



DIVISIÓN JURÍDICA

**RESOLUCIÓN EXENTA N°
SANTIAGO,**

136

23 de enero del 2023

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°
AH007T0010162, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

Visado Por:
/milabaca/

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 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 solicitud GESDOC SDJ_DivisionJuridica_8700001, de 17.01.2023; 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 y fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón de 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 29 de diciembre de 2022, ha ingresado al portal de transparencia del INE, solicitud de acceso de información de don [REDACTED] requiriendo lo siguiente:

“Me gustaría conocer el listado de empresas que informan la estadística de ocupación mensual de alojamiento turístico, especialmente en el destino turístico del valle las trancas, región de ñuble comuna de Pinto. También conocer cada cuantos años se hace un cambio de los proveedores de información estadística”(sic)

4. Que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 1° de la ley N.º 17.374, orgánica del INE, se señala que es un organismo técnico e independiente, persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizado y con patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República; por tanto, como todo servicio público se encuentra obligado a la estricta observancia de las normas y principios que rigen a la Administración centralizada y descentralizada del Estado.

5. Que, luego 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, encontrándonos con productos de periodicidad mensual, anual, bianual, etc. e incluso casos en que son publicados en un día y hora prefijados, como el Índice de Precios al Consumidor. Por esta razón se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

En este sentido, la producción estadística está constituida por la recopilación, elaboración y ordenamiento sistemático de los datos, siendo muchos de estos de carácter individual y personal. Es por ello que, al momento de liberar las bases de datos se consideran criterios que minimicen los riesgos de vulneración del secreto estadístico, que protege la identidad del informante. Por lo anterior, resulta necesario precisar que el único estándar que rige a la institución para determinar los riesgos de identificación del informante, lo constituye aquello determinado en la legislación al establecerse que *"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". 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, ley N.º 17.374).

6. Que, entonces, para resguardar el "secreto estadístico", la información que entrega el INE, debe tener el carácter de innominada e indeterminada, sin excepciones de ningún tipo, ni administrativas, ni judiciales pues, como se señaló, la oferta de secreto para el informante es total, absoluta y es la que permite desarrollar 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 que 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.

Por ello y, no obstante que el INE es probablemente **el mayor tenedor de datos de personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa no es ni se transforma en pública por ese solo 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.º 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.

Dado lo anterior es que resulta imposible para esta Institución entregar el listado de empresas que informan la estadística de ocupación mensual de alojamiento turístico, especialmente en el destino turístico del Valle Las Trancas, en la comuna de Pinto, región de Ñuble, pues su entrega, que implica la nominación directa de las empresas, vulnera el secreto estadístico.

7. Que, en este sentido es necesario precisar las causales que hacen procedente la denegación de la información:

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: "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, 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."

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'".

Por otra parte, 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 que se llama "Secreto Estadístico". Lo público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos, y EVENTUALMENTE la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por cuanto la protección que conforma el deber de reserva o secreto es para los informantes, no para nuestro Servicio.

Por otro lado, y con mayor relevancia como argumento denegatorio, si se entregase dicha información se podría ver afectado el secreto estadístico, lo cual implica el riesgo de infracción a los principios constitucionales de legalidad y competencia, en tanto excedería el marco de ejercicio de las funciones públicas que han sido encomendadas al Instituto Nacional de Estadísticas.

Como productores estadísticos y garantes de la confidencialidad de la información entregada por parte de los hogares, debemos procurar tomar conciencia y acción respecto a los riesgos potenciales de divulgar información sensible que sea posible nominar. Es por esto que la evaluación de este riesgo en base a herramientas estadísticas, como el análisis previamente mostrado que recomienda la literatura, es de vital importancia, y el riesgo de determinación y/o nominación deja de ser una expectativa cuando las bases son entregadas a niveles de desagregación no contemplados para la muestra.

8. Que, en relación con la segunda parte de su consulta, relativa a *“conocer cada cuantos años se hace un cambio de los proveedores de información estadística”*, cumpla con informar que el procedimiento de determinación de las empresas que responden la EMAT, se hace en base a la selección aleatoria de una muestra (de aproximadamente 1.500 empresas) recogida de un marco muestral integrado por alrededor de 4.000 a 5.000 empresas que cumplen determinadas características que las hacen elegibles para este tipo de producto, las que a su vez son seleccionadas desde un directorio que se constituye desde diversas fuentes de información (bases de Sernatur, Servicio de Impuestos Internos, EMAT, entre otros). La recomendación internacional es que, dado el dinamismo del sector, esta muestra se ajuste cada 5 años, teniendo presente que el año de selección debe ser comparable a otros años, siendo un período convencional en la materia que se mide. La última muestra en nuestro país fue seleccionada el año 2017 y no ha sido actualizada, puesto que la situación de pandemia vivida a partir del año 2020 no hace aconsejable efectuar este ajuste en años en que, dada la situación sanitaria, el sector se ha visto impactado de manera irregular versus otros años de medición.

RESUELVO:

1° DENIÉGASE la solicitud de acceso a información pública **N° AH007T0010162**, de fecha 29 de diciembre de 2022, de conformidad al N.º 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 peticionario 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° 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

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)

Distribución:

- 
- Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Subdepartamento de Partes y Registros, INE