



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º  
SANTIAGO,

580  
1 de abril del 2021

Visado Por:  
/milabaca/

**ACCEDE PARCIALMENTE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION N°  
AH007T0007637, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

**VISTO:** Lo dispuesto en la Ley N.º 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N.º 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N.º 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N.º 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la “Ley de Transparencia” y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en solicitud GESDOC **SDJ\_DivisionJuridica\_000004300002**, de 17.03.2021; en lo establecido en la Resolución N.º 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón en las materias de personal que se indican; y en la demás normativa aplicable.

**CONSIDERANDO:**

1. Que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, citada en el Visto, dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley y, además, prevé que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a la información contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

2. Que, el artículo 14 de la referida Ley, dispone que el Jefe Superior del Servicio debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. En este contexto, el Reglamento de la Ley de Transparencia, singularizado en el Visto del presente acto administrativo, dispone que, en caso que el órgano o servicio requerido deniegue la solicitud de información solicitada en virtud de alguna de las causales de secreto o reserva previstas en la Ley, deberá hacerlo por escrito, por el medio que corresponda y de manera fundada.

3. Que, con fecha 04 de marzo de 2021, a través de solicitud N.º **AH007T0007637**, don ██████████ ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

*“Estimados, me encuentro realizando mis estudios de doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona, respecto de las fuentes de crecimiento endógeno y aglomeración en las regiones del Norte de Chile. Para este fin, necesito de las bases de datos de la Encuesta Nacional de Innovación en Empresas, pero las escasas que se encuentran en la página del Ministerio de Economía están separadas, para cada ejercicio, en una base con las regiones y en otra base con los sectores económicos de cada empresa. ¿Es posible obtener las bases de datos de esta encuesta, desde el primer año de aplicación hasta el último, con la información de cada ejercicio incluyendo, al mismo tiempo, región y sector económico?*

*Agradeceré enormemente su colaboración. Saludos cordiales. Kenneth Castillo H..” (SIC)*

4. Que, habiendo recibido su requerimiento, éste fue derivado al Subdepartamento de Estadísticas Medioambientales y Empresariales, dependiente del Departamento de Estadísticas Económicas del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad técnica competente para dar respuesta a este tipo de solicitudes, en razón de su materia. Efectuado el análisis de la solicitud, se ha concluido

que no resulta posible acceder íntegramente al requerimiento, en los términos indicados, por la concurrencia de causales denegatorias de acceso a la información pública.

5. Que, en cuanto a la causal denegatoria de acceso a información, procede aplicar la causal del **artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto: “Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política”.**

El INE, como servicio de información pública que es, entrega sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación Estadística del año respectivo; tratándose de ciertos productos de periodicidad mensual el INE incluso divulga su publicidad con el día y hora prefijada. Por esta razón, se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

Dependiendo del diseño muestral y su representatividad, son liberados de manera activa o pasiva las bases de datos en consideración a criterios estrictamente profesionales, incluidos criterios científicos y métodos y procedimientos propios de esta ciencia, **a un nivel en que los profesionales estadísticos que han desarrollado el levantamiento estimen que se han minimizado los riesgos de vulneración del secreto estadístico que protege la identidad del informante.**

En este sentido, se debe aclarar que los pasos o eslabones del “procedimiento estadístico” sólo podrían en un sentido figurado asimilarse a un “proceso administrativo”, pero lo cierto es que las etapas sucesivas del procedimiento estadístico están constituidos por una serie de técnicas (estadísticas) y no de otra naturaleza, lo que permite afirmar que -en la práctica- esta asimilación es imposible, no es un auténtico procedimiento administrativo por tratarse más bien de una actividad material que de una actividad jurídica. Por esta razón, el producto estadístico puede estar divulgado, así como sus metodologías y pasos previos, pero eso no significa que las bases de datos en virtud de las cuales se generaron esos datos estadísticos sigan la misma suerte, por el contrario, es infranqueable. Estos datos provistos por los informantes están protegidos por una barrera llamada “Secreto Estadístico”.

Así, en el ejercicio de estas funciones *“el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”* (Artículo 29°). Recordar que el artículo en referencia establece un tipo penal de mera actividad de divulgación de la información, a diferencia del tipo penal descrito en el Código que exige un resultado, esto es, un perjuicio al particular cuya información ha sido revelada por el funcionario público.

Esta forma de conducirse en el ejercicio de sus funciones configura el secreto estadístico, a diferencia de otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno, **el que para para el caso del INE no admite excepciones administrativas ni judiciales** (como sí lo hacen otras normas v.g. reserva sobre información tributaria, reserva del Banco Central, etc.), **pues justamente la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta. Esta oferta de secreto sobre la información recabada es la que permite que el INE realice su cometido.**

Lo anterior tiene una justificación muy razonable y es que la actividad del INE abarca una amplia dimensión de la vida de las personas, así como de las empresas, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares se recaba información personal y sensible de sus integrantes, sus hábitos de consumo y orientación sexual y en el caso de las encuestas de empresas, sobre sus ingresos y gastos, entre otras materias.

