



DIVISIÓN JURÍDICA

56  
20 de enero del 2021

**ACCEDE PARCIALMENTE A SOLICITUD DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN N° AH007T0007478 y N° AH007T0007482,  
CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

---

Visado Por:  
/milabaca/

#### RESOLUCIÓN EXENTA N°

SANTIAGO,

**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\_000003890001**, de 19.01.2021 y **SDJ\_DivisionJuridica\_000003890002**, ambas de 19.01.2021; 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 **30 de diciembre de 2020**, han sido recepcionadas en oficina de partes del INE dos derivaciones desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ord. 0302, y N° 0303, ambos de 28.12.2020, correspondientes a solicitudes N° **AH007T0007478** y N° **AH007T0007482**, correspondientes a requerimientos de don , solicitando lo siguiente:

*“Solicito el listado de permisos de edificación de todas las municipalidades involucradas desde el 2010 a la fecha detallando dirección, rol, comuna, número de permiso, fecha de emisión, destino, superficie aprobada, número de pisos, unidades y tipo de permiso.*

*Adicionalmente solicito todas las recepciones finales en mismo periodo en que se identifique, el permiso de edificación, fecha de emisión y superficie y rol correspondiente.*

*Aclarando posteriormente: “Estimados señores Minvu dado que ustedes centralizan todos los permisos de edificación con lo cual tienen la información generada en el observatorio urbano, solicito el listado de permisos consolidado con que ustedes realizan el análisis de unidades habitacionales aprobadas y*

*dirección, rol, comuna, número de permiso, fecha de emisión, destino, superficie aprobada, número de pisos, unidades y tipo de permiso.”*

4. Que, de acuerdo a lo señalado, la solicitud puede desglosarse desde el punto de vista de las variables requeridas, en los siguientes aspectos, a saber:

- **Listado de los permisos de edificación**
- De todas las municipalidades de Chile
- Periodo 2010 a la fecha
- Con las siguientes variables: dirección, rol, comuna, número de permiso, fecha de emisión, destino, superficie aprobada, número de pisos, unidades y tipo de permiso.
- **Listado de todas las recepciones finales**
- Periodo 2010 a la fecha
- Que en ellas se identifique el permiso de edificación, fecha de emisión, superficie y rol correspondiente.

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.

Luego, en relación al periodo requerido, debemos indicar previamente lo siguiente: las bases de datos correspondiente al periodo de referencia 2012, se indica que esta se encontrará disponible para su descarga en la página institucional a partir del 15 de enero de 2022, ya que recientemente ha concluido el periodo 2019, publicado el mismo día, pero del presente año. Respecto del periodo 2020 se encuentra recién iniciado el procesamiento de las cifras, por ende, aún no existen las bases de datos en los términos requeridos. Para mayor detalle, a continuación, se explica el proceso estadístico asociado al producto Permisos de Edificación.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) recopila desde las Direcciones de Obras Municipales (DOM), información de 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.

Para efectos de fundar el proceso de formación de la base de datos, y las fechas programadas por nuestro Servicio para su publicación y difusión, es necesario explicar lo siguiente:

#### **I. Proceso de formación de la Base de Datos de Edificación:**

Esta base de datos se genera a partir de los permisos de Edificación otorgados por las Direcciones de Obras de las Municipalidades del país. Este proceso consta de las siguientes etapas: recopilación, procesamiento y difusión. Como resultado de este proceso se obtiene la Base de Edificación, mediante la cual es posible obtener la evolución de la actividad de edificación y permite el cálculo de variaciones mensuales, anuales y acumuladas, para los subsectores habitacional y no habitacional.

##### **1. Recopilación**

Esta etapa del proceso es llevada a cabo por el Subdepartamento de Supervisión y Verificación de Estadísticas Económicas y Precios<sup>1</sup>, el cual recopila las intenciones de construir y/o ampliar, las cuales son canalizadas en Permisos de Edificación que son otorgados por las Direcciones de Obras Municipales (DOM) de todo el país (346 comunas), una vez que estos permisos se ajusten a las normas de construcción establecidas por la ley. En paralelo, se capturan estas intenciones en forma mensual por medio del Formulario Único de Edificación (FUE) que son remitidas y recogidas por los encuestadores del INE.

