



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º
SANTIAGO,

532
15 de febrero del 2024

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N.º AH007T0011455,
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 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 solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000011370012**, de 08.02.2024; en resolución exenta N.º 3.435, de 2023, del INE, que delega facultades que indica; 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 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 18 de enero de 2024, ha ingresado al portal de transparencia del INE, solicitud de acceso de información de don [REDACTED], requiriendo lo siguiente:

“Buenos días, me presento mi nombre es [REDACTED] de Magíster en Eficiencia Energética de Edificaciones y Construcción Sustentable en la UTEM y también Analista de Proyectos para la región Metropolitana del Ministerio de Energía. El motivo de mi correo es solicitar información respecto al gasto incurrido por edificios residenciales en las comunas de Ñuñoa, La Florida, Las Condes y San Miguel, específicamente la notificada a través de la Encuesta Mensual de Gastos Comunes para la elaboración del IPC, con el fin de elaborar mi tesis que analizará un modelo de compra agregada para este tipo de servicios con una componente de medición y estrategia de mitigación al cambio climático. Además, si es posible solicitar información estadística anual referente a los gastos destinados a bien común en edificios residenciales como su evolución anual de precio y su directa relación con la edad de la edificación o estado de conservación. Quedo atento. Muchas gracias.”

4. Que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 1º de la Ley N.º 17.374 Orgánica de INE, el Instituto Nacional de Estadísticas 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. 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 el INE los publica en un día y hora prefijada, 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 ordenación sistemática 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 nos rige para determinar los riesgos de identificación del informante, lo constituye aquello determinado en la legislación, al establecer que *“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°).

6. Luego, 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 que se ofrece al informante es total, absoluta, y es la que permite al INE 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 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.

Por ello, y no obstante 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.

7. 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, 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 8º de la Constitución Política.”*

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.

8. 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 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)*

9. 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, cuyo texto señala:

*“Artículo 6º: 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.*

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>

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.”*

Sobre el particular, el Índice de Precios al Consumidor es un indicador económico que tiene por objetivo la medición de la **variación de precios de una canasta de bienes y servicios** representativa del gasto de los hogares urbanos, cuya cobertura geográfica corresponde a todas las capitales regionales y sus zonas conurbadas dentro de las fronteras del país. El IPC se calcula como un índice agregado de precios, cuyo comportamiento es relevante de comprender para, a su vez, entender la evolución de la inflación en la economía nacional².

Para la construcción del IPC, se siguen mensualmente los precios de los bienes y servicios de una canasta fija representativa del gasto de los hogares urbanos realizado en el territorio nacional. Con el fin de garantizar que los precios recolectados sean representativos y suficientes para cumplir los requisitos del IPC, **se debe aplicar un método de muestreo adecuado en la selección de los puntos de compra. Esto último debe considerar también una buena relación costo/eficacia.**

Como productores estadísticos y garantes de la confidencialidad de la información entregada por parte de los informantes, debemos procurar tomar conciencia y acción respecto a los riesgos potenciales de divulgar información sensible que sea posible nominar. Luego, realizado el análisis necesario, se concluye que existen una serie de limitaciones legales que nos impiden cumplir la correspondiente solicitud, en específico, toda vez que permite la identificación explícita de determinados informantes.

Lo anterior, ocurriría a nivel nacional, dada la estructura de recolección y cálculo del IPC, ya que -como se señaló- el índice se construye con base en precios recolectados a nivel nacional, y en específico en cada una de las 16 capitales regionales, bajando posteriormente a cada uno de los establecimientos considerados en muestra.

Luego, para el levantamiento de los gastos comunes, la encuesta mensual permite tener el valor mensual del gasto agregado, de las remuneraciones y de las mantenciones, en las que incurren los condominios, tanto edificios como casas. Este instrumento permite conocer la evolución mensual del gasto común, producto perteneciente a la canasta del IPC³. El formulario está formado por seis secciones a saber: SECCIÓN 1: Información Condominio; SECCIÓN 2: Gastos en Remuneraciones de personal del Mes en Referencia; SECCIÓN 3: Gastos Periódicos de Mantención del mes de Referencia; SECCIÓN 4: Fondo de Reserva del mes de Referencia; SECCIÓN 5: Arriendos; SECCIÓN 6: Observaciones

Es importante señalar que, dado el tipo de informante y de la información requerida para la elaboración del IPC, no se consulta nada adicional a lo señalado anteriormente, por lo cual, **no contamos con la información vinculada a la edad de la edificación y tampoco de su estado conservación**, solamente contamos con la información de la dirección del condominio y los datos de contacto de nuestros informantes.

