



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º
SANTIAGO,

812
29 de marzo del 2023

Visado Por:

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N.º
AH007T0010336, 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 resolución exenta N.º 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000009090003**, de 13.03.2023, de la Unidad de Transparencia INE; 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; 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 14 de diciembre de 2022, a través de solicitud N.º **AH007T0010336** don ██████████, ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

*“Buenas tardes Estimados INE
Por favor necesito me proporcionen información digital de las Unidades Agropecuarias del VIII Censo agropecuario en formato Shapefile a nivel de la Región de Coquimbo. Desde ya le agradezco por su gestión.
Saludos cordiales” [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, 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”.

6. Que, acceder a lo solicitado conlleva la transgresión de las normas legales de nuestro Servicio, relativas al secreto y reserva, haciendo procedente 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 8º de la Constitución Política.”

Si bien la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas no tiene el rango de orgánica constitucional (como lo dispone el inciso 2º del artículo 8º 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 2º del artículo 8º 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 este sentido, el VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (CAF 2021) fue una operación estadística realizada en todo el territorio nacional constituyendo la fuente de información más importante y actualizada de datos estructurales del sector silvoagropecuario, para su uso por el sector público y privado para la toma de decisiones económicas bien informadas y para orientar la planificación, formulación e implementación de programas y políticas públicas sectoriales, así como para el desarrollo del marco muestral de las estadísticas intercensales.

La ejecución del operativo del CAF 2021 se realizó entre el 10 de marzo y el 10 de junio de 2021, considerando una extensión hasta el 30 de junio del mismo año para algunas regiones del país. El periodo de referencia de los datos se estructuró en función de los objetivos de las preguntas del cuestionario censal, en donde se definieron tres fechas de referencia: (1) día de referencia, el cual correspondió al primer día de recolección de datos, es decir, el 10 de marzo de 2021; (2) año agrícola de referencia, que abarcó el período entre el 01 de mayo de 2020 y el 30 de abril de 2021; y (3) año calendario, el cual comprendió entre el 01 de enero y 31 de diciembre de 2020.

Este censo incorporó tecnología y utilizó dos estrategias de recolección; la estrategia web, con la cual se habilitó la posibilidad de responder el cuestionario censal por internet, y la estrategia en terreno, en la cual la recolección de datos fue realizada mediante Dispositivos Móviles de Captura (DMC). El uso de cuestionarios en papel fue utilizado como medida de contingencia.

Ahora bien, la metodología¹ del CAF 2021 definió las siguientes unidades de análisis sobre las cuales se

¹ Mayor detalle en el Documento Metodológico VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal disponible en <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>

presentaron los resultados:

- Productor(a): corresponde a una persona natural o jurídica que toma las decisiones principales de gestión, es decir, sobre el uso de los recursos y ejerce control de las actividades de la UPA. Tiene, asimismo, responsabilidad técnica y económica y puede asumirlas directamente o delegar las relacionadas con la gestión del trabajo diario a un gerente administrador contratado.
- **Unidad Productiva Agropecuaria (UPA):** corresponde a una unidad económica de producción agrícola y/o ganadera y/o forestal, bajo gestión única por un(a) productor(a), sin consideración de tenencia y/o tamaño, que comprende todo el ganado mantenido en ella y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas. Por lo tanto, la UPA considera toda la superficie que el productor gestiona, sin considerar límites administrativos comunales.
- **Establecimiento:** subconjunto de una UPA, son una unidad instrumental que permite organizar la información recolectada de las UPA que cuentan con más de una unidad administrativa y éstos pueden comprender predios colindantes o separados, siempre que -en su conjunto- se encuentren bajo una administración única y ubicada en una misma región.
- Predio agrícola: corresponden a un área de tierra colindante manejada por un(a) productor(a) agropecuario.

La conceptualización de las unidades de análisis conlleva a que la información recolectada responda a un nivel jerárquico, UPA, establecimiento y predio, los cuales determinan la desagregación geográfica de la información recolectada, ya sea a nivel nacional, regional y comunal respectivamente.

La solicitud en “formato shape” es un formato de intercambio de información geográfica, en donde se guarda la localización de los objetos geográficos y sus respectivos atributos, siendo .SHP el archivo que almacena las entidades geométricas de los objetos.

Por lo tanto, cabe señalar que la información georreferenciada solicitada, sí existe en poder de nuestro Servicio, pero no es posible su entrega, considerando que esta información indica las coordenadas y el área de los Establecimientos y UPAs, lo cual significaría la identificación territorial de cada uno de los productores y la información que ellos han respondido.

Como parte de las innovaciones que incorporó el CAF 2021, tomó particular relevancia la cartografía censal que formó parte del marco censal, cuya actualización se realizó previo al proceso de recolección de datos. Esta apoyó la planificación y permitió dar seguimiento a los avances de cobertura durante la recolección de datos.

