



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°
SANTIAGO,

1822
24 de julio del 2020

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N° AH007T0006833,
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 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_000002680001**, de 15.07.2020; 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 fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón de las materias de personal que se indican; 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 26 de junio de 2020, ha ingresado al portal de transparencia del INE, solicitud de acceso de información de don, requiriendo lo siguiente:

"Solicito los precios obtenidos mensualmente en las capitales regiones para la construcción del IPC con el campo que incluya la capital regional respectiva. Esta información es generada de acuerdo a "Los precios para calcular el IPC se toman en cada una de las capitales regionales del país, a través de 112 encuestadores del INE que acuden mensualmente a 6.961 establecimientos comerciales como almacenes de barrio, ferias, supermercados y tiendas comerciales." Solicito la base desde 2013 hasta el último mes disponible". (SIC)

4. Que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 1° de la Ley N° 17.374 Orgánica de INE, el Instituto Nacional de Estadísticas es un organismo técnico e independiente, persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizado, y con patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República. Por tanto, como todo servicio público se encuentra obligado a la estricta observancia de las normas y principios que rigen a la administración centralizada y descentralizada del Estado.

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

sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación Estadística del año respectivo; encontrándonos con productos de periodicidad mensual, anual, bianual, etc. e incluso casos en que el INE los publica en un día y hora prefijada. 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. Es por ello que, al momento de liberar las bases de datos se consideran criterios que minimicen los riesgos de vulneración del secreto estadístico, que protege la identidad del informante. Por lo anterior, resulta necesario precisar que el único estándar que nos rige para determinar los riesgos de identificación del informante, lo constituye aquello determinado en la legislación, al establecer que *“el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”* (Artículo 29°).

7. Dicho esto, procede aplicar la causal denegatoria dispuesta en el **numeral 5 el 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.”*

En este sentido, se debe tener presente, en primer lugar, que el principio de transparencia consagrado en el artículo 5° de la Ley N° 20.285, es de orden legal, y el artículo 8° de la Constitución Política de la República entrega reglas que jerarquizan y permiten entender en su mérito el correcto modo de aplicar la regla del artículo 5° de la Ley N° 20.285, la que en ningún escenario es absoluta. En efecto, su contenido normativo ha sido abordado por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 1.990-2011, señalando que:

- Lo que hay en el artículo 8° de la CPR es una declaración genérica de publicidad, no una regulación relativa al acceso a la información, entrega de ella o concepto de transparencia.
- En el inciso segundo no existe una consagración del principio de publicidad, a diferencia del principio de probidad establecido en el inciso primero.
- Precisa que la publicidad de los aspectos de los órganos del Estado puede darse por diversos medios, sin que exista un único mecanismo para ello. Los diversos mecanismos de hacer efectiva la publicidad pueden repartirse en diversos cuerpos legales, por lo que no existe una fórmula única ni norma legal que regule la publicidad.
- Finalmente, la Constitución misma, establece la posibilidad de que existan excepciones a la regla general de publicidad, excepciones que deben cumplir con dos requisitos, que sean establecidas por leyes de quórum calificado y la excepción se funde en alguna de las 4 causales establecidas expresamente por el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución.

El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República: *“Son públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”*

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

La norma anterior salva la situación que da cuenta el artículo 29 de la Ley N° 17.374, que fija un nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N° 313, **de 1970**, que aprobara la Ley Orgánica dirección estadística y censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas y que establece:

“El Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades.

El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Si infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”.

Luego, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, sin excepciones de ningún tipo, ni administrativas ni judiciales pues, como se señaló, la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta, y es la que permite al INE desarrollar su cometido.

Lo anterior tiene una justificación muy razonable y es que la actividad del INE abarca una amplia dimensión de la vida de las personas, así como de las empresas, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares se recaba información personal y sensible de sus integrantes, sus hábitos de consumo y orientación sexual y en el caso de las encuestas de empresas, sobre sus ingresos y gastos, entre otras materias.

