



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°
SANTIAGO,

1689
12 de junio del 2020

Visado Por:
/milabaca/

**DENIÉGASE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°
AH007T0006710, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N° 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N° 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N° 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la “Ley de Transparencia” y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en Resolución Exenta N° 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000002450004**, de 11.06.2020; 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 25 de mayo de 2020, a través de solicitud N° **AH007T0006710**, doña [REDACTED] ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos:

“[...] quisiera solicitar la siguiente información que no aparece en la última base de datos “Encuesta Nacional Urbana de Victimización” 2018:

- Base de datos que incluya Variable “comuna” por cada caso para la encuesta del año 2018.

En todas las base de datos disponibles hasta el año 2017, la variable “comuna” se entrega como dato. [...]”

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

5. Que, el INE, como servicio de información pública que es, entrega sus

productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación Estadística del año respectivo; encontrándonos con productos de periodicidad mensual, anual, bianual, etc. e incluso casos en que el INE los publica en un día y hora prefijada. Por esta razón, se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

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

7. Que, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, es decir, que no se pueden publicar o difundir datos con referencia directa o indirecta a personas naturales o jurídicas. Esto se fundamenta en la protección de los datos personales, los cuales corresponden a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables; es decir, cuya identidad pueda determinarse, sea 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 lo establece nuestra normativa, al disponer que el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. 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. Que, por lo anterior, 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.

11. Pues bien, realizado el análisis de control de divulgación de estadísticas propuesta por la mesa de anonimización y control de divulgación del INE, se observa que la inclusión de una variable de identificación de comuna produce un importante aumento del riesgo de re-identificación de los informantes de la encuesta.

Así, respecto a la solicitud de información a nivel comuna para la ENUSC 2018, si bien entendemos la relevancia para los usuarios, 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 y, además, se verificó un riesgo de identificación que, como Servicio estadístico, debemos minimizar al máximo, para no vulnerar la normativa que nos regula.

En este sentido es necesario precisar las causales que hacen procedente la denegación de la información:

11.1. Causal del numeral 5 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto.

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

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

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

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

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

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>

utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.” (el destacado es nuestro)

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al INE debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

*“Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.
Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.
La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*

*“Artículo 7°: Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.
Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.
Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

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

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

Luego, se debe aclarar que los pasos o eslabones del “procedimiento estadístico” sólo podrían en un sentido figurado asimilarse a un “proceso administrativo”, pero lo cierto es que las etapas sucesivas del procedimiento estadístico están constituidos por una serie de técnicas (estadísticas) y no de otra naturaleza, lo que permite afirmar que -en la práctica- esta asimilación es imposible, no es un auténtico procedimiento administrativo por tratarse más bien de una actividad material que de una actividad jurídica. Por esta razón, el producto estadístico puede estar divulgado, así como sus metodologías y pasos previos, pero **eso no significa** que las bases de datos en virtud de las cuales se generaron esos datos estadísticos sigan la misma suerte, por el contrario, es infranqueable. Estos datos provistos por los informantes están protegidos por una barrera que se llama “Secreto Estadístico”. Lo público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos, y EVENTUALMENTE la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por cuanto la protección que conforma el deber de reserva o secreto es para los informantes, no para nuestro Servicio.

Sobre el particular, la ENUSC, persigue obtener información sobre la percepción de inseguridad, la reacción frente al delito y la victimización de personas y hogares, a partir de una muestra representativa de zonas urbanas a nivel nacional y regional. Por su intermedio, es posible:

- Caracterizar la percepción de inseguridad y conocer la reacción frente al delito de las personas de 15 años o más, residentes en zonas urbanas a nivel nacional y regional.
- Obtener indicadores de la victimización de los hogares y personas, residentes en zonas urbanas del país, que hayan sido objeto de intento de delito(s) o de delito(s) consumado(s).
- Caracterizar los delitos e intentos de delitos que hayan afectado a los hogares y las personas de las zonas urbanas del país, a nivel nacional y regional.

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 al algún tercero pudiese contar con **variables de identificación directa** (dirección, teléfono, nombre, etc.) y **variables clave** (que también se encuentran en la encuesta) que le permitirían re-identificar a los individuos, pudiendo llegar a conocer la información sensible que debemos proteger.

Para visualizar de mejor manera el riesgo de re-identificación de los informantes se presentan 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.

Riesgo de re-identificación

A continuación se explican los conceptos de protección de datos respecto al riesgo de re-identificación de los informantes utilizados en la literatura²:

- **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 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 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.


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

Base de datos de la encuesta

Suponiendo que los datos de la tabla 1 pertenecen a un 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 se deben proteger (en rojo).

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

Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Posesión de arma de fuego
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	Sí





Fuente: Elaboración propia.


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 podría pensar que no existe riesgo de identificar a dicho informante. Sin embargo, un tercero podría 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

Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	RUT	Nombre
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén		



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

Fuente: Elaboración propia.

