que compromete la gestión institucional? ¿De qué manera? (potencial daño a la honra, dignidad o derechos de personas o instituciones, campañas de desprestigio).

15. ¿Ha visto solicitudes respecto de las cuales podría presumirse un uso del derecho de acceso alejado de sus fines esenciales, ya sea por la búsqueda de confrontación, presión institucional o política?
- ☐ Muchas veces
 - ☐ Algunas veces
 - ☐ Pocas veces
 - ☐ Nunca

16. Cuando esto ocurre, ¿considera que impactan en la gestión institucional? Y ¿cómo?

Parte V. Conocimiento, percepción y uso de la Instrucción General del Consejo para la Transparencia

¿Conoce la Instrucción General del CPLT sobre distracción indebida?

17. ¿La ha utilizado?
(En caso afirmativo, detallar en qué casos, de qué manera y qué le parece).

18. ¿Le resultó útil?
(En caso afirmativo, detallar en qué casos, de qué manera).

Cierre

Para finalizar, por favor describa cualquier otra situación no mencionada en este cuestionario o a lo largo de la entrevista que considere relevante por su eventual incidencia en el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

ANEXO 4: Catálogo de situaciones

CATÁLOGO DE SITUACIONES EVENTUALMENTE INDICATIVAS DE USO ABUSIVO O ABUSO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Unidad de Estudios y Relacionamento Institucional CPLT

Este listado, denominado **catálogo de situaciones que podrían ser indicativas de uso abusivo del Derecho de Acceso a la Información**, se elaboró a partir del análisis y sistematización de información levantado a partir del siguiente corpus de instrumentos normativos y técnicos²⁰, y a partir de los hallazgos de la fase cualitativa de entrevistas realizado en el marco del presente estudio:

I. Factores y situaciones determinantes de carga inicial e impacto institucionales²¹

Volumen

1. Solicitudes que contemplan un volumen alto de registros o soportes de actos administrativos (documentos, archivos, expedientes, oficios, otros)-, complejizando el levantamiento, manejo y gestión de la información.

Fecha

2. La solicitud involucra rangos amplios de tiempo o fechas específicas que por diversas razones complejizan el levantamiento de la información (antigüedad, otros).

Naturaleza del contenido (especializado o técnico)

3. Solicitudes referidas a contenidos de carácter técnico, implicando una alta demanda de tiempo de personal especializado y/o con experiencia (funcionarios de transparencia y/o reasignados de otros equipos), e implica destinar, capacitar o contratar personal con las habilidades necesarias para estas funciones o para su tratamiento, puesto que su gestión implica riesgo a la privacidad de titulares de datos personales y/o sensibles, lo que adicionalmente puede conllevar un alto número de notificaciones a terceros.

²⁰ Ley N°20.285 sobre derecho de acceso a la información, la Instrucción General del CPLT sobre la causal de distracción indebida y los principios establecidos por la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA).

²¹ Se asocia a situaciones o factores que impliquen una carga operativa para el organismo.

II. Condiciones de disponibilidad, organización y gestión documental, y tratamiento técnico de la información²²

Disponibilidad y localización: Información dispersa o en poder de terceros

4. La información requerida se encuentra distribuida entre distintas unidades y/o físicamente dispersa; en condiciones de almacenamiento que implican procesos de búsqueda y acceso, coordinación y/o gestión que retrasan su levantamiento y/o sistematización; o la información requerida está total o parcialmente en poder de organismos externos, requiriendo realizar gestiones adicionales de coordinación y/o solicitud.

Formato/soporte, grado de sistematización y limitantes asociadas a sistemas tecnológicos o disponibilidad en otras fuentes

5. La información solicitada se encuentra en soportes o formatos cuyo acceso, tratamiento y/o gestión presentan complejidades técnicas, operativas o administrativas (por ej. *software* deficientes), obligando a realizar tareas manuales de procesamiento u otras acciones previas para darle respuesta; o se presume un uso del procedimiento de acceso innecesario o redundante, puesto que la información está disponible en otros productos o soportes institucionales (boletines, memorias, reportes, otros).