Por ello, y no obstante que el INE es probablemente el **mayor tenedor de datos de las personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa al INE no es, ni se transforma en pública por ese sólo hecho: lo que es público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos.** Esto incluye eventualmente la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por lo que conviene reiterar que la protección especial que brinda el Secreto Estadístico es justamente para los informantes, no para la actividad del INE, la que queda completamente a merced de las normas generales de transparencia de la Ley N° 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.

Cuando se dan a conocer dichos actos o documentos se quiebra la expectativa de privacidad que fue ofrecida por el Instituto a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer esta oferta desmantela toda la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye nuestra actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados.

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 e 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.

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>

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.”

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

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

Por ello, incluir todos los precios de los bienes y servicios existentes en la economía para el cálculo del IPC sería no sólo complejo, sino que excesivamente costoso desde el punto de vista de la recolección, procesamiento y análisis de los datos, a la vez que sería una labor imposible de llevarse a cabo en el tiempo disponible para cumplir con las publicaciones del índice.

Luego, la selección de la muestra de puntos de compra donde se recolectan los precios puede ser probabilístico o no probabilístico.

- La selección de los puntos de compra utilizando un muestreo aleatorio con probabilidades de selección conocidas garantiza que la muestra seleccionada no esté distorsionada por factores subjetivos, permitiendo, a su vez, calcular los errores de muestreo. Para desarrollar un muestreo probabilístico es necesario contar con un marco exhaustivo, es decir, un listado completo de todos los puntos de compra susceptibles de muestreo. A menudo los marcos muestrales disponibles no son completos ni se ajustan correctamente a los fines del IPC. Con todo, llevar a cabo un muestreo probabilístico es demasiado costoso.
- Por otra parte, es posible seleccionar los puntos de compra mediante métodos no probabilísticos. Dentro de estos destacan el muestreo dirigido, el muestreo por cuotas y el muestreo por valores umbrales. En cualquiera de estos tres métodos se hace uso de la mejor información disponible para asegurar que la muestra seleccionada resulte representativa. La muestra de puntos de compra ha de ser examinada y actualizada periódicamente. En la práctica, el uso del muestreo dirigido es el más difundido, por considerarse más eficaz en función de los costos.

Para el IPC 2018=100, la selección de los puntos de compra se genera a partir tanto de un muestreo dirigido como de un muestreo por valores umbrales (principalmente en mercados atomizados, donde se busca incorporar en la muestra aquellas empresas que acumulan el 85% del mercado en estudio), precisamente debido a la complejidad y elevados costos de obtener marcos actualizados y completos que permitan generar dicha selección.

El IPC base 2018=100 se construye con los datos de precios y gastos provenientes de las capitales regionales y zonas conurbadas de las 16 regiones del país. El listado de las capitales regionales y principales zonas conurbadas consideradas en el IPC se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Cobertura geográfica IPC

Región	Capital regional y zonas conurbadas
Región de Arica	Arica
Región de Iquique	Iquique, Alto Hospicio

² Para mayor información técnica acerca del IPC podrá acceder al Manual metodológico del Índice en el siguiente enlace:

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

Región de Antofagasta	Antofagasta
Región de Atacama	Copiapó
Región de Coquimbo	Gran La Serena: La Serena - Coquimbo
Región de Valparaíso	Gran Valparaíso: Valparaíso - Viña del Mar - Quilpué - Concón - Villa Alemana
Región de O'Higgins	Rancagua
Región del Maule	Talca
Región de Ñuble	Chillán, Chillán Viejo
Región del Bío-Bío	Gran Concepción: Concepción - Chiguayante - Penco - San Pedro de la Paz - Talcahuano - Hualpén
Región de Araucanía	Gran Temuco: Temuco - Padre Las Casas
Región de los Lagos	Puerto Montt
Región de los Ríos	Valdivia
Región de Aysén	Coihaique
Región de Magallanes	Punta Arenas
Región Metropolitana	Gran Santiago: Comunas de Santiago incluyendo Padre Hurtado, Puente Alto y San Bernardo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Junto con determinar el número de precios que se deben recolectar, es necesario definir e identificar los establecimientos que mensualmente se visitarán para obtener estos datos. Para la selección de los establecimientos de cada tipo (como hipermercados, supermercados, tiendas especializadas, etc.) donde se tomarán los precios mensualmente, se seleccionan los establecimientos con mayor participación de mercado y, dentro de lo posible, aquellos ubicados en las grandes áreas de comercio de cada ciudad, lo que se contrasta con la organización operativa de las rutas de levantamiento mensual.

Las fuentes corresponden a aquellos establecimientos donde mensualmente se consulta el precio de una variedad. Con los tipos de establecimientos más representativos en los que se comercializan los productos, se determinan las fuentes específicas donde se recolectarán mensualmente los precios de la canasta previamente definida, teniendo en cuenta:

- I. La participación de mercado de cada establecimiento para los productos y variedades de la canasta del IPC base 2018=100. Forman parte de la muestra de establecimientos aquellos con la más alta participación relativa, abarcando al menos un 85% del mercado.
- II. Se seleccionan, dentro de lo posible, los establecimientos ubicados en las grandes áreas de comercio de cada ciudad, lo que se contrasta con la organización operativa de las rutas de levantamiento mensual.
- III. En ciudades grandes como el Gran Santiago se divide la ciudad según los puntos cardinales y luego, al interior de estas cuatro zonas, se ubican los establecimientos seleccionados. Con esto se asegura que los reemplazos que puedan ocurrir en el futuro mantengan la proporcionalidad geográfica.

Una vez explicado los métodos de selección de los establecimientos comerciales de los cuales se alimenta la recolección de información del IPC, cabe concluir que no es posible la entrega de los precios levantados en el IPC por regiones, debido al riesgo inminente de la identificación de los establecimientos comerciales (informantes), de los cuales se alimenta la recolección mensual de precios.

Lo anterior, por cuanto existen regiones (capitales regionales y zonas conurbadas) en que, dada la composición y locación geográfica, se posee un número acotado de establecimientos comerciales, lo que conlleva que una gran cantidad de información de variedades de los productos sea levantada en estos establecimientos. Adicionalmente en la canasta del IPC existen productos cuyos precios provienen a partir de cálculos especiales³ o también precios que poseen un tratamiento especial⁴.

- En el primer caso, la concentración o bajo número de informantes en ciertas locaciones permitiría a cualquier usuario, realizar cruces de información que pudieran permitir la identificación de nuestros informantes.
- En el segundo caso, se identifican todas aquellas mediciones destinadas a obtener un precio que ingresa al cálculo del IPC y que no resultan de una observación directa en la fuente, por lo que se requiere de un tratamiento ad-hoc previamente determinado. En algunos casos el tratamiento para componer el precio del servicio implica la construcción de cuentas tipo o la suma de componentes, no obstante, existen aspectos comunes a cada tratamiento.

³ Para mayor información revisar el apartado 6.2.2 "Productos con cálculo especial (uso de cuenta tipo)" del Manual metodológico del IPC.

⁴ Para mayor información revisar el apartado 6.2.3. "Productos con tratamiento especial (uso de ponderación a un nivel inferior al de producto o uso de paneles)" del Manual metodológico del IPC.

Entre los productos que tienen precios que provienen de cálculos especiales encontramos: Agua potable, Electricidad, Gasto común, entre otros. Dada la naturaleza de estos, donde en muchos casos encontramos monopolios de carácter natural, no es posible entregar información desagregada a nivel regional debido a que se podrán identificar a los informantes.

