



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º
SANTIAGO,

320
10 de febrero del 2023

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION N.º AH007T00226,
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 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; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000008840004**, de 06.02.2023, 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 24 de enero de 2023, a través de solicitud N.º **AH007T0010226**, doña [REDACTED] ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

“Estimados de la encuesta realizada a los productores de láctea menor, es posible tener el listado de fabricas que están consideradas en estas estadísticas, cual es la versión mas reciente. Gracias”. (Sic)

4. Que, habiendo recibido su requerimiento, éste fue derivado al Subdepartamento de Estadísticas Agropecuarias (SDEA), dependiente del Departamento de Estadísticas Económicas, de la Subdirección Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad competente para dar respuesta a este tipo de solicitudes, en razón de su materia.

5. En relación a la concurrencia de alguna causal constitucional o legal de secreto o reserva, que haga procedente la denegación de la información reclamada, es del caso consignar que, en este caso en particular, se configura la **Causal del artículo 21º Nº5 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 8º 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.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.

A su turno, el principio de transparencia consagrado en el artículo 5° de la Ley N.º 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.º 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.º 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.º 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N.º 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.º 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.º 29 de su Ley Orgánica N.º 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 Oficiales¹, 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

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>

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.º 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.”*

En este sentido el Subdepartamento de Estadísticas Agropecuarias (SDEA) tiene como función producir estadísticas referidas al rubro agropecuario en forma continua y representativa, entregando sus resultados de manera oportuna para las diferentes necesidades del sector público y privado.

Dentro de los productos estadísticos del SDEA se encuentran: Encuesta de Superficie Sembrada de Cultivos Anuales, Encuesta de Superficie de Hortalizas, Encuesta de Cosecha de Cultivos Anuales, **Encuesta de Industria Láctea Menor**, Encuesta de Criaderos de Cerdos, Encuestas de Criaderos de Aves, Encuesta de Producción de Huevos, Encuesta de la Industria de Cecinas, Encuesta de Ganado Bovino², Encuesta de Ganado Ovino³ y Encuesta de Ganado Caprino, más los Estudios de Intenciones de Siembra y Pronósticos de Cosecha, estos últimos no publicables.

Los productos estadísticos nombrados anteriormente son mandatados por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) bajo convenios vigentes, en donde la información entregada debe cumplir con protocolos técnicos y estándares de calidad establecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los cuales son generados bajo resguardos de información, tanto en cuadros de resultados, informes y bases de datos. Estos se efectúan con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, toda acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia.

Lo mismo ocurre con los productos estadísticos como Encuesta de Mataderos de Ganado, Encuesta de Mataderos de Aves y Encuesta de Ferias de Ganado, entregados bajo convenios vigentes al Banco Central de Chile (BCC). La producción estadística mencionada anteriormente puede ser visitada en el siguiente enlace:

<https://www.ine.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca>

La Encuesta de la Industria Láctea Menor, de ahora en adelante EILM, es un censo de plantas elaboradoras de productos lácteos de menor tamaño en el país y que no se encuentran incluidas en Encuesta de la Industria Láctea Mayor que es desarrollada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), perteneciente al Ministerio de Agricultura. En este producto se investiga trimestralmente la producción de productos lácteos por tipo.

La EILM, permite al sector público y privado contar con los antecedentes necesarios para la adopción de decisiones del sector productivo lechero, al complementar la información necesaria con la de Encuesta Industria Láctea Mayor.

De acuerdo a la metodología, la población objetivo de EILM la constituyen todas las plantas lecheras en el territorio nacional a nivel regional que reciben entre 20.000 y 10.000.000 de litros de leche cruda al año y que cumplan con los requisitos exigidos por la autoridad sanitaria. Las plantas lecheras bajo los 20.000 litros que son identificadas por parte del INE no se incorporan en los datos publicados, por otra parte las plantas lecheras superiores a los 10.000.000 de litros de leche cruda anual son derivadas a la Encuesta Industria Láctea Mayor de ODEPA.

² La Encuesta de Ganado Bovino fue recolectada por última vez el año 2019.

³ La Encuesta de Ganado Ovino fue recolectada por última vez el año 2017, al igual que la Encuesta de Ganado Caprino.

Por último, es necesario señalar que al existir EILM y Encuesta de la Industria Láctea Mayor, la suma de ambas genera el total de plantas lecheras del subsector lechero que es insumo para la generación de las Cuentas Nacionales por parte del Banco Central y a su vez provee información relevante para investigadores, sector privado y público en general.

Las publicaciones trimestrales con los resultados de la EILM se encuentran en el siguiente vínculo:

<https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/leche-y-productos-lacteos>

Respecto a la solicitud de información sobre qué empresas forman parte de las estadísticas de la EILM, dicha información se encuentra en poder del INE pero no puede ser entregada al público, por las razones ya latamente expuestas. En este sentido, la labor de este servicio se encuentra sujeta al denominado secreto estadístico, el cual obliga a difundir la información estadística de manera que no pueda saberse, ni siquiera indirectamente, a quién corresponde un dato particular.

6. Que, atendido todo lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud presentada con fecha 24 de enero de 2023, a través de solicitud N.º **AH007T0010226**, por doña [REDACTED] por aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N.º 5 de la Ley de Transparencia.

RESUELVO:

1° **DENIÉGASE** la solicitud de acceso a información pública N.º **AH007T0010226**, de fecha 24 de enero de 2023, 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.º 12 de Ley de Transparencia y N.º 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.º 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 de la Directora Nacional"
(Resolución Exenta N.º 2.979, de 05.09.2019)

DRA

Distribución:

- Subdepto. Información Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Oficina de Partes, INE