III. Factores o características asociadas al encuadre, forma, claridad y periodicidad de la solicitud

6. La descripción de lo requerido es poco clara, imprecisa o de carácter muy amplio o general, lo que impide identificar con la especificidad adecuada la información solicitada.
7. Una misma persona presenta, de forma reiterada y en un período breve, múltiples solicitudes ante el mismo organismo público, incluso después de haber recibido respuesta (s) previa (s).
8. En la solicitud se evidencia el uso de lenguaje ofensivo.

²² Situaciones en las que existe una **brecha entre cómo se disponibiliza/almacena la información y cómo debe prepararse/extraerse** para responder a la solicitud, requiriendo de la participación intensiva de funcionarios de transparencia y/o la reasignación de personal de otras áreas -inclusive con dedicación exclusiva-, sin que exista una proporcionalidad razonable entre los recursos humanos disponibles y las tareas requeridas. Se traduce igualmente en mayor carga y cantidad de horas de dedicación de funcionarios del servicio requerido.

IV. Finalidad y uso del derecho de acceso a la información

9. De la solicitud se presume una distorsión o desviación respecto de la finalidad del ejercicio del derecho de acceso en búsqueda de confrontación, presión institucional o fines políticos, por ejemplo, la exposición indebida de autoridades y/o funcionarios.
10. De la solicitud se presume una distorsión o desviación respecto de la finalidad del ejercicio del derecho de acceso al identificarse riesgo de afectación de la honra o a la dignidad de personas o instituciones.
11. La difusión de la información no implica necesariamente interés o valor público sino más bien podría responder a fines comerciales, con fines de lucro y/o privados, no siendo necesaria ni proporcional para el control social, la rendición de cuentas o el ejercicio de otros derechos.

ANEXO 5: Selección de 20 casos para análisis cualitativo: Causal Art. 21 N° 1 letra c)

1. Objetivo

Este documento describe y justifica los criterios usados para seleccionar 20 casos desde la base de amparos con decisión de fondo del Consejo para la Transparencia (CPLT), con el fin de revisarlos cualitativamente en el marco del proyecto sobre uso abusivo del derecho de acceso a información pública.

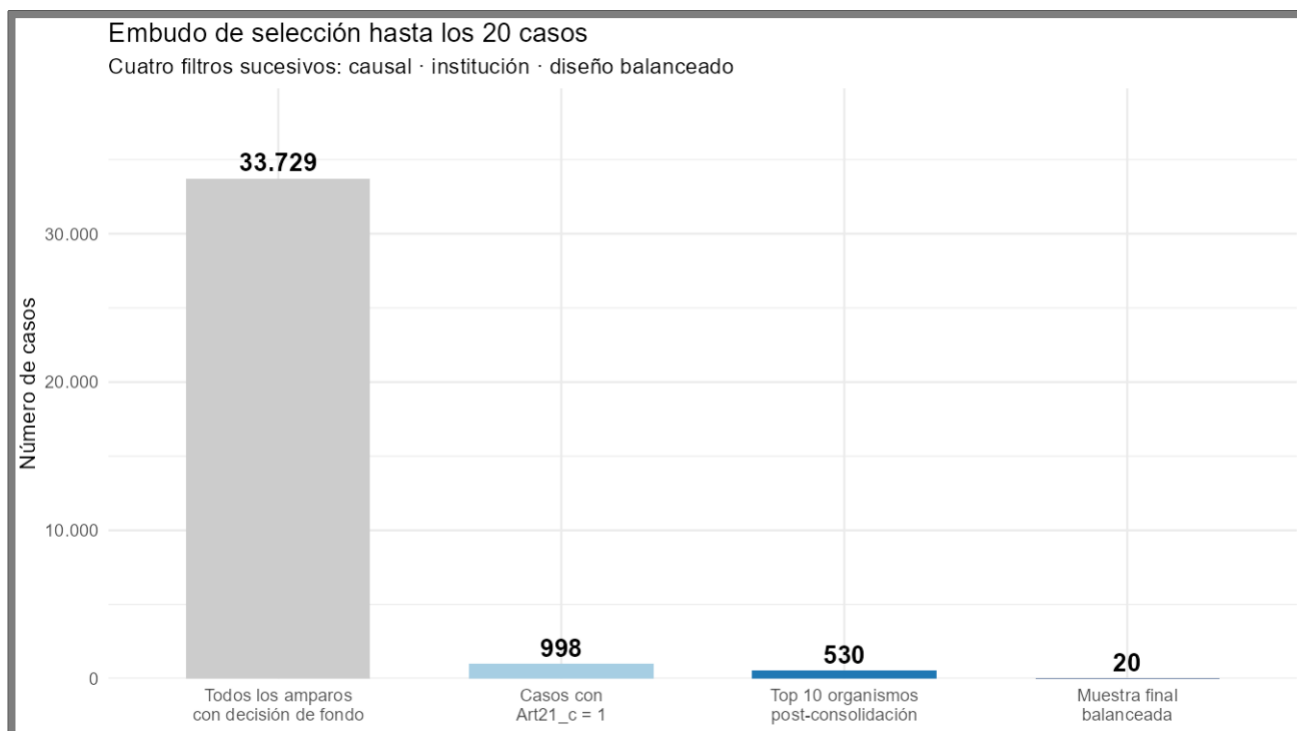
La selección no pretende ser estadísticamente representativa: busca diversidad institucional y temporal sobre el subconjunto de amparos donde el Consejo validó la causal del Art. 21 N° 1 letra c) de la Ley 20.285, que se refiere a “requerimientos de carácter genérico... o cuyo atendimento requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales”. Esta causal es la herramienta legal específica que reconoce el fenómeno del uso abusivo.