A su vez, los productos cuyo precio tienen un tratamiento especial corresponden a aquellos que, dentro de su estructura de agregación, involucran un tratamiento particular, ya sea porque involucra un ponderador bajo el nivel de producto o paneles para medir el cambio de precios. Entre los productos cuyo precio tiene un tratamiento especial encontramos a: Arriendo, Servicio doméstico, Productos ligados a la salud, Servicio de peaje entre otros.

Es por ello que existe una alta probabilidad de identificar los precios y a consecuencia de ello, a los informantes, lo que nos obliga, para no vulnerar el secreto estadístico, a denegar la solicitud de información.

Para ejemplificar de mejor forma cómo se podría realizar esta identificación, a continuación, se exponen ejemplos con el fin de simplificar lo antes señalado.

A. Regiones con bajo número de establecimientos comerciales

Suponiendo que los datos de la siguiente tabla pertenecen a un informante al momento de recolección de precios, la cual se encuentra en el formato con que trabajamos en el IPC, donde las primeras 5 columnas corresponden a la identificación del producto en canasta del índice, la sexta corresponde a la identificación de la variedad del producto a levantar, luego viene una identificación del tipo de establecimiento, luego la fuente de información de precios la cual se encuentra en color rojo puesto que es la variable que se debe proteger. Junto a esta variable encontramos el identificador de región y posterior a este la variable comuna.

En este ejemplo, en particular para el producto 71311, la información de precios proviene solo de la única variedad presente en la región "X", con su levantamiento en un único tipo de establecimiento, donde existen solo dos establecimientos comerciales.

Ejemplo 1. Ejemplo Base de datos formato IPC

D	G	C	S	P	V	TIPO_EST	FUENTE	REGION	glosa_Comuna	pm_actual	GLOSA_PRODUCTO	Glosa_VARIEDAD	MARCA	Especificación
7	1	3	1	1	4	Tipo 1	Fuente 1	Región "X"	Comuna "Y"	Precio 3	BICICLETA	BICICLETA	Marca 1	Bicicleta con "x" características a seguir
7	1	3	1	1	4	Tipo 1	Fuente 2	Región "X"	Comuna "Y"	Precio 4	BICICLETA	BICICLETA	Marca 2	Bicicleta con "x" características a seguir

Fuente: Elaboración propia.

En este ejemplo vemos que existe una alta probabilidad de identificación del informante de esta variedad de producto, debido a la escasa oferta en dicha región lo que hace posible, mirando la columna identificadora del precio, hacer un cruce de información y encontrar directa o indirectamente a la fuente que reporta el precio. Como la base del IPC se provee con esta estructura, es posible además hacer un cruce con variedades de otros productos en la canasta que son entregados por la misma fuente, por lo tanto, en este caso se deduce fácilmente el riesgo inminente de identificación del informante.

B. Productos con cálculo especial

Suponiendo que los datos de la siguiente tabla pertenecen a un informante al momento del levantamiento de precios de electricidad, la cual se encuentra en el formato con que trabajamos en el IPC, donde las primeras 5 columnas corresponden a la identificación del producto en canasta del índice, la sexta corresponde a la identificación de la región, luego viene una identificación de la comuna, luego viene el identificador de la fuente de información de precios la cual se encuentra en color rojo puesto que es la variable que se debe proteger.

En este ejemplo, en particular para el producto 44111, la información de precios proviene de una empresa con características de monopolio natural, que controla la distribución eléctrica en una amplia zona geográfica.

