



DIVISIÓN JURÍDICA

Visado Por:
/milabaca/

1386
RESOLUCIÓN EXENTA N° del 2020
SANTIAGO,

**DENIÉGASE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
N°AH007T0006503, 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 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, GESDOC 1990002; 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 12 de marzo de 2020, a través de solicitud N°AH007T0006503, don [REDACTED] ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos literales: "(...) base de datos ELE de la primera a la quinta edición con información del sector económico CIU a 4 dígitos o la mayor desagregación posible por edición. En sectores donde esto podría ser complicado por temas de privacidad, si es posible, agregar ruido estadístico que mantenga la representatividad de la muestra (sic) (...)".

4. Que, la Encuesta Longitudinal de Empresas -en adelante ELE- es un instrumento que tiene por objetivo caracterizar, a través de la implementación de una encuesta a empresas, la heterogénea realidad empresarial del país según sector de actividad económica y tamaño de las empresas e identificar determinantes del desarrollo empresarial.

5. Que, si bien desde la ELE 4 efectivamente se cuenta con información de la actividad económica de las empresas a dos y cuatro dígitos de la CIIU4.CL2012, esta información no es puesta a disposición del público general¹. 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, el aumentar el nivel de detalle de actividad económica, al nivel solicitado conlleva una mayor probabilidad de 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.

A continuación, se explican 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 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.

6. Que, 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 actividad económica a dos dígitos (división):

Supongamos que, en la división 27 ("Fabricación de equipo eléctrico), existiera una sola empresa, clasificada dentro del tamaño "Grande". Para efectos de este ejemplo, la empresa presenta respuesta en 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 actividad económica solicitado, podría ocurrir que un usuario, que cuente con información de identificación de esta empresa³, logre identificar a la unidad dentro de la base de datos. En este caso, el usuario obtendría acceso a información sensible de la empresa, 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.

¹ Para versiones anteriores de la ELE se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión en su adaptación nacional (CIIU.CL 2007)

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

³ Por ejemplo, datos de identificación contenidos en listados de unidades pertenecientes a gremios empresariales, bases de datos de patentes municipales, entre otras.

Siguiendo esta línea, la Tabla ¹ muestra las actividades, a nivel de división, que presentan menos de tres unidades informantes en la base de datos de la ELE 5. Notar que la probabilidad de identificación aumenta conforme se analiza un nivel mayor de desagregación de actividades (por ejemplo, a nivel de clase, 4 dígitos).

Tabla 1. Actividades económicas, a nivel de división según CIIU4.CL2012, con menos de tres informantes en la base de datos. ELE 5.

| Actividad | Glosa | ¿Actividad presenta menos de tres unidades en base de datos? |
|-----------|--|--|
| 01 | Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas | No |
| 02 | Silvicultura y extracción de madera | No |
| 03 | Pesca y Acuicultura | No |
| 04 | Extracción y procesamiento de cobre | No |
| 05 | Extracción de carbón de piedra y lignito | Sí |
| 06 | Extracción de petróleo crudo y gas natural | Sí |
| 07 | Extracción de minerales metalíferos | No |
| 08 | Explotación de otras minas y canteras | No |
| 09 | Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras | No |
| 10 | Elaboración de productos alimenticios | No |
| 11 | Elaboración de bebidas alcohólicas y no alcohólicas | No |
| 12 | Elaboración de productos de tabaco | Sí |
| 13 | Fabricación de productos textiles | No |
| 14 | Fabricación de prendas de vestir | No |
| 15 | Fabricación de productos de cuero y productos conexas | No |
| 16 | Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables | No |
| 17 | Fabricación de papel y de productos de papel | No |
| 18 | Impresión y reproducción de grabaciones | No |
| 19 | Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo | Sí |
| 20 | Fabricación de sustancias y productos químicos | No |
| 21 | Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico | No |
| 22 | Fabricación de productos de caucho y de plástico | No |
| 23 | Fabricación de otros productos minerales no metálicos | No |
| 24 | Fabricación de metales comunes | No |
| 25 | Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo | No |
| 26 | Fabricación de productos de informática, de electrónica y de óptica | Sí |
| 27 | Fabricación de equipo eléctrico | No |
| 28 | Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. | No |
| 29 | Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques | No |
| 30 | Fabricación de otros tipos de equipo de transporte | No |
| 31 | Fabricación de muebles | No |
| 32 | Otras industrias manufactureras | No |
| 33 | Reparación e instalación de maquinaria y equipo | No |
| 35 | Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado | No |
| 36 | Captación, tratamiento y distribución de agua | No |