2. Resumen de las decisiones

- **Universo de partida:** 33.729 amparos con decisión de fondo (Acoge Totalmente, Acoge Parcialmente, Rechaza) recibidos entre el 14-05-2009 y el 02-03-2026, hoja “Casos Decisión Fondo” del archivo CasosFondoArt21_20260515.xlsx.
- **Foco causal:** nos quedamos exclusivamente con casos donde la columna Art21_c = 1. Eso reduce el universo a 998 casos únicos. Las banderas Art21_a, Art21_b y Art21 (genérica) se excluyeron porque corresponden a hipótesis legales distintas (investigación penal, deliberación previa, causal sin sub-letra) que no apuntan al fenómeno de abuso.

- **Consolidación manual de instituciones:** se aplicaron 12 reglas para unificar reclamados duplicados (por ejemplo, las 6 SEREMI de Bienes Nacionales y el Ministerio mismo). Resultado: 188 → 176 reclamados únicos en el universo Art21_c.
- **Top 10 por volumen post-consolidación:** ranking deliberadamente basado en volumen, no en intensidad relativa, para asegurar que entren al análisis cualitativo los organismos con mayor peso histórico en la causal (incluidos Carabineros, PDI y SAG, que tienen volumen alto pero baja intensidad porcentual). El Top 10 concentra el 53 % del universo Art21_c (530 casos).
- **Diseño balanceado de la muestra:** 2 casos por cada uno de los 10 organismos, garantizando que ningún reclamado del Top 10 quede fuera de la inspección.
- **Estratificación temporal interna:** cuando el organismo tiene casos tanto antes como desde 2018, se toma 1 caso de cada época. Si toda su historia está concentrada en un periodo (caso de Chiguayante, La Pintana, Cauquenes), se toman 2 casos aleatorios de ese periodo.
- **Reproducibilidad:** set.seed(2026) antes del muestreo aleatorio.

Embudo de selección



Embudo de selección (4 filtros sucesivos)

Paso	Casos	Criterio
1. Todos los amparos con decisión de fondo	33729	Hoja 'Casos Decisión Fondo'
2. Casos con Art21_c = 1	998	Bandera Art21_c marcada por el CPLT
3. Top 10 organismos (post-consolidación)	530	10 reclamados con más casos Art21_c, tras unificar duplicados
4. Muestra final balanceada	20	2 casos por organismo, estratificado por época antes/desde 2018

Decisión 1: consolidación de reclamados duplicados

Una revisión manual del listado de 188 reclamados únicos del universo Art21_c reveló duplicaciones institucionales: distintos niveles administrativos de una misma estructura ministerial aparecían como entidades separadas. Esto distorsiona el ranking, especialmente en el caso de Bienes Nacionales, cuyas seis SEREMI regionales y el Ministerio aparecían fragmentados.