Existen muchos ejemplos de fuentes externas de las cuales un tercero podría 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.

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	<input type="text"/>	<input type="text"/>

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 re-identificación 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 re-identificación en base a características a nivel de hogar. La Tabla 4, presenta el riesgo de re-identificación 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 re-identificación de las viviendas es de un 0,88%. Si se entregase la información a nivel de comuna, el riesgo de re-identificación 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 re-identificación 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

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).

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, y si bien efectivamente en entregas anteriores el dato a nivel comuna era remitido respecto de la encuesta requerida, un análisis posterior ha levantado las alertas para incrementar los resguardos estadísticos, razón por la cual se ha eliminado la variable comuna para entregas posteriores al año 2017.

Adicionalmente, 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. En este sentido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 19.628, y tal como lo señala el Consejo para la Transparencia⁴, *cuando los órganos o servicios públicos recolecten datos personales a través de encuestas, estudios de mercado o sondeos de opinión pública u otros instrumentos semejantes, sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que la ley regula, se deberá informar a las personas del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas y el propósito para el cual se está solicitando la información. La comunicación de sus resultados debe omitir las señas que puedan permitir la identificación de las personas consultadas, **debiendo sólo comunicarse los datos que tengan la calidad de estadísticos, es decir, los que, en su origen, o como consecuencia de un tratamiento, no pueden ser asociados a un titular identificado o identificable**, por haber sido aplicado a su respecto un procedimiento de disociación de datos.*

Como productores estadísticos y garantes de la confidencialidad de la información entregada por parte de los hogares, debemos procurar tomar conciencia y acción respecto a los riesgos potenciales de divulgar información sensible que sea posible nominar. Es por esto que la evaluación de este riesgo en base a herramientas estadísticas, como el análisis previamente mostrado que recomienda la literatura, es de vital importancia, y el riesgo de determinación y/o nominación deja de ser una expectativa cuando las bases son entregadas a niveles de desagregación no contemplados para la muestra.

11.2 Causal del numeral 2 del artículo N° 21 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 8° 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.

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*

⁴ http://archivos.cplt.cl/transparencia_activa/actosResoluciones/actos-y-resoluciones-con-efectos-sobre-terceros/propuesta_de_recomendacion_pd_vf_09sept2011_publicacion_do_1_.pdf,

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

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)”. (lo destacado es nuestro)

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

En términos generales, la ENUSC se compone de 2 partes: 1. El registro de personas en el hogar, y 2. El cuestionario Central. El primero, busca identificar a todas las personas que residen en la vivienda y caracterizar socio demográficamente a los miembros del hogar del informante kish y se compone de 19 variables. Luego, el cuestionario central se compone de 3 módulos y está dirigido exclusivamente al kish. En los módulos es posible recabar información sobre la percepción de inseguridad y la reacción frente al delito de las personas encuestadas, indagando sobre la percepción del fenómeno y en cómo dicha percepción se vincula con una forma particular de reaccionar frente a él y, además aquellas cosas que las personas hacen o dejan de hacer para sentirse más seguras.

En razón de lo anterior, de procederse a la entrega del archivo solicitado, al existir la posibilidad de obtener datos de la naturaleza descrita 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 ha decidido mantener fuera del conocimiento público.

Luego, 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.

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

Según ya hemos señalado, el Instituto Nacional de Estadísticas debe ceñir su actuar a los principios de legalidad y

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

“Artículo 2°:

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

Asimismo, dicha ley consagra el ya mencionado Secreto Estadístico, razón por la cual el Instituto Nacional de Estadísticas estaría excediendo su ámbito de competencia legal si entregara la información solicitada. Por lo tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas solamente está mandataado 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 las bases de datos de la ENUSC con desagregación a nivel comunal, se le pone en situación de abierto incumplimiento de su deber de reserva consagrado en la normativa orgánica que lo regula.

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

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

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

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

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

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

Nuestro Servicio, por tanto, debe ser cauteloso en orden a cumplir con dicha garantía y no vulnerar el secreto estadístico, dado que **la confianza, y sólo la confianza, es lo que nos permite recopilar información fidedigna, confiable, procesable.**

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

Que, sin perjuicio de lo señalado, le comentamos que la Subsecretaría de Prevención del Delito cuenta con estadísticas delictuales georreferenciadas, basadas en registros administrativos de policías, en el portal del Centro de Estudios y Análisis del Delito, las que podrían ser pertinentes a su solicitud. Sobre el particular, se sugiere consultar el siguiente link: <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>.

12. Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por doña [REDACTED] relativa a la base de datos que incluya la variable comuna por cada caso para la Encuesta Nacional Urbana de Victimización 2018, en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1, N° 2 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° **AH007T0006710**, de fecha 25 de mayo de 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 peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo N° 12 de Ley de Transparencia y N° 37 del Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

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

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

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

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

YBH

Distribución:

- [REDACTED]

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