



DIVISIÓN JURÍDICA

1384

6 de abril del 2020

DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N° AH007T0006498, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.

Visado Por:
/milabaca/

RESOLUCIÓN EXENTA N°

SANTIAGO,

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 lo establecido en la Resoluciones N° 7 y 8, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón y fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón de las materias de personal que se indican; GESDOC 196001 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 de 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 11 de marzo de 2020, a través de solicitud N° AH007T0006498, don [REDACTED], ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos literales:

“(...) Soy Economista del Dpto. Investigación del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Actualmente trabajo en una investigación sobre Inmigración, Crimen y percepciones junto a profesores de la Universidad de Chile y la Universidad de Sao Paulo. Uno de los aspectos de la investigación requiere usar los datos de la encuesta ENUSC a nivel de municipalidad. Hemos armonizado las series de ENUSC 2008-2018 en una serie de preguntas, pero no contamos con el identificador de comuna para la encuesta 2018. Entendemos que fue una decisión específica de la encuesta de ese año que sí está disponible para los años previos. Quisiera solicitar me envíen un archivo que vincule el identificador de la encuesta a nivel individual con la comuna de residencia de quien responde. Ello sería de gran utilidad para nuestro trabajo. Por nuestra parte

nos comprometemos a dar un uso netamente de investigación al trabajo que realizamos y bajo ninguna circunstancia entregar a terceros esos datos, si así fuese necesario (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, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, es decir, que no se puede 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.

6. Que, 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.

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° 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. 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.

8. Que, respecto a la solicitud de información a nivel comuna para la ENUSC 2018, informamos que no es posible entregar la información de la encuesta a niveles geográficos más desagregados que los ya disponibles oficialmente (nacional y regional). Dicha restricción aplica para los niveles de dirección, manzanas y comuna, ya que, si bien la encuesta utiliza información más desagregada a nivel geográfico como insumo para la elaboración de estadísticas oficiales,

las estimaciones generadas utilizando dicha información no son estadísticamente significativas a estos niveles, requisito esencial para otorgarle el carácter de información oficial.

Por otro lado, y con mayor relevancia como argumento denegatorio, si se entregase dicha información se vería 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.

Para visualizar de mejor manera el riesgo de re-identificación de los informantes se presentan, en el considerando décimo del presente acto, los resultados del análisis de riesgo de identificación por medio de la medición del 2-anonimato para la ENUSC 2018, es decir, la proporción de los casos únicos existentes en una base de datos, de acuerdo con ciertas características sociodemográficas.

La ENUSC cuenta con información sensible de los informantes, donde destaca las variables de denuncia, medidas de seguridad y posesión de armas de fuego. Estos datos deben ser protegidos, considerando que algún tercero pudiese contar con variables de identificación directa (dirección, teléfono, nombre, etc.) y variables clave (que también se encuentren en la encuesta) que le permitirían re-identificar a los individuos, pudiendo llegar a conocer la información sensible que debemos proteger.

9. 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.

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

10.1. Causal del artículo 21° N°5 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.

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 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 artículo 21° N° 5 de la Ley de Transparencia, en el hecho que el INE, conforme lo establece el inciso 1° del artículo 29 de su Ley Orgánica N° 17.374:

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>.

“...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’”.

De este modo, según se indicará, no está permitido entregar la información requerida, esto es identificadores de viviendas a nivel comunal, pues permite la determinación directa de los informantes de la ENUSC 2018.

Respecto a la solicitud de variables de desagregaciones territoriales, mayores a las contempladas en el diseño de la encuesta -por ejemplo, las de comuna solicitada- es dable señalar que no es posible disponibilizar la información de la encuesta a niveles geográficos más desagregados que los ya disponibles oficialmente. Lo anterior aplica también para los niveles de desagregación tales como dirección, manzanas, comuna o región, ya que, tal como se mencionó en el considerando precedente, si bien la encuesta utiliza información más desagregada a nivel geográfico como insumo para la elaboración de estadísticas oficiales, las estimaciones generadas utilizando dicha información no son estadísticamente significativas a estos niveles, requisito esencial para otorgarle el carácter de información oficial.