Las **12 reglas de consolidación** aplicadas:

Reclamado original	Reclamado canónico
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE ANTOFAGASTA	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE ARICA – PARINACOTA	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE COQUIMBO	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE TARAPACÁ	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE VALPARAÍSO	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
DIRECCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS (DGC)	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Reclamado original	Reclamado canónico
DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
SEREMI DE VIVIENDA Y URBANISMO REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR	MINISTERIO DEL INTERIOR

Tras la consolidación, **MINISTERIO DE BIENES NACIONALES** pasa al primer lugar del ranking con 115 casos (11,5 % del universo Art21_c), reflejando una concentración real que el dato bruto ocultaba.

Decisión 3: Top 10 por volumen, no por intensidad

Existen dos formas razonables de rankear organismos:

- **Volumen:** cantidad absoluta de casos Art21_c.
- **Intensidad** (% interno): porcentaje de los casos del organismo que terminan con la causal validada.

Ambos rankings se solapan en siete organismos (Bienes Nacionales + seis municipalidades: Los Ángeles, Santiago, San Pedro de Melipilla, Cauquenes, La Pintana, Chiguayante). Pero el ranking por volumen incluye además a **Carabineros, PDI y SAG** — organismos con muchísimo volumen absoluto pero baja intensidad porcentual.

Se optó por el ranking por volumen porque:

- El análisis cualitativo de los 20 casos busca cubrir el **paisaje real** de la causal c) en su uso por el CPLT, no sólo los *outliers* estadísticos.
- Carabineros, PDI y SAG son organismos públicamente relevantes y su exclusión sesgaría la narrativa hacia un fenómeno municipal exclusivamente.
- La intensidad alta de algunas municipalidades pequeñas puede deberse a contextos locales acotados (ej. un solicitante serial, por ejemplo); el volumen captura mejor el peso institucional.

3.1 Top 10 final (universo del muestreo)

	Organismo	Casos Art21_c	% del universo
	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	115	11.52
	MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES	73	7.31
	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	60	6.01
	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE MELIPILLA	56	5.61
	CARABINEROS DE CHILE	47	4.71
	MUNICIPALIDAD DE CAUQUENES	47	4.71
	MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA	42	4.21
	MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE	34	3.41
	SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG)	31	3.11
	POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	25	2.51

