



División Jurídica

RESOLUCIÓN EXENTA N° 1662
SANTIAGO, 4 de junio del 2020

Visado Por:
/milabaca/

DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N° AH007T0006663, 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 solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000002380003**, de 02.06.2020; en lo establecido en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón; y en la demás normativa aplicable.

CONSIDERANDO:

1. Que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, citada en el Visto, dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley y, además, prevé que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a la información contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

2. Que, el artículo 14 de la referida Ley, dispone que el Jefe Superior del Servicio debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. En este contexto, el Reglamento de la Ley de Transparencia, singularizado en el Visto del presente acto administrativo, dispone que, en caso que el órgano o servicio requerido deniegue la solicitud de información solicitada en virtud de alguna de las causales de secreto o reserva previstas en la Ley, deberá hacerlo por escrito, por el medio que corresponda y de manera fundada.

3. Que, con fecha 12 de mayo de 2020, a través de solicitud N° **AH007T0006663**, don [REDACTED] ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando información, lo más detallada posible, sobre lo siguiente:

- *Número de criaderos y planteles de pollos, desglosado por comuna, provincia y región.*
- *Lo anterior, para el periodo comprendido desde el año 2010 a la fecha.*

4. Que, el INE es el encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, por tanto, debe efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales, y entre otras atribuciones le corresponde confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyen “Fuente de Información Estadística”.

5. Que, el INE, como servicio de información pública que es, entrega sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación

Estadística del año respectivo; tratándose de ciertos productos de periodicidad mensual el INE incluso divulga su publicidad con el día y hora prefijada. Por esta razón, se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

6. Dependiendo del diseño muestral y su representatividad, son liberados de manera activa o pasiva las bases de datos en consideración a criterios estrictamente profesionales, incluidos criterios científicos y métodos y procedimientos propios de esta ciencia, **a un nivel en que los profesionales estadísticos que han desarrollado el levantamiento estimen que se han minimizado los riesgos de vulneración del secreto estadístico que protege la identidad del informante.**

En este sentido, se debe aclarar que los pasos o eslabones del “procedimiento estadístico” sólo podrían en un sentido figurado asimilarse a un “proceso administrativo”, pero lo cierto es que las etapas sucesivas del procedimiento estadístico están constituidos por una serie de técnicas (estadísticas) y no de otra naturaleza, lo que permite afirmar que -en la práctica- esta asimilación es imposible, no es un auténtico procedimiento administrativo por tratarse más bien de una actividad material que de una actividad jurídica. Por esta razón, el producto estadístico puede estar divulgado, así como sus metodologías y pasos previos, pero eso no significa que las bases de datos en virtud de las cuales se generaron esos datos estadísticos sigan la misma suerte, por el contrario, es infranqueable. Estos datos provistos por los informantes están protegidos por una barrera llamada “Secreto Estadístico”.

7. Así, en el ejercicio de estas funciones el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal” (Artículo 29°). Recordar que el artículo en referencia establece un tipo penal de mera actividad de divulgación de la información, a diferencia del tipo penal descrito en el Código que exige un resultado, esto es, un perjuicio al particular cuya información ha sido revelada por el funcionario público.

8. Esta forma de conducirse en el ejercicio de sus funciones que configura el secreto estadístico, es diferente a otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno ya que, para el caso del INE, no admite excepciones administrativas ni judiciales (como sí lo hacen otras normas v.g. reserva sobre información tributaria, reserva del Banco Central, etc.), pues justamente la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta. Esta oferta de secreto sobre la información recabada es la que permite que el INE realice su cometido.

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.

9. Que, por otro lado, la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aumenta aún más la necesidad de asegurar la protección de datos personales, en tanto se vuelve una exigencia de este organismo a sus países miembros, a partir del establecimiento de directrices generales sobre la privacidad de datos personales.

10. Por ello, para realizar la indeterminación como procedimiento se revisó experiencia internacional, con el fin de tener una mirada general del panorama en torno a la protección de los datos de la población de los censos en otros países. En estas experiencias se constataron altas restricciones en torno a la protección de los datos, 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.