Ahora bien, teniendo claro que el INE es probablemente el **mayor tenedor de datos de las personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa al INE no es, ni se transforma en pública por ese sólo hecho: lo que es público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos.** Esto incluye eventualmente la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por lo que conviene reiterar que la protección especial que brinda el Secreto Estadístico es justamente para los informantes, no para la actividad del INE, la que queda completamente a merced de las normas generales de transparencia de la Ley N° 20.285.

El secreto permite que los informantes entreguen libremente información que de otra manera jamás revelarían. Si el Estado, a través del INE, no pudiera acceder a esa información probablemente la estadística carecería de representatividad y sus resultados no darían confianza y es justamente la confianza que el secreto ofrece, la que permite que los informantes entreguen información de calidad de todo aquello que se les consulta.

A su turno, el principio de transparencia consagrado en el artículo 5° de la Ley N° 20.285, es de orden legal, y el

artículo 8° de la Constitución Política de la República entrega reglas que jerarquizan y permiten entender en su mérito el correcto modo de aplicar la regla del artículo 5° de la Ley N° 20.285, la que en ningún escenario es absoluta. En efecto, su contenido normativo ha sido abordado por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 1.990-2011, señalando que:

- Lo que hay en el artículo 8° de la CPR es una declaración genérica de publicidad, no una regulación relativa al acceso a la información, entrega de ella o concepto de transparencia.
- En el inciso segundo no existe una consagración del principio de publicidad, a diferencia del principio de probidad establecido en el inciso primero.
- Precisa que la publicidad de los aspectos de los órganos del Estado puede darse por diversos medios, sin que exista un único mecanismo para ello. Los diversos mecanismos de hacer efectiva la publicidad pueden repartirse en diversos cuerpos legales, por lo que no existe una fórmula única ni norma legal que regule la publicidad.
- Finalmente, la Constitución misma, establece la posibilidad de que existan excepciones a la regla general de publicidad, excepciones que deben cumplir con dos requisitos, que sean establecidas por leyes de quórum calificado y la excepción se funde en alguna de las 4 causales establecidas expresamente por el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución.

El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República: *“Son públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”*

Por su parte, la disposición CUARTA TRANSITORIA de la Constitución Política de la República prescribe: *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.”*

La norma anterior salva la situación que da cuenta el artículo 29 de la Ley N° 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFLN° 313, **de 1960**, que aprobara la Ley Orgánica dirección estadística y censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas y que establece:

*“El Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Si infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”.*

Lo anterior, de acuerdo a lo ya señalado, nos permite hacer aplicación de la causal del numeral 5 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto: *“Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.”*, en relación con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo N° 29 de su Ley Orgánica N° 17.374: *“[...] no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el ‘Secreto Estadístico’”.*

Cuando se dan a conocer dichos actos o documentos se quiebra la expectativa de privacidad que fue ofrecida por el Instituto a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer esta oferta desmantela toda la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye nuestra actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales<sup>1</sup>, los cuales son aplicados en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República, que constituyen los criterios inspiradores de los códigos de buenas prácticas internacionales y, por ende, revisten el carácter de normas y directrices internacionales. Concretamente, en el caso en análisis, son de principal relevancia los siguientes principios:

*“Principio 1: Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica,*

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/261>

demográfica, social y ambiental. **Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.**

*Principio 4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.*

*Principio 6: Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, **deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.*** (el destacado es nuestro)

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al INE debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

*“Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.*

*Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.*

*La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*

*“Artículo 7°: Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“Artículo 2°: Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.”*

Para proteger el secreto estadístico y resguardar la confidencialidad, la entrega de la base de datos de la información censal recopilada y procesada debe realizarse de tal forma que los datos estadísticos tengan la cualidad de ser innominados e indeterminados, para que no sea posible identificar la fuente de la información a partir de ellos, procurando así resguardar debidamente el secreto estadístico contemplado en la ley.

Luego, la Encuesta de Innovación (ENI) se realiza desde el año 1995. Las primeras versiones de la encuesta se realizaron cada tres años. A partir del año 2005, desde la cuarta versión de la encuesta, se ejecuta cada dos años. Esta tiene el propósito de aportar información acerca de la realidad nacional en temas científico-tecnológicos, proporcionando información sobre la estructura del proceso de innovación en las empresas, las relaciones entre dicho proceso y su estrategia de innovación, el esfuerzo innovativo, los factores que influyen en su capacidad para innovar y el rendimiento económico de la innovación.