| Actividad | Glosa | ¿Actividad presenta menos de tres unidades en base de datos? |
|------------------|--|---|
| 37 | Evacuación de aguas residuales | No |
| 38 | Recogida, tratamiento y eliminación de desechos; recuperación de materiales | No |
| 41 | Construcción de edificios | No |
| 42 | Obras de ingeniería civil | No |
| 43 | Actividades especializadas de construcción | No |
| 45 | Comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos automotores y motocicletas | No |
| 46 | Comercio al por mayor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas | No |
| 47 | Comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas | No |
| 49 | Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías | No |
| 50 | Transporte por vía acuática | No |
| 51 | Transporte por vía aérea | No |
| 52 | Almacenamiento y actividades de apoyo al transporte | No |
| 53 | Actividades postales y de mensajería | No |
| 55 | Actividades de alojamiento | No |
| 56 | Actividades de servicio de comidas y bebidas | No |
| 58 | Actividades de edición | No |
| 59 | Actividades de producción de películas cinematográficas, videos y programas de televisión, grabación de sonido y edición de música | No |
| 60 | Actividades de programación y transmisión | No |
| 61 | Telecomunicaciones | No |
| 62 | Programación informática, consultoría de informática y actividades conexas | No |
| 63 | Actividades de servicios de información | No |
| 64 | Actividades de servicios financieros, excepto las de seguros y fondos de pensiones | No |
| 65 | Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto planes de seguridad social de afiliación obligatoria | No |
| 66 | Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros | No |
| 68 | Actividades inmobiliarias | No |
| 69 | Actividades jurídicas y de contabilidad | No |
| 70 | Actividades de oficinas principales; actividades de consultoría de gestión | No |
| 71 | Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos | No |
| 72 | Investigación científica y desarrollo | No |
| 73 | Publicidad y estudios de mercado | No |
| 74 | Otras actividades profesionales, científicas y técnicas | No |
| 75 | Actividades veterinarias | No |
| 77 | Actividades de alquiler y arrendamiento | No |
| 78 | Actividades de empleo | No |
| 79 | Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades conexas | No |
| 80 | Actividades de seguridad e investigación | No |
| 81 | Actividades de servicios a edificios y de paisajismo | No |
| 82 | Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas | No |
| 90 | Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento | No |

| Actividad | Glosa | ¿Actividad presenta menos de tres unidades en base de datos? |
|-----------|--|--|
| 91 | Actividades de bibliotecas, archivos y museos y otras actividades culturales | Sí |
| 92 | Actividades de juegos de azar y apuestas | No |
| 93 | Actividades deportivas, de esparcimiento y recreativas | No |
| 94 | Actividades de asociaciones | No |
| 95 | Reparación de computadores y de efectos personales y enseres domésticos | No |
| 96 | Otras actividades de servicios personales | No |

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 divisiones con menos de tres empresas clasificadas como IF, y que podrían ser identificadas con relativa facilidad.

Considerando lo expuesto anteriormente, no es posible entregar datos con la desagregación solicitada (división o clase según CIIU4.CI 2012) sin poner en riesgo el correcto cumplimiento de las disposiciones relativas al correcto resguardo de la identidad de la fuente informante.

7. Que, el Instituto Nacional de Estadísticas, en adelante INE, produce información que es utilizada como base para el ejercicio de variadas funciones públicas como también para estudios, análisis e investigaciones realizadas por personas y entidades privadas.

8. 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".

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

9.1. 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."

