DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N° 1853

SANTIAGO, 4 de noviembre del 2021

Visado Por:
/MILABACA/

ACCEDE PARCIALMENTE A SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N° AH007T0008516, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N° 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N° 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° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N° 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° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en lo establecido en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón; GESDOC_000005750002 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 de 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 06 de octubre de 2021, a través de solicitud N°AH007T0008516, don [redacted] ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos literales: *"(…)Datos Censo 2017 (Personas, Hogares y Vivienda) a nivel de manzana (ID_MANZENT). Observaciones: (Necesito microdatos de Viviendas y Personas a nivel de manzana (con el codigo ID_manzent). De vivienda necesito especificamente las preguntas P04, numero de hogares y Personas necesito los datos de escolaridad por manzana)* (sic) (…)".

4. Que, el INE es el encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, por tanto, debe efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales y, entre otras atribuciones, le corresponde confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyen "Fuente de Información Estadística".

5. Que, 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.

6. Que, para realizar la Anonimización del Censo 2017 se revisó experiencia internacional, con el fin de tener una mirada general del panorama en torno a la protección de los datos de la población. En estas experiencias se constataron altas restricciones en torno a la protección de los datos, siendo aplicadas la restricción del nivel de información geográfica, la entrega de valores determinables como "no disponibles" y el redondeo de datos con límites máximos y mínimos.

Considerando que hay usuarios que requieren disponer de la información a niveles geográficos menores que zona/localidad, se puso a disposición una base de datos de manzana/entidad con datos agregados que tiene las siguientes características:

A. La base de datos a nivel de manzana/entidad presenta cantidades totales en dicha área geográfica para datos de personas y viviendas.
B. Dada la aplicación de la anonimización, se seleccionaron solo algunas variables para incorporar a nivel de manzana: sexo, edad (en tramos), migración internacional y pueblos originarios. No se presentan las características de estas variables en las manzanas y entidades con tres personas o menos en total, con el fin de resguardar la confidencialidad de los datos. Estos datos fueron marcados con un asterisco.
C. Las manzanas y entidades pasaron por un proceso de indeterminación geográfica que implica que conforman polígonos multiparte cuando existen tres o menos viviendas particulares ocupadas con moradores presentes. Este proceso se explica en el siguiente apartado.
D. Considera una variable llave (key) que permite incorporar esta información como una capa en la cartografía censal. Esa variable es ID_ MANZENT

Dicho esto, las variables de escolaridad, no están dentro de las variables que fueron factibles de incluir al nivel de desagregación que se solicita (manzana). Por lo tanto, debemos denegar esa parte de su solicitud.

7. Que, cabe señalar que de acuerdo al artículo 8° de la Constitución, la publicidad opera respecto de documentos o actos ya existentes. La Constitución habla de "actos y resoluciones" y de "fundamentos" y de "procedimientos". Lo mismo hace la Ley N° 20.285, que dispone que lo que se entrega después de solicitada la información, es copia de la misma (art 19°). De la misma manera, cuando regula el pago, habla de "costos de reproducción" (art. 18). Anotado lo anterior, se puede afirmar que el derecho de acceso a la información, regulada por dicho cuerpo normativo, pone a la Administración en la obligación de dar o entregar los actos o documentos que ella tenga. No es un derecho a que la Administración elabore una información. Eso excede o contraviene el derecho legal de acceso a la información pública, que se limita a antecedentes que ya existen: actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos.

8. Que, el Instituto Nacional de Estadísticas, en adelante INE, produce información que es utilizada como base para el ejercicio de variadas funciones públicas como también para estudios, análisis e investigaciones realizadas por personas y entidades privadas.

9. Que, el INE es el encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, por tanto, debe efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales, y entre otras atribuciones le corresponde confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyen "Fuente de Información Estadística".

10. Que en este sentido es necesario precisar una de las causales que hacen procedente la denegación parcial de la información corresponde a 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."*

A fin de explicar la procedencia de esta causal es preciso tener presente que, si bien la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas no tiene el rango de orgánica constitucional (como lo dispone el inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República), es la misma carta fundamental la que le otorga

ese carácter, conforme más adelante se indicará. El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República señala: *"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 aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento 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 que *"Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deban 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."*

En relación a lo precedentemente expuesto y a las normas citadas, cabe concluir que el Instituto Nacional de Estadísticas, se encuentra obligado a respetar las normas establecidas por la Ley N° 17.374, dentro de las cuales se contempla la estricta observancia del Secreto Estadístico, consagrado en los artículos 29° y 30° de la citada Ley N° 17.374, de 1970.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales[1], 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, 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."*

---

[1] 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

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."*

Se funda entonces la causal del numeral 5 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia, en el hecho que el INE, conforme lo establece 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'".*

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. En lo específico, este fue el Subdepartamento de Censos de Población el que, en conjunto con la estructura operativa, administrativa y técnica aprobada, se encargó de llevar a cabo el diseño, planificación, levantamiento, análisis y entrega de resultados del Censo de Población y Vivienda 2017, siguiendo los procedimientos de indeterminación y nominación de la base de datos de acuerdo a lo establecido en el artículo 29° de la Ley N°17.374 sobre el alcance del secreto estadístico. Por la razón anterior, el Instituto Nacional de Estadísticas determinó que la Base de Datos del Censo 2017 se entregaría hasta el nivel geográfico de zona-localidad a nivel de microdatos.

