



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°
SANTIAGO,

2295
21 de octubre del 2020

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°
AH007T0007159, 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° 2979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000003240009**, de 09.10.2020; 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 **24 de septiembre de 2020**, a través de solicitud N° **AH007T0007159**, don , ha presentado requerimiento de acceso a la información, respecto de lo siguiente:

“Hola! Quisiera solicitar información, a nivel de predio, manzana, o con algún indicador desagregado del Sii a escala menor a la comunal, sobre los permisos de edificación emitidos entre los años 2000 y 2019 en las comunas de Santiago. Hay disponibles datos en línea, pero estos tienen localización comunal. Muchas gracias por todo.”

4. Que, de acuerdo a lo señalado, la solicitud requiere que, a la base de datos actualmente disponible en la página web de nuestro Servicio, se agregue una columna que contenga un mayor nivel de desagregación al publicado (manzana, predio, o algún indicador desagregado del SII), de los permisos de edificación emitidos entre los años 2000 y 2019 en las comunas de Santiago.

5. 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”. En este sentido, el Instituto Nacional de Estadísticas,

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

6. Que, es necesario precisar las causales que hacen procedente la denegación de la información, en los términos requeridos:

6.1. 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 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’”.***

De este modo, a nuestro Servicio le está prohibido entregar la información en los términos requeridos por el solicitante, incluyendo variables que permitan la determinación de las personas naturales o jurídicas que han completado el cuestionario FUE, tales como el número de permiso; propietario, **roles de las propiedades**, dirección o cualquier otra variable o mayor nivel de desagregación que permita identificar al informante. Lo anterior, por cuanto entregar una variable o indicador como el rol de la propiedad (indicador asimilable al SII), permitiría la asociación inmediata con los informantes, o bien, mayores niveles de desagregación (predio, manzana), permiten la determinación indirecta de los mismos, afectando con ello el cumplimiento de las medidas tomadas por el INE con la finalidad de asegurar lo dispuesto por las normas de “secreto estadístico”, encontrándonos por ende, cubierta por la causal de reserva o secreto de conformidad a la Ley de Transparencia.

6.2 Causal del numeral 1 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas.

Según ya hemos señalado, el Instituto Nacional de Estadísticas debe ceñir su actuar a los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6º y 7º 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 2º:

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; ya que la información estadística requerida goza de protección por el Secreto Estadístico.

Por lo tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas solamente está mandatado por la ley para entregar y dar a conocer estadísticas y datos oficiales, que no vulneren el Secreto Estadístico; luego, si se impone al Instituto Nacional de Estadísticas la obligación de entregar el toda su base de datos incluyendo aquellas variables que permitan la individualización del solicitante del permiso de edificación (rol de avalúo o mayores niveles de desagregación), se le pone en situación de abierto incumplimiento de su deber de reserva consagrado en la normativa orgánica que lo regula, al permitir la determinación de los informantes que en ella se contienen.

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

En el ámbito constitucional, se vulnerarían – como ya se ha indicado- los principios de legalidad y competencia previstos en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental; así como garantías fundamentales previstas en el artículo 19 de la misma, especialmente la igualdad ante la ley, la libertad económica, la no discriminación arbitraria en materia económica y el derecho de propiedad. Todo lo anterior importa, en definitiva, vulnerar las bases de la institucionalidad, el principio de promoción del Bien Común y 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 el acápite precedente, pareciera indiscutible plantear el riesgo de la alegación de responsabilidad extracontractual del Estado; con las consecuencias que ello conlleva y que se traducen en condenas indemnizatorias que revestirían un desmedro en el patrimonio público, o como ya ha ocurrido, la negativa de los informantes a entregar la información requerida, aun a sabiendas de que con ello se incumple una obligación legal de suministrar la información requerida por el INE.

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

De hecho, el INE ha sido objeto en el último período –no con poca frecuencia- de negativas y cuestionamientos a la entrega de información por parte de sus informantes aduciendo que, en razón de la Ley N° 20.285 y de los pronunciamientos emanados desde el propio Consejo para la Transparencia, así como de los tribunales de justicia, la reserva legal que constituye el “Secreto Estadístico”, se ha visto debilitada.

En síntesis, cabe indicar que la información que los particulares proporcionan al INE, se hace en el entendido de que aquella sólo será utilizada con fines estadísticos, sin que la misma sea revelada a nadie, ya que tiene el carácter de secreta, se encuentra en custodia de este Instituto y sólo será parte de un dato global.

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

Se debe tener en consideración que la finalidad con la que los datos fueron requeridos, a través del Formulario único de edificación, lo constituye:

- Contar con un formulario único que capture los requerimientos de información estadística
- Homologar datos y lenguaje técnico relativo a la construcción
- Incorporar los avances tecnológicos experimentados por la industria de la construcción
- Conocer “qué”, “dónde”, “cuánto” y “por quienes” son gestionados los Proyectos de Edificación que autorizan los Municipios
- Realizar un seguimiento a los permisos, mediante la recepción de las obras, permitiendo conocer el comportamiento entre una intención y su materialización
- Incorporar la responsabilidad de los encargados del proyecto arquitectónico o de la obra en el llenado del formulario.

