



División Jurídica

RESOLUCIÓN EXENTA N°

SANTIAGO,

2141

4 de julio del 2023

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°
AH007T0010678, 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 Resolución Exenta N° 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_00009820001**, de 27.06.2023; 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 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 02 de junio de 2023, a través de solicitud N° **AH007T0010678**, [REDACTED], ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando en lo específico lo siguiente:

“Junto con saludar cordialmente, se solicita datos al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) con el propósito de cumplir el objetivo del proyecto FONDECYT (ID: 11230379; Grupo Geografía) “The subnational dimension of agri-food networks in Chile: the role of regions and local supplier firms”.

Para cumplir con el objetivo de la investigación es necesario contar con información de empresas del rubro “ silvoagropecuario y de sus redes de producción y comercio (por ejemplo, informaciones respecto a la relación con proveedores, consumidores, acuerdos comerciales etc.).

Es particularmente relevante para el diseño metodológico y definición de la estrategia empírica del proyecto utilizar las definiciones de la base de datos ELE, ya que el INE dispone de datos secundarios suficientes para el adecuado cumplimiento del objetivo de investigación mencionado.’

Eso permitiría incrementar la eficiencia en el uso de los recursos del proyecto FONDECYT mencionado, ya que sería un costo adicional evitable proceder con aplicación de encuestas para recolectar datos primarios, que ya fueron generados por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

Es importante mencionar que lo que se busca es hacer un análisis econométrico, para identificar el efecto de variables relacionadas a redes/encadenamientos con variables de resultados de las empresas (ventas, por ejemplo). No hay ningún interés en identificar las empresas, sino estimar el efecto del componente regional (a nivel comunal y/o regional) respecto a las redes de las empresas en sus resultados económicos.

Entiendese que el estricto mantenimiento de estas reservas constituye el 'Secreto Estadístico'. Por otra parte, es importante rescatar que esta Solicitud de Datos es para la identificación regional (de localización) de las empresas (observaciones), y no cualquier otra información de carácter individual de las empresas, tampoco de sus administradores/socios/propietarios o de su dirección o Rol. Por ende, esta solicitud se fundamenta en la Ley N° 20.285 y de los pronunciamientos emanados desde el propio Consejo para la Transparencia.

Se entiende que el uso que se le dará a los datos (estimación de modelos econométricos y generación de estudios científicos) no debería ser inconsistente con la reserva legal que constituye el secreto estadístico. Hay que mencionar que no es de interés del modelo a ser estimado vulnerar la indeterminabilidad e innominabilidad exigida para dar cumplimiento a la normativa sobre Secreto Estadístico, sino que establecer la relación entre la localización de las empresas y sus redes en los resultados económicos de las empresas: todas las variables requeridas para el análisis están en la BBDD, a excepción de la información regional.

Finalmente, y para conocimiento público, es importante mencionar que no es intención y no será parte de los estudios regenerar y/o imputar cualquier responsabilidad al respecto a la interpretación y aplicación que se haga de los resultados obtenidos a través de esta Solicitud.

además, quedamos a disposición para firmar cualquier documento de confidencialidad que el INE juzgue necesario."

En base al expuesto, se solicita proceder a la entrega de las bases de datos completas ELE-3, ELE-4 y ELE-5 con las variables relacionadas a comuna y/o región (al menos una de ellas), que componen las Secciones I (ELE-3 y ELE-4) y el Modulo 1 – ELE-5).

Variables adicionales a la BBDD publica solicitadas: ELE-5 MODULO PREGUNTA Incluido en BBDD GLOSA PREGUNTA CODIGO GLOSA TIPO RANGO SIGNIFICADO Incluido en BBDD 1 1.1 NO información general Región LISTA SELECCION Listado de regiones de Chile NO 1 1.1 NO información general Comuna LISTA SELECCION Listado de comunas de Chile NO"

Variables adicionales a la BBDD publica solicitadas: ELE-4 PREGUNTA Incluido en BBDD GLOSA CODIGO GLOSA TIPO RANGO SIGNIFICADO FACTOR DE EXPANSION 1 NO información general. Región LISTA SELECCION Listado regiones de Chile No Aplica 1 NO información general. Comuna LISTA SELECCION Listado comunas de Chile No Aplica"