Debemos recordar, que el proceso de 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

---

<sup>1</sup> Hoy Subdepartamento de Estadísticas de Industria

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 preanálisis, por el cual, el permiso Municipal y el FUE son recogidos por funcionarios del INE acreditados para tal efecto, o remitidos por las Municipalidades respectivas en formatos diversos. Luego, en el INE regional correspondiente, ambos documentos son sometidos a un análisis de consistencia entre la información contenida en el permiso otorgado por la respectiva DOM y el FUE, actividad que será realizada por los encargados del sector edificación de cada región para 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.

Las Direcciones de Obras Municipales, pueden remitir fuera de plazo algunos permisos para los cuales se hicieron reparos, por no ajustarse a la norma constructiva, o también, algunas correcciones a algunas variables como superficie y materiales a emplear, los cuales pueden implicar un 20% en términos de superficie.

Estos formularios corresponden a edificación autorizada para sectores privados y públicos, según destino:

- Vivienda
- Industria, Comercio, Establecimientos Financieros
- Servicios

## **2. Procesamiento**

Al igual que la etapa de recopilación, procesamiento es llevado a cabo por el mismo Subdepartamento de Supervisión y Verificación de Estadísticas Económicas y Precios<sup>2</sup>. Una vez recopilados los formularios, la información es ingresada a un sistema informático, que genera bases de datos mediante las cuales se analiza la información entregada por las DOM a través de certificado (Web) o FUE (papel) con su respectivo permiso, para luego aplicar un conjunto de reglas de consistencia, las cuales son denominadas como validadores. Mediante la aplicación de estos validadores se pueden identificar anomalías en los datos, las cuales deben ser verificadas y, de ser necesario, corregidas por los analistas. Estas actividades se realizan mensualmente orientadas a la publicación de los tabulados de edificación mensuales.

Para el caso de la publicación anual que corresponde a la Base de datos de Edificación se aplican al proceso las políticas de actualización y revisión, mes (T-1) y revisión anual de las cifras coyunturales respectivamente.

## **3. Difusión**

Esta etapa es llevada a cabo por el Subdepartamento de Estadísticas de Industria y cuyo objetivo es realizar análisis de consistencia de los datos mensuales (tabulados) y anuales, junto a la elaboración del descriptor de la base de datos a publicar.

La publicación de la base de datos, de acuerdo al Calendario de publicaciones institucional, se encontraba programada para el 06 de diciembre, fecha en que estaría disponible para su descarga de la página institucional para todos los usuarios. Sin embargo, se han producido algunos retrasos derivados de la recopilación de la información y su procesamiento por causa de la emergencia sanitaria y formas de trabajo no presencial, lo que nos llevó a la modificación de las fechas señaladas.

La Publicación está a cargo de la Oficina de Comunicaciones del INE, quien se encarga de difundir la información a los distintos agentes relevantes del sector. Además de la publicación coyuntural, existen otros tipos de usuarios como MINVU, BCCH, SII -entre otros-, que solicitan bases de datos **siempre innominadas** especiales para sus trabajos internos.

---

<sup>2</sup> Actualmente subdepartamento de Estadísticas de Industria.

**3 DIAGRAMA DE FLUJO. PROCESO Y PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE ESTADÍSTICAS DE EDIFICACIÓN**



A continuación, se indica un resumen de las actividades antes mencionadas con la finalidad de hacer más comprensible la aplicación de ellos en el tiempo y conocer en qué etapa se encuentra el producto estadístico solicitado.