Afin 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 Oficiales⁴, 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:

⁴ 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 de acuerdo a los consideraciones expuestas en los N°s 5 y 6 , no está permitida la entrega la información solicitada, pues en resguardo del “Secreto Estadístico”, la entrega de datos a un mayor nivel de desagregación, es decir a 4 dígitos, sumado a la existencia de otras variables, atentaría contra dicha obligación legal, con que el ordenamiento legal a investido a la actividad estadística de la ELE, esto debido a que la probabilidad de identificar a un individuo en las bases de datos se incrementa, encontrándose por ende cubierta por la causal de secreto o reserva de conformidad a la Ley de Transparencia, por tanto, en caso de proceder a la entrega de dicha información, estaríamos atentando en contra del secreto estadístico que debe resguardar la Institución, infringiendo de esta manera los principios constitucionales de legalidad y competencia, ya que, excedería el marco de ejercicio de las funciones públicas que le han sido encomendadas.

9.2 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; ya que la información estadística requerida goza de protección por el 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 que entregue la información detallada en el considerando 3°, se le pone en situación de abierto incumplimiento de su deber de reserva consagrado en la normativa orgánica que lo regula.

A lo anterior debemos agregar que, de acceder a la entrega de información requerida de la actividad económica de las empresas a cuatro dígitos de la CIU4.CL 2012, permitiría la determinación de los informantes contenidos en las bases de datos de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE), lo que implicaría la divulgación expresa de los datos proporcionados por ellos, situación que representa un riesgo de daño en su esfera patrimonial y moral. En este sentido, nadie podría discutir siquiera, que el conocimiento de terceros ajenos al informante representa una exposición no deseada.

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. 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.

En efecto, 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 presencia 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.

Este tipo de cuestionamiento ya ha sido formalizado por al menos una empresa informante –ADT A TYCO BUSINESS – en el marco de la *"Encuesta Estructural de Servicio de Monitoreo de Alarmas"* año 2015. En este caso, el informante pese a reconocer las facultades del INE para solicitar información de acuerdo a la Ley N° 17.374, hace presente que la entrega de parte de su información genera un riesgo importante para la compañía, al tratarse de información estratégica y comercialmente sensible, que no se encontraría debidamente resguardada por el secreto estadístico. Agrega el informante que el secreto estadístico se ha visto debilitado por la interpretación que el Consejo para la Transparencia ("CPLT") y los tribunales de justicia han hecho del mismo, cuando dicho secreto ha entrado en conflicto con el principio de transparencia.

A este respecto, el informante hace referencia a los roles C-414-15 y C-779-14 del CPLT, en los que, frente a una solicitud de transparencia pasiva, el CPLT señaló que, si la información solicitada era innominada e indeterminada, se cumplía con la reserva regulada en la Ley N° 17.374 ordenando la entrega de la información requerida. En el mismo sentido, el CPLT en el rol A19-09 ha señalado que *"la información pública del INE no se reduce a las estadísticas oficiales que éste produce"*, obligándolo a entregar los datos que sirven de sustento a dichas estadísticas.

Señala asimismo el informante, ahora en relación a los fallos emanados de Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, que la sentencia dictada en causa rol N° 6709-2015, en la que conociendo de un reclamo de ilegalidad en contra del CPLT, se obligó al INE a entregar información sobre empresas que participaron en una encuesta para determinar un índice, disponiendo que no se afectaba el secreto estadístico porque no se hacía alusión directa a las empresas que dieron la información ni al origen de los datos, concluyendo que la reserva exigida por el secreto estadístico *"no es absoluta"*. Sin perjuicio de ello, en esa misma ocasión, el voto de minoría afirmó que *"aun cuando no se revele el nombre de la empresa, las características del mercado altamente concentrado y con muy pocos oferentes permitiría fácilmente"*

identificar las compañías involucradas, recogiendo de este modo el riesgo que la relativización del secreto estadístico genera para las empresas informantes”.