Por otro lado, y en relación con las causales de secreto que permiten la denegación de solicitudes de acceso a información, si se entregasen las variables de identificador de viviendas, a nivel de comuna, se afecta ostensiblemente el secreto estadístico, con el consecuente 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.

Para visualizar de mejor manera el riesgo de re-identificación de los informantes, a continuación, se realiza un análisis de riesgo de identificación por medio de la medición del 2-anonimato para la ENUSC 2018, es decir, la proporción de los casos únicos existentes en una base de datos, de acuerdo a ciertas características sociodemográficas.

A mayor abundamiento, se hace necesario detallar y explicar los conceptos utilizados, dentro de la literatura de protección de datos, respecto al riesgo de re-identificación de los informantes.²

Variable sensible: corresponde a la variable o variables que contienen la información sensible entregada por los encuestados (informantes), que institucionalmente debemos 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 personas sin ser variables de identificación directa. En segundo lugar, deben ser variables con las que puede 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.

Para ejemplificar de mejor forma cómo un tercero puede realizar esta re-identificación, a continuación, se expone un ejemplo simplificado.

a) Base de datos de la ENUSC 2018

Supongamos que los datos de la tabla 1 pertenecen a una informante de la encuesta, donde las primeras 5 columnas corresponden a variables clave (en azul) y la última columna es uno de los datos sensibles que debemos proteger (en rojo).

Tabla 1. Ejemplo de datos en la base de datos a variables presentes en la ENUSC 2018

Tabla 1. Ejemplo de datos en base a variables presentes en ENUSC 2018

Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Poseción de arma de fuego
------	------	-------------------------------	-----------------	--------	---------------------------

² Guía práctica para la protección de datos estadísticos: Anonimización de microdatos (Segui 2014)

Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	Sí
-------	----	--	-----------	-------	----



Fuente: Elaboración propia.

Variables clave

Variable sensible

Base de datos externa

Como se puede observar en la tabla 1, en la base de datos de la encuesta no se estaría entregando ninguna variable de identificación directa, por lo que en un principio se puede pensar que no existe riesgo de identificar a dicho informante. Sin embargo, un tercero puede fácilmente contar con una fuente externa de información que contenga tanto variables clave (azul) como variables de identificación directa (verde), véase tabla 2.

Cabe mencionar que, a efectos de este ejemplo, en la tabla 2 se indica el rut y nombre como variables de identificación directa, sin embargo, sería suficiente con que contara con alguno de ellos u otro que cumpla su función como identificador directo.

Tabla 2. Ejemplo de datos proveniente de una fuente externa

ZONA AZUL					ZONA VERDE	
Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Rut	Nombre
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	12.345.678-9	Josefina Urrutia



Variables clave



Variables de identificación directa

Fuente: Elaboración propia.

Existen muchos ejemplos de fuentes externas de las cuales un tercero puede obtener esta información. Por ejemplo, podemos pensar en las bases de datos de empresas privadas, tales como en cadenas de supermercados, tiendas departamentales, telecomunicaciones, farmacéuticas, la banca, entre otros. También es posible pensar en información pública como los registros educacionales, los sitios de transparencia activa de los servicios públicos o los listados de adjudicatarios de becas, que habitualmente se publican con nombre e incluso rut.

b) Unión de base externa con base de la encuesta

Finalmente, si el usuario cuenta con ambas fuentes de datos descritas en el punto a) y b), le es posible unir las variables de identificación directa (verde) que contiene el registro externo, con la información sensible de la encuesta (rojo), como se puede ver en la tabla 3. En otras palabras, las variables clave (azules), que por sí solas no presentan un riesgo, en conjunto sirven como "llave" para unir la información sensible con datos de identificación directa.