Para la indeterminación de las variables en la Base de Datos del Censo 2017 se definieron los siguientes criterios:

a) Innominación: se eliminó la dirección de la vivienda censada (nombre de calle o camino, número domiciliario, número o letra de block, torre u otro, piso, y número o letra de casa, pieza o departamento) y los nombres de las personas censadas.
b) Agrupación de categorías dentro de variables. en determinadas variables se agruparon algunas categorías de respuesta que podrían permitir identificar a personas específicas. Las variables que presentan agrupación por indeterminación son:

- **Edad (P09):** se agruparon las edades 100 años o más en una única categoría.
- **País de residencia (P10PAIS, P11PAIS, P12PAIS):** se agruparon los países que a nivel país tienen muy poca presencia. El criterio utilizado fue la frecuencia en país de origen (P12PAIS), agrupando países con menos de 100 personas a nivel nacional. La agrupación se realizó de acuerdo a continente. En el caso del continente americano, esta se realizó a partir de sus regiones. Para ver el detalle de países que se agruparon en cada continente, ver anexo N° 2 del Manual del Usuario de la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda 2017, disponible en página web del INE[2].
- **Año de llegada (P12A_LLEGADA):** se muestra desde 1950 hasta 2017, donde 1950 incluye los años declarados anteriores a este, siendo considerado como "1950 o antes".
- **Pueblos originarios (P16A_OTRO):** se agruparon los pueblos presentes en el territorio nacional con muy poca presencia. El criterio utilizado fue agrupar las categorías con menos de 100 casos a nivel nacional. En este sentido se agruparon los pueblos Ranqueles, Puelches, Batos, Molles y Llolleo dentro del código 37 "Otros pueblos presentes en el territorio nacional".

Luego, los datos del Censo 2017 disponibilizados en la página web institucional, link de acceso: https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda, está a nivel de zona censal urbana o localidad rural. Que son áreas de mayor agregación que la manzana pero que tienen en promedio menos de 2000 viviendas. De forma complementaria, datos con apertura de manzana sólo se publican como indicadores o agregados. Por razones de indeterminación en esas publicaciones se omiten datos específicos cuando la cantidad de personas correspondientes a una categoría es muy pequeña y permiten mantener información de celdas, omitiendo información por bajo del 50% de las celdas.

[2] Link de acceso http://www.censo2017.cl/microdatos/descargas/microdatos/Manual_de_usuario_Censo_2017_16R.pdf

A modo ejemplar, si liberamos un dato que dice que en la región de Aysén hay 7 hombres de 95 años, a primera vista parece que no hubiera problema en entregar dicha información, pero si una vez concluido el procesamiento se observa que solo uno de esos 7 hombres pertenece a un pueblo originario entonces ahí la base de datos deja de ser completamente anónima, pues estando innominada, existe un mayor nivel de riesgo que esté determinada por esa variable étnica que permitiría reconocer e identificar fácilmente al informante. Esta situación vulnera el secreto estadístico, el que debe ser protegido por la actividad estadística y entendido como una dimensión de la privacidad de las personas, pues hace única a esa persona en un área geográfica determinada.

Por lo tanto, a nivel de manzana en muchos casos la cantidad de personas en una categoría caería en la zona en que se omite el dato. Bajo ese principio, no es posible entregar información relativa escolaridad con el nivel de desagregación que pide el usuario toda vez que no se cumpliría el criterio definido para anonimizar el censo.

11. Que, atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente acceder parcialmente la solicitud de acceso presentada por don [redacted] en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1 literal c) y N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

12. Que, no obstante lo anterior, en virtud del Principio de Máxima Divulgación contenido en el literal d) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, se hará entrega de una base de datos correspondiente al censo 2017, desagregado a nivel de manzanas, que cumple con los criterios de anonimización e indeterminación fijados por el INE.

RESUELVO:

1º ACCÉDASE PARCIALMENTE la solicitud de acceso a información pública Nº AH007T0008516, de fecha 06 de octubre de 2021, de conformidad al artículo 21 Nº 1 y Nº 5 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2º NOTIFÍQUESE la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo 12 de Ley de Transparencia y 37 del Decreto Supremo Nº 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.

3º En conformidad con los artículos 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.

4º 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

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefa División Jurídica
Instituto Nacional de Estadísticas
"Por orden del Director Nacional de Estadísticas"
(REX N° 2979 de 05.09.2019 del INE)

SFC
Distribución:
- [redacted]
- Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE

- Oficina de Partes, INE

Documento Firmado Digitalmente Validar en https://validadoc.ine.cl/: bfe84106-4e85-4daa-834a-380b0b32018f