Variables adicionales a la BBDD publica solicitadas: ELE-4 MODULO LETRA SECCION PREGUNTA Incluido en BBDD GLOSA CODIGO GLOSA TIPO RANGO SIGNIFICADO PAGINA 1 A I 1 NO información de identificación de la empresa. Región LISTA SELECCION Listado regiones de Chile 1 1 A I 1 NO información de identificación de la empresa. Comuna LISTA SELECCION Listado comunas de Chile 1"

Adjunto, les envío una carta formal con el detalle de la solicitud de datos.

Cordialmente le saluda, Eduardo Sanguinet

Observaciones: Adjunto, envío una carta formal con el detalle de la Solicitud." (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; encontrándonos con productos de periodicidad mensual, anual, bianual, etc. e incluso casos en que el

INE los publica en un 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.

6. Que, la producción estadística está constituida por la recopilación, elaboración y ordenación sistemática de los datos, siendo muchos de estos de carácter individual y personal. De hecho, a modo de ejemplo, la Encuesta de Presupuestos Familiares contiene información sensible de miles de familias y personas del país, quienes podrían ser ubicadas en el territorio de manera exacta, cuando sus características individuales o datos personales son entregadas junto con niveles geográficos de mayor desagregación.

7. Que, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, es decir, que no se pueden publicar o difundir datos con referencia directa o indirecta a personas naturales o jurídicas. Esto se fundamenta en la protección de los datos personales, los cuales corresponden a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables; es decir, cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social, así como a la obligación de respetar el “Secreto Estadístico” por el cual 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. 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.

8. 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.

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.

9. Que, 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.

10. Que, para realizar la indeterminación se revisó experiencia internacional, con el fin de tener una mirada general del panorama en torno a la protección de datos en otros países. En estas experiencias se constataron altas restricciones en torno a la protección de los mismos, realizadas de diferentes maneras, siendo los principales métodos de indeterminación el intercambio de datos, la recodificación de variables y categorías, la restricción del nivel de información geográfica, la entrega de valores determinables como “no disponibles”, el redondeo de datos con límites máximos y mínimos, la entrega solo de muestras de la población y el intercambio aleatorio para muestras pequeñas de hogares similares en áreas cercanas, entre otros.

Pues bien, realizado el análisis preliminar se concluye que existen una serie de limitaciones técnicas que impiden entregar las bases de datos en los términos estrictamente requeridos, a saber, “*se solicita proceder a la entrega de las bases de datos completas ELE-3, ELE-4 y ELE-5 con las variables relacionadas a comuna y/o región (al menos una de ellas), que componen las Secciones I (ELE-3 y ELE-4) y el Módulo 1 – ELE-5*” y cumplir igualmente con la normativa del secreto estadístico.

La Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) es un instrumento que tiene por objetivo principal medir el estado del desarrollo empresarial a lo largo del tiempo, para distintos sectores productivos y tipos de empresa. Además, la

encuesta permite estimar la productividad de las empresas de la economía, sus cambios en el tiempo, además de un amplio abanico de variables cuyo fin es caracterizar a las unidades productivas del país y que inciden finalmente en su desempeño, según sector de actividad económica y tamaño de las empresas.

Si bien el formulario efectivamente contiene consultas sobre la región y comuna de la empresa, esta información no es puesta a disposición del público general. En efecto, el INE no proporciona información que haya sido entregada por menos de tres informantes que realicen una actividad o posean una característica relevante, y/o que presenten valores atípicos o extremos fácilmente identificables dentro de ese grupo de informantes. Considerando lo anterior, aumentar el nivel de detalle geográfico, al nivel solicitado por el usuario respecto de la base de datos completa solicitada, permite la identificación de las unidades en la encuesta.