Decisión 4: 2 casos por organismo, estratificados por época

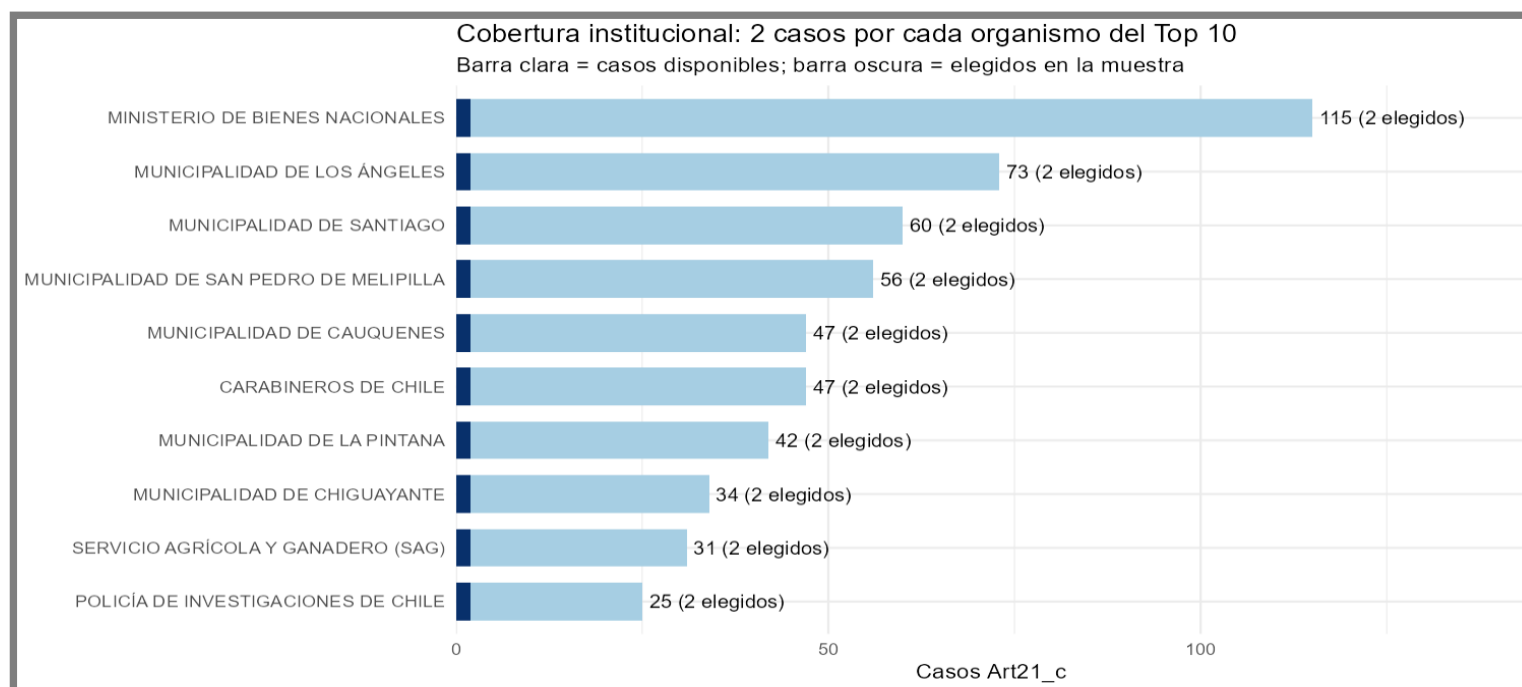
El primer intento (4 bloques temporales de 5 casos aleatorios cada uno, sin cap por organismo) produjo resultados desbalanceados: 8 de 20 casos eran de Carabineros y dos organismos (Mun. Santiago, Mun. La Pintana) quedaban sin representación. Esto ocurre porque el universo es muy desigual en el tiempo:

- **2009-2013:** sólo 19 casos disponibles (18 Carabineros + 1 Mun. Santiago).
- **2022-2026:** 288 casos, dominados por Bienes Nacionales (107 casos sólo de ese periodo) y municipios que recién aparecen (La Pintana, Cauquenes, Chiguayante).

Diseño final adoptado:

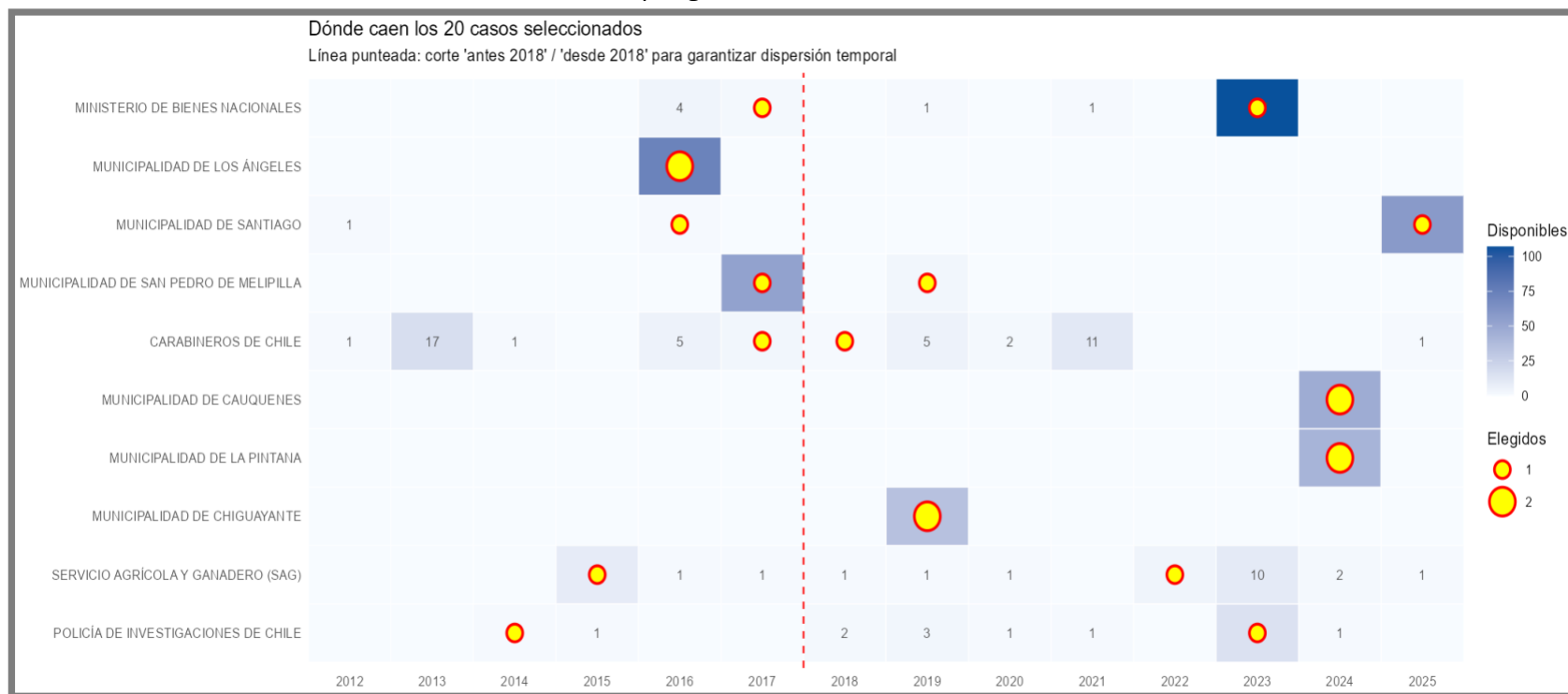
- **2 casos exactos por cada organismo del Top 10** → 20 casos exactos, ningún reclamado del Top 10 queda fuera.
- **Estratificación interna por época:** el corte se fijó en 2018 porque ese año marca el cambio del patrón institucional (Carabineros deja de dominar y entran las municipalidades). Cuando un organismo tiene casos en ambas épocas, se toma 1 de cada una. Cuando toda su historia está concentrada en una sola época, se toman 2 aleatorios de ahí.

Cobertura: 2 casos por organismo



Dónde caen los 20 casos en el tiempo

Heatmap organismo × año con los 20 casos marcados



Listado de los 20 casos seleccionados

Rol	Año	Fecha	Organismo	Época
C1108-14	2014	2014-06-04	POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	Antes 2018
C2144-15	2015	2015-09-09	SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG)	Antes 2018
C2410-16	2016	2016-07-25	MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES	Antes 2018
C2454-16	2016	2016-07-27	MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES	Antes 2018
C2770-16	2016	2016-08-19	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	Antes 2018
C1561-17	2017	2017-05-08	CARABINEROS DE CHILE	Antes 2018
C4553-17	2017	2017-12-27	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	Antes 2018
C892-17	2017	2017-03-17	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE MELIPILLA	Antes 2018
C5413-18	2018	2018-11-07	CARABINEROS DE CHILE	Desde 2018
C2621-19	2019	2019-04-08	MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE	Desde 2018
C2667-19	2019	2019-04-09	MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE	Desde 2018
C6784-19	2019	2019-10-01	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE MELIPILLA	Desde 2018
C7179-22	2022	2022-08-02	SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG)	Desde 2018
C11157-23	2023	2023-10-13	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	Desde 2018
C7459-23	2023	2023-07-14	POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	Desde 2018
C1391-24	2024	2024-02-05	MUNICIPALIDAD DE CAUQUENES	Desde 2018

Rol	Año	Fecha	Organismo	Época
C5513-24	2024	2024-05-20	MUNICIPALIDAD DE CAUQUENES	Desde 2018
C4497-24	2024	2024-04-22	MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA	Desde 2018
C4507-24	2024	2024-04-22	MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA	Desde 2018
C13539-25	2025	2025-12-04	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	Desde 2018

El archivo seleccion_20_casos.xlsx contiene además los campos Resumen, DetalleAmparo y DetalleSolicitud (texto libre de Dirección Jurídica) para la lectura cualitativa.

JULIO
2026

Informe de Estudios

Uso abusivo del Derecho de Acceso a la Información y las distracción de funciones de los órganos del Estado: Aproximaciones y Percepciones