Los **permisos de edificación (PE)** representan la intención de construir y tienen por objeto autorizar una construcción, de cualquier superficie y destino; solicitud que se inicia en la Dirección de Obras del Municipio de cada comuna del país. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a través de las Direcciones de Obras Municipales (DOM), recopila periódicamente información sobre estas nuevas construcciones a través del Formulario Único de Estadísticas

de Edificación (FUE), en el cual se detallan los antecedentes de la construcción, en conformidad a la normativa de urbanismo y construcción vigente, tales como la información de la propiedad (comuna, dirección, superficie), dotación de la infraestructura de urbanización, destino de la construcción, materiales predominantes y datos de la constructora o empresa.

Debemos recordar, que el proceso recopilación de información respecto de los permisos de edificación se inicia cuando el Arquitecto o Ingeniero que está a cargo de la Obra solicita el permiso de edificación a la Dirección de Obras Municipales respectiva, y ésta le exige llene el **Formulario Único de Edificación** (FUE). La Dirección de Obras Municipales, **recolecta** todos los FUE correspondientes al mes **y los envía** a la Dirección Regional del INE a la cual pertenecen, para pasar por un pre análisis y luego ser derivados al INE Central, en donde el Subdepartamento de Estadísticas Sectoriales, quienes se preocupan del:

- Ingreso de la información al Sistema Informático de Edificación;
- Realizar la validación de la información ingresada, y
- Crean las Bases de Datos
- Para luego generar los tabulados que son utilizados en la publicaciones coyunturales y anuales.

Por lo anterior, toda la información obtenida y procesada por el Instituto Nacional de Estadísticas, tiene únicamente una finalidad estadística, no pudiendo, en consecuencia ser utilizadas con un fin distinto, según lo prescrito en el artículo 9 de la Ley N° 19.628, en relación con lo dispuesto en el artículo 20 de la citada ley.

7. Que, por lo señalado, en la página web institucional se encuentra a disposición del público información relativa al detalle de los permisos de edificación a nivel nacional, desde los años 2002 a 2018, en formato Acces, con carácter innominada, conteniendo, -entre otras- las variables genéricas tales como año, región, provincia, comuna, destino, superficie a construir, materialidad, etc.

Así, la información obtenida directamente desde nuestro sitio web, mediante el **ID o Identificador Único del Permiso de Edificación**² permite localizar de manera correcta cada permiso, aun cuando no se encuentra presente en las bases de datos de Permisos de Edificación, ni está vinculado a la identificación del solicitante del Permiso. Lo anterior, debido principalmente a que el objetivo de dicha publicación, es entregar una componente espacial a la información recopilada por el Servicio, para efectos de identificar y caracterizar la futura edificación³ y no al solicitante del permiso.

Luego, la herramienta que nuestro Servicio ha puesto a disposición de los usuarios en la página web consiste en una plataforma que permite visualizar los Permisos de Edificación de las capitales regionales, provinciales y comunas con más de 50 mil habitantes del país, con el siguiente detalle:

- PE por año: un mapa por año, en el cual cada punto representa un PE (todos los destinos).
- Edificaciones a construir (cantidad de unidades): mapa en el cual cada punto representa un PE (todos los destinos). El tamaño simboliza la cantidad de unidades a construir por PE, donde a mayor tamaño mayor cantidad de unidades.
- Crecimiento vertical (N° de pisos): mapa en el cual cada punto representa un PE (todos los destinos). El tamaño simboliza la cantidad de pisos a construir por PE, donde a mayor tamaño mayor cantidad de pisos.
- Destino de permisos de edificación: mapa en el cual cada punto representa un PE. El color simboliza el tipo de destino.
- Densidad por superficie: un mapa por región que muestra las áreas donde se concentran las mayores superficies a construir por PE (todos los destinos).

8. Que, atendido expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas denegará la solicitud de acceso presentada por don **CARLOS ANTONIO ...**, en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1, y N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

RESUELVO:

1º DENIÉGASE la solicitud de acceso a información pública N° AH007T0007159, de fecha 24 de septiembre de 2020, de conformidad al artículo 21 N° 5, y N° 1 de la Ley de Transparencia.

² Geocódigo construido por el Departamento de Geografía de nuestro Servicio para individualizar cada permiso de edificación en la capa geográfica. Este identificador **sólo** tiene como objetivo.

³ La caracterización de la futura construcción incluye aquellas variables contenidas en la Base de Datos de los Permisos de Edificación publicadas en el sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas, al cual puede acceder ingresando al Link: <http://www.ine.cl/estadisticas/economicas/construccion/edificaci%C3%B3n-superficie-autorizada>

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