La ELE cuenta con información sensible de las unidades informantes, donde destacan variables relativas a la caracterización financiera y de recursos humanos de la empresa. Estos datos deben ser protegidos, considerando que algún tercero puede obtener variables de identificación directa (dirección, teléfono, nombre, rut, etc.) y variables clave (que también se encuentran en la encuesta) que le permitirían re-identificar a las unidades informantes, pudiendo llegar a conocer la información sensible que se intenta proteger.

Con relación a lo anterior, las atribuciones establecidas en la normativa de secreto estadístico que hacen referencia a la protección de la determinación/nominación de los informantes, el INE ha determinado restricciones sobre la publicación de antecedentes para el cumplimiento efectivo de dicha normativa. Como se ha señalado, estas medidas consideran la prohibición de divulgación de datos proporcionados por menos de tres informantes que realicen una actividad o posean una característica relevante, y que no existan valores atípicos o extremos fácilmente identificables dentro de ese grupo de informantes en la unidad geográfica publicada.

En consideración a lo expuesto es imposible atender la solicitud de las bases de datos completas con las variables relacionadas a comuna y/o región, dado que la eventual difusión de esta información vulnera la confianza existente en el Instituto por parte de sus informantes amparada por el secreto estadístico.

11. En este sentido es necesario precisar las causales que hacen precedente la denegación de la información:

11.1. 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 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

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>

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.

Por último, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 19.628, y tal como lo señala el Consejo para la Transparencia², *cuando los órganos o servicios públicos recolecten datos personales a través de encuestas, estudios de mercado o sondeos de opinión pública u otros instrumentos semejantes, sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que la ley regula, se deberá informar a las personas del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas y el propósito para el cual se está solicitando la información. La comunicación de sus resultados debe omitir las señas que puedan permitir la identificación de las personas consultadas, **debiendo sólo comunicarse los datos que tengan la calidad de estadísticos, es decir, los que, en su origen, o como consecuencia de un tratamiento, no pueden ser asociados a un titular identificado o identificable**, por haber sido aplicado a su respecto un procedimiento de disociación de datos.*

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.

A continuación, se explican los conceptos utilizados dentro de la literatura de protección de datos respecto al riesgo de re-identificación de los informantes.³

- Variable sensible: corresponde a la variable o variables que contienen la información sensible entregada por los encuestados (informantes), que se busca proteger.
- Variable de identificación directa: estas variables corresponden a las que son virtualmente únicas por individuo, tales como el rut, dirección, teléfono, nombre, entre otros.
- Variable clave: las variables clave deben cumplir con dos criterios. Primero, en su conjunto pueden generar información suficiente para identificar individualmente a gran cantidad de unidades sin ser variables de identificación directa. En segundo lugar, deben ser variables con las que podría contar un tercero desde otra fuente, junto con datos de identificación directa, permitiéndole realizar una unión entre la base de datos de la encuesta (que contiene la información sensible) y un registro o base de datos externa que cuenta con variables de identificación directa.

A continuación, se presenta un ejemplo simplificado que busca explicar de mejor forma cómo un tercero podría realizar la re-identificación, si es que se entregaran datos de región, ciudad o comuna:

Supongamos que, en la región de Los Ríos, existiera una sola empresa dedicada a la actividad "Industrias manufactureras" (por simplicidad, diremos que es una panadería). Para efectos de este ejemplo, la empresa presenta respuesta a la ELE 5 y los datos reportados se encuentran en la base de datos publicada.

En este contexto, si se entregara la base de datos con el detalle de región o comuna (variables clave), podría ocurrir que un usuario, que cuente con información de identificación de esta empresa⁴, logre identificar a la panadería dentro de la base de datos. En este caso, el usuario obtendría acceso a información sensible de la panadería, como sus ventas, costos, personal contratado, etc. Con lo anterior, se quebrantan las directrices institucionales sobre confidencialidad de los datos de la fuente informante.

Esta situación eventualmente podría revestir un riesgo para la unidad informante en el caso de que la identificación sea realizada por alguna parte interesada (competidores, proveedores, entre otros), que pudiera usar los datos sensibles recolectados para su propio beneficio.