Tabla 3. Ejemplo de datos re-identificados

Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Posesión de arma de fuego	Rut	Nombre
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	Sí	12.345.678-9	Josefina Urrutia

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, un tercero puede obtener información sensible de un encuestado. En este caso, ya que Josefina es la única entre los directores ejecutivos o directivos de la administración pública de la región de Aysén que es mujer, de 38 años y con un doctorado, podemos saber que ella o alguien en su hogar tiene un arma de fuego.

Si bien pudiese parecer que se requiere de mucho esfuerzo para lograr la re-identificación, la realidad actual en relación con el manejo de la información por parte de expertos o personas especialmente interesadas en la reidentificación de personas requiere que se cuente con los resguardos necesarios para no poner en riesgo la confidencialidad de la información.

Análisis del riesgo de re-identificación

En base a lo descrito previamente en el apartado 2.1, a continuación se realiza el análisis de riesgo de re-identificación por medio del programa estadístico *RStudio*, específicamente con el *paquete* (herramienta) *sdcMicro*³.

La Tabla 4 presenta el riesgo de reidentificación en base a características a nivel de hogar. La Tabla 4, presenta el riesgo de reidentificación de los hogares y personas encuestadas por la ENUSC para ambos niveles jerárquicos. La publicación oficial de ENUSC es a nivel de región, donde el riesgo de reidentificación de las viviendas es de un 0,88%. Si se entregase la información a nivel de comuna, el riesgo de reidentificación asciende a un 4,33% de las viviendas encuestadas, lo que corresponde 1.170 de las 27.025 viviendas encuestadas.

Tabla 4. Riesgo de re-identificación de viviendas para distintos niveles jerárquicos, con variable comuna en base de datos

Riesgo de Identificación de viviendas (%)	Riesgo de Identificación de personas (%)
4,33%	19,87%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ENUSC 2018.

Lo anterior evidencia el importante aumento en el riesgo al realizar mayores desagregaciones geográficas. Además, la encuesta ENUSC cuenta con datos a nivel de persona, lo que implica niveles de reidentificación más altos si se considera la estructura jerárquica de la encuesta, al poseer mayor detalle de información, como la expuesta en las tablas 1, 2 y 3. Con la desagregación por comuna, este riesgo asciende al 19,87%, que corresponde aproximadamente a 1 de cada 5 observaciones en la base de datos, es decir, 16.917 de las 85.142 personas registradas en el módulo RPH de la encuesta.

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.

Para concluir, la principal razón que no permite que entreguemos la variable comuna de la ENUSC refiere a que su tamaño muestral es insuficiente para realizar desagregaciones geográficas mayores sin aumentar

³ Esta herramienta se encuentra detallado en el documento *Introduction to Statistical Disclosure Control (SDC)* por sus autores, Matthias Templ, Bernhard Meindl y Alexander Kowarik (2018).

el riesgo de re-identificación de los informantes, poniendo en riesgo el secreto estadístico. Finalmente, y como una consideración estadística relevante, el tamaño muestral de la encuesta afecta la representatividad estadística de la misma, dado que los datos no son representativos a nivel comunal.

10.2 Causal del artículo 21° N°1 de la Ley de Transparencia: 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, por lo cual se desprende de la normativa orgánica citada, que el Instituto Nacional de Estadísticas estaría excediendo su ámbito de competencia legal si entregara la información solicitada, en especial si se entrega cualquier identificador de viviendas, a nivel de comuna de la ENUSC 2018, tanto a nivel regional, comunal y de manzanas, como de comuna, pues de proceder a dicha entrega estaríamos vulnerado la obligación legal de reserva impuesta por secreto estadístico.

Por lo tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas solamente está mandatado por la ley para entregar y dar a conocer estadísticas y datos oficiales, que no vulneren el Secreto Estadístico; luego, si se impone al Instituto Nacional de Estadísticas la obligación de entregar aquellas variables de identificador de hogares de viviendas de comuna, de la ENUSC 2018, se le pone en situación de abierto incumplimiento de su deber de reserva consagrado en la normativa orgánica que lo regula, al permitir la identificación de los informantes, mediante el cruce de datos.