Ejemplo 2. Ejemplo Base de datos formato IPC

DIVISIÓN	GRUPO	CLASE	SUBCLASE	PRODUCTO	REGION	COMUNA	EMPRESA	COMPONENTE	GLOSA COMPONENTE	Precio
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T1	ENERGÍA BASE TRAMO 1 [0 - 200]	Precio 1
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T2	ENERGÍA BASE TRAMO 2 (200 - 210]	Precio 2
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T3	ENERGÍA BASE TRAMO 3 (210 - 220]	Precio 3
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T4	ENERGÍA BASE TRAMO 4 (220 - 230]	Precio 4
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T5	ENERGÍA BASE TRAMO 5 (230 - 240]	Precio 5
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	EB_T6	ENERGÍA BASE TRAMO 6 (> 240)	Precio 6

4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CF	Cargo Fijo (\$/mes)	Precio 7
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	AM	Amiendo de Medidor	Precio 8
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CUST	Cargo por uso de sistema de transmisión	Precio 9
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CTNI	Cargo transmisión nacional interconexión	Precio 10
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CTZ	Cargo transmisión zonal sistema	Precio 11
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CTD	Cargo transmisión dedicado	Precio 12
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	CSP	Cargo por servicio público	Precio 13
4	4	1	1	1	Región "X"	Comuna "Z"	Empresa "Y"	PD	Polos de Desarrollo	Precio 14

Fuente: Elaboración propia.

En este ejemplo vemos que existe una alta probabilidad de identificación del informante de esta variedad de producto, debido a que como existe una única empresa que provee el servicio es posible -mirando la columna identificadora de la región-, hacer un cruce de información y encontrar directamente a la fuente que reporta el precio. Por lo tanto, en este caso se deduce fácilmente el riesgo inminente de identificación del informante.

Como productores estadísticos y garantes de la confidencialidad de la información entregada por parte de los informantes, debemos procurar tomar conciencia y acción respecto a los riesgos potenciales de divulgar información sensible que sea posible nominar.

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

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

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

"DÉCIMO CUARTO: Que, en primer lugar, cabe consignar que 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" (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 3111, c. 210), dicho en otros términos, "son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen" (C. 260 STC Rol N° 2982)";

Por otro lado, si se entregase dicha información, conjuntamente con la afectación a las normas del secreto estadístico, existe consecuentemente riesgo de infracción a los principios constitucionales de legalidad y competencia, en tanto excedería el marco de ejercicio de las funciones públicas que han sido encomendadas al Instituto Nacional de Estadísticas.

8. Que, por otra parte, también es procedente la denegación del requerimiento por la Causal del artículo 21 N° 1 literal c) de la Ley de Transparencia: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas.

"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"*.

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, 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"*.

Habiendo recibido su requerimiento, éste fue derivado al Subdepartamento de Índice de Precios al Consumidor, del Departamento de Estadísticas de Precios, dependiente de la Subdirección Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad competente para dar respuesta a esta solicitud.

Dentro de las funciones habituales del Sub-Departamento de Índice de Precios al Consumidor, de acuerdo a lo establecido en Resolución Exenta N° 1753, del 03.06.2019 del Instituto Nacional de Estadísticas, que establece su estructura orgánica, encontramos –entre otras- las siguientes:

- Planificar el proceso de producción estadística correspondiente a los campos de estudios del Sub-Departamento ligada al Índice de Precios al Consumidor.
- Ejecutar los procesos de diseño, procesamiento, análisis y difusión de resultados del proceso de producción de estadísticas del Índice de Precios al Consumidor usando e incorporando uno o más métodos de recolección de información sea encuestas, registros administrativos u otro tipo de recolección pertinente.
- Realizar estudios de consistencia con datos externos respecto a los productos estadísticos elaborados por el Sub-Departamento.
- Preparar productos finales y verificar contenidos, garantizando estándares de calidad y armonización con lineamientos internacionales.
- 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 necesidades del país.

Actualmente el equipo del Sub-Departamento de Índice de Precios al Consumidor se encuentra en proceso de cálculo del IPC del mes de julio-agosto, y habitualmente las coyunturas del cálculo mensual tienen una duración del mes calendario completo, además el equipo solo dispone de una persona para dar respuestas a las consultas ciudadanas, dado que el resto del equipo se encuentra con sus cargas de trabajo completas por el cálculo del IPC, siendo la contestación de consultas ciudadanas una función complementaria dentro de sus habituales funciones mensuales.