La ENI consulta sobre datos relativos al tipo de innovación realizado (producto, proceso y social), grado de novedad, derecho de propiedad intelectual, gasto en actividades innovativas (incluyendo Investigación y Desarrollo (I+D)), entre otros, que realizan empresas chilenas en los distintos sectores productivos y regiones del país. Esto permite contar con información cuantitativa y cualitativa sobre innovación tecnológica y no tecnológica, siguiendo los lineamientos entregados por la OCDE, los cuales se encuentran reflejados en el Manual de Oslo

Respecto a su requerimiento, el INE puede facilitar las bases de datos desde la primera a la undécima ENI, pero no al nivel de desagregación solicitada. Esto último debido a que la solicitud infringiría el secreto estadístico de las bases publicadas.

Si las variables región y actividad económica se entregan en una misma base, la probabilidad de determinar a una o más unidades aumenta en relación a cómo actualmente se publica la información. Por ejemplo, al cruzar estas variables existe una alta probabilidad que se formen grupos de no más de tres unidades, lo que permitiría fácilmente identificar a ciertas empresas, debido a que una actividad económica A puede ser específica o característica en una región B, siendo fácilmente detectadas por los usuarios.

Si se toma una versión de la ENI, en este caso la décima, y se realiza el cruce entre la actividad económica (entregada

a división) y región, se puede lograr de manera sencilla, la identificación de una empresa que se dedica a la actividad económica A03X en la séptima región.

CIU	Región	N° de unidades
A03X <sup>2</sup>	7	1

En este caso, para resguardar la información de dicha unidad, el cruce se realizó sin considerar la variable tamaño, ya que esta información está disponible en la base de datos publicada y permitiría fácilmente la determinación de alguna de las unidades dedicadas a la actividad A03X en la séptima región.

6. Que, En virtud del Principio de Máxima Divulgación contenido en la letra d) del artículo 11 de la Ley de Transparencia<sup>3</sup>, se procede a realizar una entrega parcial de información, remitiendo las bases de datos desde la primera a la undécima ENI, pero al nivel de desagregación disponible que permita mantener en resguardo el secreto estadístico.

Ahora bien, por motivos de capacidad del correo electrónico institucional, la información disponible ofrecida podrá descargarla desde nuestro sitio File Transfer Protocol (FTP). El solicitante deberá seguir los pasos indicados en el correo electrónico, al que se adjunta el presente oficio, en la carpeta virtual identificada con el número de su solicitud. Le agradeceremos descargar la información en un plazo máximo de 30 días y comunicarnos al correo electrónico [transparencia@ine.cl](mailto:transparencia@ine.cl) la realización de ello. Transcurrido ese plazo, daremos por entendido que usted ha realizado esa acción y se procederá a eliminar la información de la carpeta virtual FTP.

7. Se recuerda que el Instituto Nacional de Estadísticas comparte información, bases de datos y/o análisis de acuerdo a metodologías propias, por lo que no se hace responsable del uso de las bases de datos, cálculos, informaciones o análisis que se puedan obtener producto de las mismas, ni de la interpretación y aplicación que el usuario haga de los resultados obtenidos a través del uso de la información; por lo que cualquier decisión basada en su interpretación excluye al INE de responsabilidad alguna. Lo anterior no obsta al derecho del Instituto Nacional de Estadísticas para formular observaciones a interpretaciones erróneas que de ellas se hagan por su parte.

8. Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente acceder sólo parcialmente a la solicitud de acceso presentada por don ██████████ en los términos previstos en el considerando sexto, por configurarse en la especie la causal prevista en el artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

#### RESUELVO:

1° **ACCEDE PARCIALMENTE** a la solicitud de acceso a información pública N.º AH007T0007637, de fecha 04 de marzo de 2021, de conformidad al N° 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2° **NOTIFÍQUESE**, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el petionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo N° 12 de Ley de Transparencia y N° 37 del Decreto Supremo N.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

3° En conformidad con los artículos N° 24 y siguientes de la Ley de Transparencia, el solicitante tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, dentro del plazo de quince (15) días contados desde la notificación del presente acto administrativo.

4° **INCORPÓRASE** la presente Resolución Exenta denegatoria, en el Índice de Actos y Documentos calificados como secretos o reservados del Instituto Nacional de Estadísticas.

#### ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

<sup>2</sup> Para efectos del ejemplo, se omite el último dígito de la actividad económica, con el fin de mantener el secreto estadístico.

<sup>3</sup> <http://iura.cl/20285/11.html>

**MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO**  
**Jefa División Jurídica**  
**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS**  
"Por orden del Director Nacional"  
(Resolución Exenta N° 2.979, de 05.09.2019)

**YBH**

**Distribución:**

- [REDACTED]

- Unidad de Transparencia y Atención ciudadana, INE

- División Jurídica, INE

- Subdepartamento de Partes y Registros, INE