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, la libertad económica, la no discriminación arbitraria en materia económica y el derecho de propiedad. Todo lo anterior importa, en definitiva, vulnerar las bases de la institucionalidad, el principio de promoción del Bien Común y 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 el acápite precedente, 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.

10.3. Causal del artículo 21º N°2 de la Ley de Transparencia: Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

Lo expresado anteriormente se funda en el artículo 8º de la Constitución Política de la República, en la causal de reserva de la información establecida en el artículo 21 número 2) de la Ley de Transparencia, que permite denegar el acceso a la información cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

En la especie, la causal invocada se sustenta en que la variable solicitada, esto es de identificador de viviendas a nivel de comuna, de manera que permitan acceder a la ubicación geográfica de los hogares encuestados en la ENUSC 2018, pues permite determinar la identidad de los informantes, mediante el cruce de datos.

En razón de lo anterior, de procederse a la entrega de dichas variables, al permitir la determinación de los informantes de la ENUSC 2018, mediante el cruce de datos, los cuales, dada la naturaleza señalada en el párrafo anterior, afectaría la esfera de la vida privada de los sujetos cuya información es contenida en ella, toda vez que esto implica una interferencia en el ámbito que legítimamente han decidido mantener fuera del conocimiento público, como son las denuncias ante la justicia ordinaria por delitos, medidas de seguridad a que haya sido afecto y posesión de armas de fuego.

De la misma forma señalada ha sido entendido por el Consejo para la Transparencia, lo cual se ve reflejado en distintas decisiones, entre las cuales podemos señalar:

a) En Decisión de Amparo Rol C-351-10, el Consejo para la Transparencia en su considerando 12, citando la historia de la Ley señala: *“El último de los aspectos de la vida privada es el control de la información. Ésta es la faceta más importante de la privacidad en el momento actual, y su defensa, el medio más eficaz para proteger la reserva de la vida privada en todas sus formas. En este aspecto, el derecho de la vida privada se manifiesta en dos direcciones. Por un lado, la posibilidad de mantener ocultos o reservados ciertos aspectos de la vida de una persona. Por el otro, la posibilidad que corresponde a cada individuo de controlar el manejo y la circulación de la información que, sobre su persona, ha sido confiada a un tercero. El derecho a la vida privada, normalmente, implica el poder jurídico de rechazar intromisiones ilegítimas en la esfera protegida y, correlativamente, a determinar libremente dentro de ella la propia conducta. Es un típico derecho de defensa. Sin embargo, la técnica de la protección de datos es más complicada. Por un lado, combina poderes del individuo frente a terceros (limitaciones, prohibiciones) con diversas garantías instrumentales. Por otro lado, los datos que se protegen no tienen por qué ser íntimos, basta con que sean personales, aunque parezcan inocuos. Por eso, ha surgido un nuevo derecho implícito derivado de libertades negativas constituidas por la protección del derecho a la vida privada, a la intimidad, a la propia imagen, a la honra de su persona y la de su familia, que emana de la dignidad de la persona y del derecho*

general de la personalidad, como asimismo, de los valores y principios de igualdad, (no discriminación), verdad, libertad. Éste es el derecho a la autodeterminación informativa” (Historia de la Ley N° 19.628, sobre Protección de Datos Personales. Cámara de Diputados, Legislatura 336, Sesión 13, de 5 de noviembre de 1997, Discusión particular, p.196 y 197) (sic)”.

b) En Decisión de Amparo Rol C3019-17, el Consejo para la Transparencia, en sus considerandos 3, 4 y 5 señala:

“3) Que, respecto de la información reclamada referida al domicilio de las personas a quienes se refieren las letras a), c), d), y g) de la solicitud de información, este Consejo hace presente que de conformidad al principio de finalidad establecido en el artículo 9° de la ley N° 19.628, exige utilizar los datos personales sólo en los fines para los cuales fueron recolectados, lo que en el caso de los órganos públicos se encuentra determinado por la esfera de competencia asignada por los cuerpos legales que los rigen. En este orden de ideas, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol 1002-2011, señaló que “(...) los datos (...) sólo pueden ser tratados por la autoridad pública en ejercicio de sus competencias legales y velando por un uso pertinente, adecuado y no excesivo con relación al ámbito y las finalidades para las que hayan obtenido, no pudiendo usarse para finalidades diferentes (...)” (Considerando Décimo).