Siguiendo esta línea, la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra las actividades de la ELE 5 y la cantidad de regiones con tres o menos informantes. Se tiene que existen regiones donde se han recolectado datos de menos de tres informantes.

Tabla 1. Cantidad de regiones con unidades informantes y con menos de tres unidades informantes, según actividad económica CIIU4.CL 2012. ELE 5.

² http://archivos.cplt.cl/transparencia_activa/actosResoluciones/actos-y-resoluciones-con-efectos-sobre-terceros/propuesta_de_recomendacion_pd_vf_09sept2011_publicacion_do_1_.pdf.

"Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de los Órganos de la Administración del Estado", página 16.

³ *Guía práctica para la protección de datos estadísticos: Anonimización de microdatos* (Seguí 2014)

⁴ Por ejemplo, datos de identificación contenidos en listados de unidades pertenecientes a gremios empresariales, bases de datos de patentes municipales, entre otras.

Actividad CIIU4.CL 2012	Glosa	Cantidad de regiones con unidades informantes	Cantidad de regiones con menos de tres unidades encuestadas
A	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	14	2
B	Explotación de minas y canteras	14	1
C	Industrias Manufactureras	15	0
D-E	Suministro de electricidad, gas y agua (Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado - Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación)	9	7
F	Construcción	15	0
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	15	0
H	Transporte y almacenamiento	15	1
I	Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	14	0
J	Información y comunicaciones	13	6
K	Actividades financieras y de seguros	13	4
L-N	Actividades de servicios (Actividades inmobiliarias -Actividades de servicios administrativos y de apoyo)	15	3
M	Actividades profesionales; científicas y técnicas	14	2
R-S	Otros servicios (Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas -Otras actividades)	15	2

Fuente: INE

El riesgo de identificación toma mayor relevancia en el caso de las empresas del tramo de inclusión forzosa (IF), que se caracterizan por ser las más relevantes dentro de sus respectivas actividades. En este contexto, existen regiones con tres o menos empresas clasificadas como IF, y que podrían ser identificadas con relativa facilidad.

Considerando lo expuesto anteriormente, no es posible entregar las bases de datos de las ELE 3, ELE 4 y ELE 5 con la desagregación solicitada (región/comuna), atendidos los términos del requerimiento, en que se solicitan las bases de datos completas con la variable regional y/o comunal.

11.2 Dicho lo anterior, corresponde además denegar la solicitud de acceso a la información individualizada en el numeral 3, por aplicación, además, de la causal **del numeral 1 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia**, esto es: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas.

Según ya hemos señalado, el Instituto Nacional de Estadísticas debe ceñir su actuar a los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. Asimismo, sus competencias están definidas en la Ley N° 17.374, que fija el texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censo y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. De conformidad a esta normativa le corresponde al Instituto Nacional de Estadísticas, entre otras funciones específicas, las de:

“Artículo 2°:

- a) Efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales [...]*
- l) Confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyan fuente de información estadística”.*

Asimismo, dicha ley consagra el ya mencionado Secreto Estadístico, razón por la cual el Instituto Nacional de Estadísticas estaría excediendo su ámbito de competencia legal si entregara la información solicitada. Por lo tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas solamente está mandado por la ley para entregar y dar a conocer estadísticas y datos oficiales, que no vulneren el Secreto Estadístico.

Por otra parte, debemos considerar que en un escenario como el expuesto en el párrafo anterior, las consecuencias de la divulgación de información, generan un daño para la Administración, daño que cruza la vulneración de las diversas jerarquías normativas que conforman el ordenamiento jurídico nacional.