A su vez, el trabajo necesario para asegurar que las bases pudieran compartirse efectivamente sin romper el secreto estadístico se asocia con un número de horas/persona que hace inviable su entrega en tiempo y forma. Tal como solicita el usuario, esto es, *"Los precios para calcular el IPC se toman en cada una de las capitales regionales del país, a través de 112 encuestadores del INE que acuden mensualmente a 6.961 establecimientos comerciales como almacenes de barrio, ferias, supermercados y tiendas comerciales. Solicito la base desde 2013 hasta el último mes disponible"*, lo que considera un universo de enero del año 2013 hasta el mes de junio del presente año, considera el análisis de un listado correspondiente a 90 meses, en los cuales habría que revisar y anonimizar cada uno de los precios levantados para los productos en los cuales se puede compartir información.

Dado lo anterior, se debieran revisar aproximadamente 100.000 variedades, lo que equivale a aproximadamente al menos a 1.700 horas de trabajo (aproximadamente 208 días de trabajo seguido de 8 horas diarias), razón por la que se vuelve imposible dar contestación a esta consulta.

Finalmente, el INE cuenta, a disposición de todos los usuarios, con una base anonimizada de los precios promedios que son considerados en el cálculo del IPC⁵ de aquellos productos en los que se puede garantizar el cumplimiento del secreto estadístico.

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, prestando un nivel de atención que implicaría la afectación del debido cumplimiento de las funciones del Departamento de Estadísticas de Precios, descritas en la Resolución N° 1.753 de 2019, que establece la Estructura Orgánica del INE y las funciones habituales de sus distintas unidades.

En el mismo sentido, resulta útil destacar que el Consejo para la Transparencia, en su decisión de Amparo Rol C-1730-12, ha tenido por configurada la causal en referencia en el caso que la solicitud implica para los funcionarios la utilización de un tiempo excesivo, considerando los recursos institucionales que deben destinarse, razonable y prudencialmente, a la atención de los requerimientos generados por la Ley de Transparencia, interrumpiendo de esta

⁵ Estos los puede encontrar ingresando al sitio web:

<https://www.ine.cl/estadisticas/economia/indices-de-precio-e-inflacion/indice-de-precios-al-consumidor>, donde deberá seleccionar la opción "Base de datos".

forma otras funciones públicas que el Servicio debe desarrollar o exigiendo una dedicación desproporcionada a favor del solicitante, en desmedro a la que se destina a la atención de las demás. Hace presente que, acorde con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 18.575, los órganos de la Administración del Estado se encuentran sujetos al deber de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, debiendo observar, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia.

Por lo anterior, esta causal se configura en la medida que las tareas que supone la búsqueda o eventualmente la sistematización y posterior entrega de lo pedido demanden esfuerzos de tal entidad, que entorpezcan el normal o debido funcionamiento del organismo. Resumiendo este criterio, la decisión de amparo Rol C377-13, razonó *“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 entregar lo solicitado.”* Por ende, la configuración de la causal supone una ponderación de hecho sobre los aspectos que configuran tales esfuerzos, entre ellos el volumen de información, relación entre funcionarios y tareas, tiempo estimado o costo de oportunidad, entre otras, circunstancias que se estima concurren en la especie, y por tanto darían lugar a esfuerzos desproporcionados como los mencionados, respecto del tiempo y recursos humanos que debiera destinar para este caso específico el INE para entregar la información en los términos específicos requeridos por el solicitante.

9. Atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por don , por configurarse en la especie las causales previstas en el artículo 21 N° 5 y N° 1, letra c) de la Ley de Transparencia.

RESUELVO:

1° **DENIÉGASE** la solicitud de acceso a información pública N° **AH007T0006833**, de fecha 26 de junio de 2020, de conformidad al literal c) del N° 1 y N° 5 del artículo 21 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:

- _____
- Subdepto. Información Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Oficina de Partes, INE