11. Que en este sentido es necesario precisar una de las causales que hacen procedente la denegación parcial de la información corresponde a la **Causal del numeral 5 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto.**

“Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.”

A fin de explicar la procedencia de esta causal es preciso tener presente que, si bien la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas no tiene el rango de orgánica constitucional (como lo dispone el inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República), es la misma carta fundamental la que le otorga ese carácter, conforme más adelante se indicará. El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República señala: *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”*

Por su parte, la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política de la República prescribe que *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.”*

En relación a lo precedentemente expuesto y a las normas citadas, cabe concluir que el Instituto Nacional de Estadísticas, se encuentra obligado a respetar las normas establecidas por la Ley N° 17.374, dentro de las cuales se contempla la estricta observancia del Secreto Estadístico, consagrado en los artículos 29° y 30° de la citada Ley N° 17.374, de 1970.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales¹, los cuales son aplicados en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República, que constituyen los criterios inspiradores de los códigos de buenas prácticas 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.”

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>

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 7º: 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 2º de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“Artículo 2º: Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.”*

Se funda entonces la causal del numeral 5 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia, en el hecho que el INE, conforme lo establece el inciso 1º del artículo N° 29 de su Ley Orgánica N° 17.374: *“[...] no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”.*

Para proteger el secreto estadístico y resguardar la confidencialidad, la base de datos debe ser objeto de un proceso de innominación e indeterminación, y que es posterior al procesamiento de las bases de datos, para su disposición al público de forma universal, o particular.

La Encuesta de Criaderos de Aves (ECA) surge como una necesidad conjunta de integración de estadísticas agropecuarias entre el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), considerando las recomendaciones de FAO y adaptándolo a las necesidades nacionales, para su desarrollo en forma continua, consistente y representativa para cada región en estudio. En donde, ODEPA busca atender las necesidades de información del Ministerio de Agricultura, derivadas tanto de su misión institucional, como de los compromisos sectoriales nacionales e internacionales. La Encuesta de Criaderos de Aves, tiene como objetivo fundamental obtener información semestral de aquellos criaderos de aves que posean como mínimo 150 aves (broilers y gallinas) o incubación y reproducción, y que tengan, al menos, una infraestructura básica (pabellones²) y su producción sea con fines comerciales.

Un punto importante a considerar es que un criadero puede estar formado por uno o más planteles, siempre que la responsabilidad técnica y económica sea de un mismo productor, por lo que la información publicada y recolectada corresponde a criaderos y no a planteles.

El estudio se realiza en las regiones de: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Región Metropolitana, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, La Araucanía y Los Lagos. Se publica el detalle regional en todas aquellas que poseen tres o más establecimientos. En caso contrario, se agrupan para preservar el secreto estadístico.

Debido a lo descrito anteriormente y a los pocos actores del sector, los criaderos de aves solo se publican de forma regional y con regiones agrupadas, pues los actores son fácilmente identificables y determinables, para resguardar el secreto estadístico mencionado en los textos precedentes, no pudiéndose entregar a niveles comunales ni provinciales.

Respecto al número de planteles de pollos, la encuesta de criaderos de aves consulta solamente el número de planteles sin especificar a qué tipo de aves o línea productiva corresponden.

Se recuerda que, conforme a lo dispuesto en el literal e) del artículo 2 de la Ley N° 19.628, **dato estadístico** es *el dato que, en su origen, o como consecuencia de su tratamiento, no puede ser asociado a un titular identificado o identificable*. Lo anterior, supone necesariamente el cumplimiento de todas las etapas de procesamiento de la información o del procedimiento de disociación de datos³ al que alude la misma ley.

² Pabellón: unidad física que aloja un número variable de aves de corral contemporáneas, y de similar condición productiva.

³ Artículo 2 de la Ley N° 19.628, letra l) Procedimiento de disociación de datos, todo tratamiento de datos personales de manera que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable.

12. Luego, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, en causa Rol N° 4402-18, según se aprecia del tenor del artículo 8°, inciso segundo, constitucional, y tal como lo ha entendido ya ésta magistratura, aquel “no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo los “actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen”⁴. O dicho, en otros términos, “son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”. Así, el artículo 8° no establece el principio de transparencia ni consagra el derecho de acceso a la información de un modo expreso, ni habla de información.