“(...) 4) Que, divulgar la información solicitada sin mediar su autorización, ni orden judicial, en infracción de los cuerpos normativos precedentemente citados, conllevaría una transgresión del deber de resguardo que nuestra legislación ha impuesto a los diversos organismos públicos que hoy efectúan tratamiento de datos personales, y en virtud de ello, poseen bases de datos que les permiten el adecuado cumplimiento de sus tareas”.

“(...) 5) Que, a mayor abundamiento, cabe tener presente que de acuerdo al criterio sostenido reiteradamente por este Consejo, tratándose del domicilio de una persona, dicho antecedente constituye un dato personal que deben reservar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2°, letra f), y 4° de la ley N° 19.628, más allá que exista o no tratamiento en los soportes materiales en que se encuentran dichos datos personales, salvo en los casos excepcionales en que se ha resuelto su publicidad por existir motivos plausibles para ello (sic)”.

En efecto, el artículo N°9 de la Ley N°19.628 sobre Protección de la Vida Privada, dispone que “**Los datos personales deben utilizarse sólo para los fines para los cuales hubieren sido recolectados, salvo que provengan o se hayan recolectado de fuentes accesibles al público** (sic) (...)”.

Complementa lo anterior lo dispuesto en el artículo N°20 del mismo cuerpo normativo, señalando que “**El tratamiento de datos personales por parte de un organismo público sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y con sujeción a las reglas precedentes** (sic) (...)”.

Finalmente, cabe hacer presente que, en cuanto a los datos sensibles, la Ley de Protección de la Vida Privada prescribe en su artículo N°10 que: “**No pueden ser objeto de tratamiento los datos sensibles, salvo cuando la ley lo autorice, exista consentimiento del titular o sean datos necesarios para la determinación u otorgamiento de beneficios de salud que correspondan a los titulares** (sic) (...)”.

Por lo anterior, resulta fundamental para el ejercicio de nuestras funciones impedir a toda costa el quebrantamiento de la confianza de nuestros informantes, que puede perfectamente manifestarse si consideran que la información que ellos nos entregan puede ser remitida a terceros, sea directamente, o mediante datos o antecedentes que permitan identificarlo; información tan sensible como gustos, preferencias, gastos de consumo, etc., toda información que ellos no quisieren que fuere de conocimiento público.

11. Que, conforme a lo indicado en el considerando anterior, al ejercer esta función pública el INE realiza tratamiento de datos referido a los informantes, encontrándose obligado adicionalmente al secreto estadístico; esto es, a la no divulgación (estricto mantenimiento de esta reserva) de los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas o determinables, de que haya tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades en la recogida de dicha información; la cual no admite excepciones de ningún tipo.

En efecto el Secreto Estadístico se encuentra definido de manera genérica en el artículo N° 29 de la ley N° 17.374, por ello ha sido necesario que el INE construya los criterios y definiciones técnicas para su aplicación práctica. Es así como desde su creación este Instituto ha perfeccionado el conocimiento y

comprensión sobre el Secreto Estadístico, llegando actualmente a altos estándares de protección de los datos que recaba en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, resulta necesario recalcar que el Instituto Nacional de Estadísticas es un organismo técnico, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, como tal, tiene la facultad de determinar el alcance técnico del Secreto Estadístico, y en este sentido –y tal como ocurre en cualquier ámbito del conocimiento humano- se ha arribado a la definición de este concepto técnico luego de un análisis sostenido en el tiempo, desde la creación de este Instituto; alcanzando así progresivamente altos niveles de sofisticación y debiendo adaptarse la definición y alcance del Secreto Estadístico, a los criterios internacionales y a los nuevos descubrimientos en cuanto a tratamiento y cruce de datos.