Por otra parte, en el cálculo del IPC utilizamos un diseño muestral que **permite obtener resultados estadísticamente significativos únicamente para un nivel de desagregación territorial de carácter nacional**. Por tanto, la cantidad de encuestas enviadas se distribuyen a este nivel a lo largo de las 16 capitales regionales y sus zonas conurbadas. Para el caso específico de la región metropolitana, la cantidad de encuestas con la cual se construye el cálculo del producto en la canasta del IPC, para el mes de enero del año 2024 fue un total de **54 encuestas en la región, se distribuye en un total de 34 comunas, y en el caso de las consultadas, la cantidad de información está entre 1 y 3.**

Por lo anterior, respecto del nivel de desagregación de la información solicitada en vuestro requerimiento, comunas de Ñuñoa, La Florida, Las Condes y San Miguel, en conjunto con la información disponible, podemos señalar que no es posible hacer entrega de la información, debido a limitaciones técnicas y jurídicas, ya que, no contamos con la

² Para más información técnica acerca del IPC podrá acceder al Manual metodológico del Índice en el siguiente enlace: <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/indices-de-precio-e-inflacion/indice-de-precios-al-consumidor>

³ ver, <https://gastoscomunessipc.ine.cl/magenes/ingreso.pdf>

información requerida, pues solamente consultamos por remuneraciones y mantenciones a nivel agregado, en conjunto con que el diseño de la encuesta no está calibrado para una representatividad comunal, sino más bien, para el nivel nacional.

Por otra parte, la información del tercer elemento utilizado para el cálculo mensual de Gastos Comunes, la que corresponde a los servicios básicos, es extraída directamente del comportamiento de los índices a nivel de producto, del Gas licuado, Gas por red, Electricidad y Agua. Es decir, esto no está incluido en la encuesta mensual de Gastos Comunes.

Finalmente, es relevante mencionar que, con relación a los precios de la División solicitada, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tiene a disposición de todos sus usuarios la base de precios anonimizada del IPC, la cual es de libre acceso y para poder descargarla se debe ingresar al sitio web:

<https://www.ine.cl/estadisticas/economia/indices-de-precio-e-inflacion/indice-de-precios-al-consumidor>.

Una vez ahí, cualquier usuario deberá ingresar a la pestaña "Bases de datos" → "Formato CSV"; donde podrá descargar los precios anonimizados según el año base de interés del usuario. En específico, el periodo de su preferencia donde se encuentra contenido en la base anual 2023=100.

Dados los elementos expuestos anteriormente, en caso de entregarse la información tal como es solicitada por parte del usuario, esta acción traería como consecuencia inmediata la violación del secreto estadístico antes explicado.

Por último, la confianza que los informantes depositan en nuestro Servicio, implica nuestra garantía y compromiso absoluto, respecto del uso exclusivamente estadístico de la información que se obtiene con la muestra, y del cumplimiento de la reserva legal que el encuestador y los distintos funcionarios del INE garantizada cada vez que se concurre al establecimiento respectivo.

El Instituto Nacional de Estadísticas, por tanto, debe ser cauteloso en orden a cumplir con dicha garantía y no vulnerar el secreto estadístico, dado que la confianza, y sólo la confianza, es lo que nos permite recopilar información fidedigna, confiable y procesable de parte de los múltiples informantes de la institución.

Al respecto, ha reflexionado el Tribunal Constitucional en un sentido acorde a lo que se ha señalado previamente, al reconocer que el artículo 8 inciso segundo no hace público todo aquello que se encuentre en poder de la Administración. Así,

"DÉCIMO CUARTO: Que, en primer lugar, cabe consignar que según se aprecia del tenor del artículo 8º, inciso segundo, constitucional, y tal como lo ha entendido ya ésta Magistratura, aquel "no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo "los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen" (entre otras, STC Rol N.º 2907, c. 25º; STC Rol N.º 3111, c. 210), dicho en otros términos, "son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen" (C. 260 STC Rol N.º 2982)";

10. Atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por don ██████████, por configurarse en la especie la causal prevista en el artículo 21 N.º 5 de la Ley de Transparencia.

RESUELVO:

1º **DENÍGASE** la solicitud de acceso a información pública N.º **AH007T0011455**, de fecha 18 de enero de 2024, de conformidad al N.º 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2º **NOTIFÍQUESE**, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo 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.

3º 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 del Director Nacional”
(Resolución Exenta N.º 3.435, de 28.09.2023)

YBH

Distribución:

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