De esta forma, ha concluido el Tribunal Constitucional, que “no existe la obligación de entregar la información. No tendría sentido una modificación constitucional para agregar algo que ya existe”⁵ De esta forma, al ampliar el objeto de acceso a la información vía Ley de Transparencia, incluyendo o incorporando un exceso a lo que nos impone la Constitución, esto es, actos, resoluciones, fundamentos de éstos, o documentos que consten en un procedimiento administrativo, toda información sería pública, independientemente de si tiene o no relación con el comportamiento o las funciones del órgano de la Administración. Es por ello que el considerando vigésimo segundo de la STC Rol N° 4402-18 señala:

“Que, en contraste a lo que fluye del marco legal fijado por la norma impugnada, esta Magistratura ha entendido que “el artículo 8° de la Constitución razona sobre la base de decisiones. Por eso habla de actos y resoluciones y de lo que accede a éstas: “sus fundamentos” y “los procedimientos que utilicen”. Por eso, el mismo artículo 5°, inciso primero, de la Ley, cuando se refiere a los documentos no habla de cualquiera, sino de aquellos que sirven de “sustento o complemento directo y esencial” a tales actos y resoluciones. En cambio, “información elaborada con presupuesto público” o “información que obre en poder de los órganos de la Administración”, no necesariamente tiene que ver con eso” (STC Rol N° 2907, c.36°; STC Rol N° 3111, c. 32°);

Dicho lo anterior, y según se consigna en el considerando 3° de esta presentación, el requirente solicita Número de criaderos y planteles de pollos, desglosado por comuna, provincia y región, para el periodo comprendido desde el año 2010 a la fecha. De lo anterior, se desprende que el usuario pide un archivo que no se enmarca dentro de aquello que enuncia el artículo 8° de la Constitución (actos y resoluciones), así como tampoco lo que accede a éstas (sus fundamentos y los procedimientos que utilicen). De hecho, el requirente pide una base de datos por comuna, que si bien no tendría incorporado el dato que permite identificar directamente al informante, la conjunción de las otras variables incorporadas permitiría su determinación, en atención al número de éstos, por región y/o comuna.

13. Que, por otra parte, y sin perjuicio de los argumentos señalados en los considerandos anteriores, para el periodo comprendido en los años 2013 a la fecha, se adjunta base de datos con el número de criaderos y planteles de aves a nivel regional, y/o regiones agrupadas, según involucre o no la posible determinación del informante, por semestre. Igualmente, se invita a observar las publicaciones en la página web <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/produccion-pecuaria>, cuadro de resultados, Criaderos de aves semestral.

14. Que, atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente a denegar la solicitud de acceso presentada por don ██████████ ██████████ en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N° 17.374, y, además, por no constituir la solicitud un requerimiento de aquellos que permite el artículo 8° de la Constitución Política de la República.

RESUELVO:

1º DENIÉGASE la solicitud de acceso a información pública **Nº AH007T0006663**, de fecha 12 de mayo de 2020, de conformidad al artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, y conforme lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2º 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 N° 12 de Ley de Transparencia y N° 37 del Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

⁴ Considerando décimo cuarto STC Rol 4402-18, en relación con STC Rol 2907, considerando 25 y N° 3111, considerando 21

⁵ Considerando décimo séptimo STC Rol 4402-18, en relación con STC Rol 2907, considerando 30, y N° 3111, considerando 27.

3° En conformidad con los artículos N° 24 y siguientes de la Ley de Transparencia, el solicitante tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, dentro del plazo de quince (15) días contados desde la notificación del presente acto administrativo.

4° INCORPÓRASE la presente Resolución Exenta denegatoria, en el Índice de Actos y Documentos calificados como secretos o reservados del Instituto Nacional de Estadísticas.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefe División Jurídica
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
"Por orden del Director Nacional"
(Resolución Exenta N° 2.979, de 05.09.2019)

YBH

Distribución:

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