A partir de la cartografía censal se categorizó la superficie del territorio nacional de manera de orientar el trabajo del personal en terreno, indicando aquellas zonas que debían ser visitadas y aquellas que no. Fueron cuatro las categorías que permitieron focalizar la recolección de datos y una mayor eficiencia del operativo, las que correspondieron a:

- Zonas urbanas (ciudades, poblados, aldeas, etc.) o suelos con un destino distinto al agrícola, agroindustrial o forestal según el SII, dentro de los que se encuentran los habitacionales, industriales, comercio, transporte y sitios eriazos, entre otros.
- Zonas sin signos de actividad²: Superficie que, perteneciendo a un rol de destino agrícola, agroindustrial o forestal, no presentó signos de actividad silvoagropecuaria evidentes, esta categoría se denominó descuento operativo geográfico (DOG). Lo anterior considera condominios, villas, poblaciones, casas y parcelas de agrado o que hayan presentado un cambio de uso de suelo. Por otra parte, también incluye terrenos como desierto, campos de hielo, zonas de alta montaña o lugares donde, dada la naturaleza del terreno y su extensión es muy poco probable encontrar algún informante.
- Superficie UPA estrategia de recolección web: Superficie bajo gestión de productores(as), cuya conformación se realizó previo al proceso de recolección de datos, en esta categoría se encuentra la superficie que pudo ser asociada al territorio.
- Superficie estrategia de recolección de terreno (DMC): Superficie perteneciente a un rol agrícola, agroindustrial o forestal que no le fue asignada alguna de las categorías anteriores, constituyéndose como la superficie cartográfica a recorrer por la estrategia de terreno, a través de la aplicación de cuestionarios en Dispositivos Móviles de Captura (DMC), dando completitud al territorio nacional. Esta categoría es la base para la construcción de la superficie de referencia.

La cartografía de los sectores censales asignados a cada persona recolectora estuvo disponible en el DMC, complementándose con la información del Listado de Referencia (LdR) asociada a su carga de trabajo. Para los

² La identificación y marcaje se realizó a través del análisis de las imágenes satelitales por profesionales con competencias en el ámbito de la cartografía y los sistemas de información geográficos (SIG).

perfiles de coordinación y supervisión, la cartografía censal estuvo disponible en una plataforma online, permitiendo monitorear diariamente el estado de las gestiones realizadas en terreno, siempre con fines meramente funcionales, asociados a la operatividad del censo, por lo cual, como la información geoespacial precisa las coordenadas y el área de las UPA, significaría la identificación territorial de cada uno de los productores y la información que ellos han respondido.

Por 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.º 17.374, dentro de las cuales se contempla la estricta observancia del Secreto Estadístico, consagrado en los artículos 29º y 30º de la citada Ley N.º 17.374, de 1970.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales³, los cuales son aplicados en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 5º inciso 2º 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 6º y 7º de la Constitución Política de la República, ya individualizados en considerandos previos.

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“Artículo 2º: 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.º 21 de la Ley de Transparencia, en el hecho que el INE, conforme lo establece el inciso 1º 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’”*. 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 29º). 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 que configura el secreto estadístico, es diferente a otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno ya que, 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.

³ 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>

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.

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.

Por otro lado, la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aumenta aún más la necesidad de asegurar la protección de datos personales, en tanto se vuelve una exigencia de este organismo a sus países miembros, a partir del establecimiento de directrices generales sobre la privacidad de datos personales. Por ello, para realizar la indeterminación como procedimiento 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 de los censos agropecuarios en otros países.

7. Que, en virtud de los principios de divisibilidad y máxima difusión, los resultados del CAF 2021 son entregados de diversas formas y en distintos niveles, según las necesidades de los usuarios, estando disponibles en nuestra página web, www.ine.cl, específicamente en el Banner VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal⁴. Los productos que se ponen a disposición del público son los siguientes:

- Resumen gráfico: principales resultados del CAF 2021 a nivel nacional y por región. Disponible en: www.censoagropecuario.cl
- Visualizador de mapas: visualización de la información a nivel comunal y regional de las variables que sean de interés para el usuario.
- Base de datos: corresponde a las bases de datos Actividad Silvoagropecuaria y Hogar Agrícola posterior al proceso de control de divulgación. Estos se encuentran disponibles y pueden ser descargadas directamente desde la página web del INE, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>
- Metadatos: Junto con el documento metodológico del CAF 2021, disponible en https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-agropecuario/metodologia/2021/documento-metodol%C3%B3gico-caf-2021.pdf?sfvrsn=157b7b33_4, se publica: 1. El cuestionario censal; 2. Manual de terreno corresponde al documento base de las capacitaciones con la descripción de las preguntas realizadas durante el operativo, los objetivos de las secciones y también señala las indicaciones, en caso de ser necesarias, que se debieron tener en cuenta durante la recolección de datos; 3. Manual de usuario de la base de datos del CAF 2021: documento con los elementos esenciales e indicaciones para el uso de las bases de datos; 4. Diccionario de variables: descripción de las variables contenidas en las bases de datos del CAF 2021.
- Cuadros estadísticos (Tabulados en Excel): serie de 21 cuadros con la información principal del CAF 2021, que se indican en la página 50 del documento metodológico.

Luego, la determinación geoespacial de las UPAS no se encuentra contemplado dentro de los productos estadísticos publicables por nuestro Servicio, toda vez que permite la determinación directa de los informantes del CAF, al asociar la ubicación geográfica de los mismos, con los resultados publicados del Censo Agropecuario.

8. Atendido todo lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud N.º **AH007T0010336**, presentada por don ██████████, por aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N.º 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N.º 17.374.

RESUELVO:

1. **DENÍEGASE** la solicitud de acceso a información pública N.º **AH007T0010336**, de fecha 06 de marzo de 2023, de conformidad al artículo 21 N.º 5 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, adjuntándose 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

⁴ Ver: <https://www.ine.gob.cl/estadistica/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>

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:

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