Esta misma circunstancia ha sido expuesta al CPLT en múltiples oportunidades, señalando y demostrando con casos concretos como la simple supresión de la fuente u origen de los datos, no es una medida suficiente para el resguardo de la reserva del informante; explicitando que aun la revelación de información innominada e indeterminada permite mediante procedimientos simples, dejar al descubierto no solo la identidad de un informante, sino que también su perfil y sus estrategias comerciales. Todo lo cual en definitiva implica vulnerar las normas y principios que regulan la libre competencia, entregando a los competidores información privada relativa a su desarrollo y evolución en la industria; lo que pudiera redundar en conductas coordinadas o acuerdos colusorios. A este respecto, el informante señala que es la propia teoría económica la que define que ámbitos de excesiva transparencia son fértiles para la generación de concertos entre los operadores de un mercado relevante.

Por otro lado, es del caso mencionar que el informante en comento, ADT, ha expuesto al Comité de Inversiones Extranjeras, actual Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, su preocupación en relación a los efectos adversos que la revelación de información estratégica pudiera generar en inversionistas extranjeros, actuales o potenciales, en la medida de que puedan percibir la pérdida de eficacia de la norma legal sobre secreto estadístico como un riesgo a la seguridad de sus proyectos. En este sentido, el INE ha puesto a disposición de la señalada agencia, la información con que cuenta en relación con la materia.

En síntesis, cabe indicar 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.

Por lo anterior, en caso de acceder a la entrega de la información descrita en el considerando 3°, 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, la calidad de la información estadística oficial que se entrega al país.

10. 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 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 desagregación de 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 la totalidad de la información solicitada, pormenorizada en el considerando 3° de este acto.

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 la información requerida, permitiría la determinación de los informantes, vulnerándose así la indeterminabilidad exigida para dar cumplimiento a la normativa sobre Secreto Estadístico, por ende, tal como se ha expuesto en el razonamiento octavo, implica un riesgo real para el informante cuyos datos serán revelados y que como contrapartida, asumiendo que la norma legal sobre secreto estadístico se ha visto relativizada en los últimos años por las razones señaladas, no entregará 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.

Para graficar la situación anterior, en cuanto a la determinación de un informante, en caso de entregar la información descrita en el considerando 3º), de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE), estas al contener actividades tan específicas agruparían menos de 3 registros asociados a informantes que realicen una actividad económica específica o posean una característica relevante -es decir un informante atípico-, permitiendo la determinación del informante, a aquel solicitante que posea un conocimiento básico del mercado, usando conjuntamente otras variables.

11. 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.

12. Que, si bien es cierto, se propuso como alternativa el uso de ruido estadístico como medio para reducir la probabilidad de determinación de la fuente informante se debe mencionar que, si bien el uso de perturbaciones multiplicativas efectivamente es una herramienta útil para aminorar este riesgo, es necesario testear que tal tratamiento no introduzca sesgos a los resultados. En el caso de existir sesgos, se debe documentar tanto su existencia como su eventual impacto sobre las estimaciones realizadas. Ese trabajo representa un uso excesivo de horas -persona de la unidad responsable de esta respuesta.

13. Que, en efecto, su requerimiento fue derivado al Subdepartamento de estadísticas medioambientales y empresariales, del Departamento de estadísticas económicas, dependiente de la Subdirección Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad competente para dar respuesta a esta solicitud.

14. Que dentro de las funciones habituales del Subdepartamento de estadísticas medioambientales y empresariales, de acuerdo a lo establecido en Resolución Exenta N° 1753, de 03.06.2019 del INE, la cual se adjunta, que establece su estructura orgánica, se encuentran las siguientes:

- a. Liderar el diseño y planificación de la producción de estadísticas medioambientales y empresariales identificando necesidades específicas de audiencias prioritarias.
- b. Ejecutar el procesamiento, análisis de resultados y difusión de la producción estadística medioambiental y empresarial.
- c. Desarrollar nuevas iniciativas, estudios e investigaciones económicas en colaboración con el subdepartamento de estudios económicos, destinadas al mejoramiento y ampliación de las estadísticas medioambientales y empresariales.
- d. Incorporar dentro de los procesos de producción estadística medioambiental y empresarial los estándares de calidad definidos por la institución.
- e. Procesar y organizar la información de los registros administrativos y de encuestas, así como las fuentes de información externa relativa a temáticas de estadísticas medioambientales y empresariales.
- f. Elaborar normas y clasificaciones relativas a variables básicas ambientales e indicadores ambientales, acordes a las necesidades nacionales y ajustadas a las convenciones internacionales.
- g. Diseñar, mantener y actualizar un Sistema de Información de Estadísticas Ambientales para consultas y análisis por parte de usuarios internos del Sistema Estadístico Nacional y del público en general.
- h. Coordinar e implementar instancias técnicas para la homologación de los procesos que lidera el subdepartamento.
- i. Coordinar e implementar instancias para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los equipos del subdepartamento.

- j. Asesorar y apoyar técnicamente a otras unidades del instituto en temas relacionados a las funciones definidas en el subdepartamento.
- k. Vincularse con la red pública/privada que producen y/o utilizan estadísticas medioambientales y empresariales.
- l. Realizar análisis de pertinencia y factibilidad de nuevas áreas de estudios para evaluar la incorporación de nuevos estudios o temáticas a desarrollar de acuerdo a las prioridades institucionales y de necesidades país.
- m. Generar estudios que permitan aprovechar con fines estadísticos nuevas metodologías de producción de datos relacionadas con el quehacer del subdepartamento, como registros administrativos, big data, información no estructurada, entre otros.

15. Que, en este sentido es necesario precisar los productos estadísticos a cargo del Subdepartamento de Estadísticas Medioambientales y Empresariales, así como la periodicidad en la publicación de estos, de acuerdo al siguiente detalle:

| Área | Nombre del producto/actividad | Frecuencia |
|-------------------------------|---|------------|
| Estadísticas medioambientales | Informe Anual de medioambiente | Anual |
| | Series cronológicas de estadísticas básicas ambientales | Anual |
| | Manual de nomenclatura | Anual |
| | Manual de clasificación y codificación de variables básicas ambientales | Anual |
| | Manual operacional de variables básicas ambientales | Anual |
| Estadísticas empresariales | Encuesta Nacional de Innovación en empresas | Bienal |
| | Encuesta anual sobre Gasto y Personal en Investigación y Desarrollo en Empresas, Estado, Educación superior e Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro | Anual |
| | Encuesta Longitudinal de Empresas | Bienal |
| | Encuesta de Acceso y Uso de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) en Empresas | Anual |

16. Que, para el caso de la Encuesta Nacional de Innovación en Empresas, se pone a disposición de los usuarios una base de datos anonimizada, de libre acceso, que contiene todos los datos reportados por las unidades encuestadas, con la excepción de aquellos que pudieran derivar en el incumplimiento del secreto estadístico.

Sumado a lo anterior, se publica documentación adicional del producto. Entre esta documentación se pueden encontrar:

- Documentación metodológica
- Presentación de resultados
- Formularios utilizados

Los resultados, bases de datos y documentación del producto se encuentran disponibles en:

- Página web del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: www.economia.gob.cl
- Página web del Instituto Nacional de Estadísticas: www.ine.cl

17. Que, en este sentido es necesario precisar las causales que hacen procedente la denegación de la información requerida, específicamente en cuanto a la inclusión de ruido estadístico como medio para reducir la probabilidad de determinación de la fuente informante:

17.1. Causal del artículo 21° N°1 literal c) de la Ley de Transparencia: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: Tratándose de requerimientos de

carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o a sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales”.

El artículo citado debe ser complementado con lo dispuesto en el artículo 7° literal c) del Decreto Supremo N° 13 de 2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que aprueba Reglamento de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, el cual en su párrafo tercero señala que *“Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales”.*

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.”

Según se ha 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, coordinando 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, se dispone en su artículo 14, que:

“Corresponderá al Director determinar la estructura interna del Instituto, para lo cual podrá crear, modificar o suprimir dentro del Instituto todas las unidades de trabajo que estime convenientes determinando sus funciones y líneas de dependencia. Asimismo, distribuirá al personal entre dichas divisiones administrativas, de acuerdo a las necesidades del Servicio”.