Conforme a lo anterior, es que se ha llegado a la inequívoca conclusión que la información que se entregue, no debe permitir bajo ninguna circunstancia la identificación de los informantes, así como tampoco la determinación de algún hecho relativo a aquellos; por lo que resulta imposible hacer entrega de información requerida, especialmente en cuanto a la entrega de las variables la entrega de variables de identificador de viviendas a nivel de comuna en la ENUSC 2018, es decir, que contenga identificador de hogares a nivel de comuna.

Luego, en este proceso de análisis técnico, el INE ha debido necesariamente incorporar procedimientos para resguardar el Secreto Estadístico, a fin de que la información tenga –en definitiva- las características de ser innominada, indeterminada e indeterminable; condiciones imprescindibles para la adecuada cautela de la información estadística y de los derechos de las personas asociadas a ésta. Es necesario agregar, que de proceder a la entrega de las variables que permitan la ubicación geográfica de los hogares encuestados en ENUSC 2018, es decir, que contengan identificadores de viviendas a nivel de comuna, implicaría un riesgo de determinación directa de los informantes, vulnerándose así la indeterminabilidad e innominabilidad exigida para dar cumplimiento a la normativa sobre Secreto Estadístico. Por ende, tal como se ha expuesto precedentemente, implica un riesgo real para el informante cuyos datos serán revelados en la medida que dejará expuesto datos sensibles a terceros y que como contrapartida –asumiendo que la norma legal sobre secreto estadístico se ha visto relativizada en los últimos años por las razones señaladas- estos no entregarán más información al INE afectando así la eficacia del sistema estadístico y de las normas que lo regulan; a través de la vía administrativa (CPLT) o judicial, según la instancia que conozca.

12. Que, en efecto el artículo 29 de la Ley N° 17.374, prohíbe al INE y a sus funcionarios divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas o determinables, de que haya tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades y sanciona la infracción al “secreto estadístico”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 247 del Código Penal.

13. Que, desde un punto de vista técnico debemos señalar que, de entregar aquellas variables de ubicación geográfica de los hogares que contestaron la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares, estaríamos vulnerando la obligación de mantener el secreto estadístico, conforme lo disponen los artículos 29° y 30° de la Ley N° 17.374, del INE, por cuanto su entrega permitiría identificar directamente a los informantes.

14. Que, lo expresado anteriormente se funda en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, en concordancia con lo señalado en la disposición Cuarta Transitoria de la misma Carta Fundamental, en la causal de reserva de la información establecida en el artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia y en el artículo 7 N°5 del Reglamento de la misma norma, que permite denegar el acceso a la información cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una Ley de Quórum Calificado haya declarado reservados o secretos. En este sentido, la publicidad de dicha información afecta el debido funcionamiento del Instituto, y a su vez, los derechos de los informantes, aplicándose además el artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia citada en el visto.

15. Que, en síntesis, el requerimiento de acceso a la información respecto de las bases de datos, de la ENUSC 2018, que incluya la variable de ubicación geográfica de los hogares encuestados, no puede prosperar, toda vez que, con ello, no sólo vulneramos nuestra obligación legal de secreto estadístico, sino que vulneramos la confianza que el informante ha puesto en nuestro Servicio.

16. Que, atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente acceder parcialmente a la solicitud de acceso presentada por don Patricio Domínguez Rivera, denegándose la información solicitada, 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° AH007T0006498, de fecha 11 de marzo 2020, de conformidad al artículo 21 N° 5, N° 2 y N° 1 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 petionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo 12 de Ley de Transparencia y 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 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

MARIA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefa División Jurídica
Instituto Nacional de Estadísticas
"Por orden del Director Nacional de Estadísticas"
(REX N° 2979 de 05.09.2019 del INE)

SFC

Distribución:

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