- En el ámbito constitucional, se vulnerarían – como ya se ha indicado- los principios de legalidad y competencia previstos en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental; así como garantías fundamentales previstas en el artículo 19 de la misma, especialmente la igualdad ante la ley, el respeto y protección a la vida privada y a la honra, etc. Todo lo anterior importa, en definitiva, vulnerar las bases de la institucionalidad, el principio de promoción del Bien Común y de servicio del Estado a la persona. Cumple indicar que, la vulneración de estas garantías abre un riesgo de judicialización por eventuales reclamaciones de los informantes que estimaren vulnerados sus derechos constitucionales, a través de las acciones constitucionales previstas al efecto.
- En el ámbito legal, se vulnera no sólo el Secreto Estadístico, y consecuentemente con ello se incurre por parte de quienes concretaron los actos destinados a la entrega de información, en el tipo penal previsto y sancionado en el artículo 247 del Código Penal; sino que además se vulneran las normas que regulan el actuar de la administración en el ejercicio de la función pública contenidas en la Ley N° 18.575, tales como los principios de legalidad, competencia y –muy especialmente- abre un espectro de riesgo asociado al principio de responsabilidad establecido en el artículo 4° de la norma en comento, que establece:

“Artículo 4°: El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones...”

En este orden de ideas, ante la posibilidad de daños causados a un informante, como los indicados en los acápites precedentes, pareciera indiscutible plantear el riesgo de la alegación de responsabilidad extracontractual del Estado; con las consecuencias que ello conlleva y que se traducen en condenas indemnizatorias que revestirían un desmedro en el patrimonio público, o como ya ha ocurrido, la negativa de los informantes a entregar la información requerida, aun a sabiendas de que con ello se incumple una obligación legal de suministrar la información requerida por el INE.

En este sentido debemos destacar la potencialidad de daño a nivel del Sistema Estadístico Nacional y la comunidad estadística internacional. ***En efecto, nuestros informantes nos entregan información sensible, con la certeza de que este Instituto la resguardará y la utilizará solamente con fines estadísticos. La violación de esa confianza nos llevaría a un escenario donde las personas y empresas se negarían a entregar información para prevenir el riesgo de que sea filtrada al público.*** Una situación como la descrita, dañaría no solo los principios de certeza jurídica y la fe pública comprometida en cada acto de entrega de insumos para la actividad estadística, sino que debilitaría nuestra imagen país en el contexto internacional y muy especialmente frente a la comunidad estadística internacional.

De hecho, el INE ha sido objeto en el último período –no con poca frecuencia- de negativas y cuestionamientos a la entrega de información por parte de sus informantes aduciendo que, en razón de la Ley N° 20.285 y de los pronunciamientos emanados desde el propio Consejo para la Transparencia, así como de los tribunales de justicia, la reserva legal que constituye el “Secreto Estadístico”, se ha visto debilitada. Debemos tener presente que la información que los particulares proporcionan al INE, se hace en el entendido de que aquella sólo será utilizada con fines estadísticos, sin que la misma sea revelada a nadie, ya que tiene el carácter de secreta, se encuentra en custodia de este Instituto y sólo será parte de un dato global.

Así, en caso de acceder a la entrega de la información en los términos requeridos, significaría un quebrantamiento a la confianza que los particulares han depositado en la institucionalidad estadística, afectando la relación que el INE mantiene con sus informantes y consecuentemente con ello, no sólo la calidad de la información estadística oficial que se entrega al país, sino que su conocimiento puede afectar el cumplimiento de nuestras funciones del Instituto Nacional de Estadísticas, señaladas en el artículo 2° de la Ley N° 17.374.

12. Que, sin perjuicio de lo señalado, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Transparencia, Para mayor información y acceso a las bases de datos históricas disponibles para su uso, documentación metodológica, formularios y archivos de análisis de la ELE se recomienda visitar página web del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el siguiente link:

[Empresas, pymes y emprendimiento archivos - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo \(economia.gob.cl\)](#)

Además, para mayor información respecto a la ELE 6, se recomienda visitar la página web del INE, en el siguiente link:

[Encuesta Longitudinal de Empresas \(ine.gob.cl\)](#)

13. Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por [REDACTED], en los términos requeridos, en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1, y N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

RESUELVO:

1° **DENIÉGASE** la solicitud de acceso a información pública N° **AH007T0010678**, de fecha 02 de junio de 2023, de conformidad al artículo 21 N° 1, y N° 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, 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 de la Directora Nacional"
(Resolución Exenta N° 2.979, de 05.09.2019)

DRA

Distribución:

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