En lo atinente a su solicitud, se debe señalar que las funciones habituales del Subdepartamento de Estadísticas Medioambientales y Empresariales, están definidas en Resolución Exenta N° 1753, de 03.06.2019, ya citada, dentro de las cuales se encuentra la función de desarrollar nuevas iniciativas, estudios e investigaciones económicas. Dicho Subdepartamento de Estadísticas Medioambientales y Empresariales se encuentra compuesto por 11 profesionales, a cargo de todos los productos señalados en el considerando anterior, distribuyendo su carga de trabajo de la siguiente forma:

| Área | Número de personas | Nombre del producto |
|-------------------------------|--------------------|---|
| Estadísticas medioambientales | 6 personas | Informe Anual de medioambiente |
| | | Series cronológicas de estadísticas básicas ambientales |
| | | Manual de nomenclatura |
| | | Manual de clasificación y codificación de variables básicas ambientales |
| | | Manual operacional de variables básicas ambientales |
| Estadísticas empresariales | 5 personas | Encuesta Nacional de Innovación en empresas |
| | | Encuesta anual sobre Gasto y Personal en Investigación y Desarrollo en Empresas, Estado, Educación superior e Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro |
| | | Encuesta Longitudinal de Empresas |
| | | Encuesta de Acceso y Uso de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) en Empresas |

En este orden de cosas, la elaboración de las bases de datos con las especificaciones especiales en cuanto al uso de perturbación multiplicativa para la protección de la confidencialidad de la unidades informantes requiere una importante cantidad de horas-persona, considerando que se deben aplicar distintas metodologías de inominación e indeterminación a la base de datos, sumado a la necesidad de generar documentación que entregue antecedentes sobre los aspectos metodológicos del trabajo y sus limitaciones. **En virtud de esto, se estima que, para dar cumplimiento a la solicitud del usuario, velando por la calidad y correcta documentación del producto solicitado, se requiere de entre 45 a 90 horas de trabajo de 1 de las 5 personas a cargo de la producción de estadísticas empresariales. Por lo anterior, y considerando la alta carga de trabajo actual del subdepartamento, no se disponen de recursos para trabajar el requerimiento en el corto y mediano plazo y, al mismo tiempo, dar cumplimiento cabal a las demás responsabilidades del equipo.**

En efecto y conforme los antecedentes expuestos, en la medida que la información de su solicitud requiere de los tiempos y cantidad de funcionarios indicados en los párrafos anteriores, considerando el personal disponible para el ejercicio de las funciones del departamento, y la carga laboral del mismo, la prestación o distracción del nivel de atención de las funciones que les son propias implicaría la afectación del debido cumplimiento de las funciones del Subdepartamento de estadísticas medioambientales y empresariales, descritas anteriormente y las funciones habituales de sus distintas unidades.

18. Que, al efecto el Consejo para la Transparencia ha establecido que la causal, en este acto impetrada, sólo puede configurarse en la medida que las tareas que supone la búsqueda o eventualmente la sistematización y posterior entrega de los pedido demanden esfuerzos que entorpezcan el normal o debido funcionamiento del servicio. Resumiendo este criterio, la decisión del amparo Rol C377-13, razonó que *“la causal en comento depende ya no tanto de la naturaleza de lo pedido, sino más bien de cada situación de hecho en términos de los esfuerzos desproporcionados que involucraría la entrega de o solicitado”*.

19. Que, no es posible entregar la información requerida al nivel solicitado, es decir información de la ELE, detallada en el considerando 3°, pues permitiría la asociación de hechos a informantes determinados.

20. 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°s N°1 literal c) y 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 Califica do 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.

21. Que, atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por don [REDACTED] en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1 letra c) 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° AH007T0006503, de fecha 12 de marzo de 2020, de conformidad al artículo 21 N° 1 literal c) 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 petitionerario 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

MARÍA 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:

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