**Coyuntura de Edificación**

Proceso	Actividad	Periodo
Recopilación	Correos y llamados a INE's regionales y RM para envío de información	Enero a diciembre
Recopilación	Recepción de encuestas enviadas	
Recopilación	Análisis de encuestas (papel y web)	
Recopilación	Digitación de encuestas al sistema	
Procesamiento	Validación de las encuestas	
Procesamiento	Generación y revisión de tabulados mensuales	
Difusión	Publicación de tabulados y gráfico a la web	
Difusión	Entrega de cifras a los convenios	

**Anuario de Edificación**

Año calendario 2021-año de referencia 2020

Proceso	Actividad	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Procesamiento	Análisis de consistencia para revisión provisoria datos 2020												
Procesamiento	Procesamiento y análisis para bases de publicación 2021												
Difusión	Proceso de Difusión Final datos 2020												

Considerar que la etapa de recopilación es la misma para el producto mensual (tabulados) y el producto anual (Base de datos).

Por todo lo señalado anteriormente, actualmente nuestro Servicio no cuenta con la Base de Datos de Edificación correspondiente al año de referencia 2020, ya que como se indica el procesamiento, análisis y validación de la información preliminar publicada mensualmente en año calendario 2020 comenzó recién ahora, en enero del año calendario 2021, una vez publicados los resultados del año 2019 (15 de enero), y será publicada en enero de 2022.

Luego, en nuestra página institucional <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/edificacion-y-construccion/permisos-de-edificacion> se encuentran publicadas bases de datos de la encuesta mensual de edificación, en formato Access desde el año 2002 a 2019. En las cuales usted podrá identificar la mayor parte de las variables requeridas.

**Sin embargo, efectuado un análisis de aquellas variables incluidas en las bases de datos, se adoptó Institucionalmente la decisión de eliminar una serie de variables, toda vez que su inclusión permite la identificación, sea de forma directa o indirecta de los informantes. Por lo anterior, no están disponibles las variables correspondientes a la dirección, rol, número del permiso de edificación, y fecha de emisión.**

**Por lo anterior, se ha procedido a comunicar, vía inserción en nuestra página web institucional, la siguiente nota técnica<sup>3</sup>:**

*“Dentro de los constantes procesos de revisión que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realiza a sus productos estadísticos para resguardar el secreto estadístico, a fin de que la información publicada cuente con las características de ser innominada, indeterminada e indeterminable; condiciones imprescindibles para la adecuada cautela de la información estadística y de los derechos de las personas asociadas a esta, se ha analizado la publicación y entrega de información de los Permisos de edificación, tanto en su base de datos económica como en su disposición cartográfica.*

*Se ha determinado que la variable “número de permiso” presente en ambos formatos, y la variable “número de certificado de recepción final” existente en la información cartográfica, permitirían la identificación de los informantes si se vinculan e integran con la información disponible públicamente por las Municipalidades.*

*Por lo tanto, a partir del día 30 de diciembre de 2020 se eliminarán estas variables para todas las bases de datos y plataformas de información geográficas disponibles en nuestro sitio web institucional, ya que su publicación no se enmarca en el ámbito de las competencias legales del INE. Al respecto, la indeterminación es una condición que constantemente se debe revisar considerando, entre otros factores, la información disponible por otras instituciones o agentes relacionados, la tecnología existente para vinculación de datos y el constante proceso de mejora continua de nuestros procedimientos de difusión.*

*Lo anterior se enmarca dentro de los procesos que el instituto realiza para cumplir su función. En particular, el INE, 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.*

*Específicamente, el artículo 29 de la Ley N° 17.374 hace referencia a lo anterior descrito, y sanciona la infracción al secreto estadístico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 247 del Código Penal.”*

Es por ello que, adicionalmente a algunas variables que permitían la identificación directa del informante, se han agregado otras, que permitirían su determinación por asociación con otras fuentes de datos accesibles al público.

Luego, se excluye de estas bases de datos la variable **rol de avalúo\***, ya que, a través de ésta se podría nominar a nuestros informantes. Por ende, la no entrega se ampara en la ley de secreto estadístico <https://www.ine.cl/institucional/buenas-practicas/secreto-estadistico>. Lo mismo pasa con la dirección.

También se excluye la variable **número de permiso\***, por la misma razón que el rol de avalúo. Si bien esta era una variable que se publicaba, y que por sí sola no implicaba determinación en la base de datos, se realizó un análisis revisando información que publican algunas Municipalidades, concluyendo que era perfectamente posible determinar a los informantes si se cruzan ambas fuentes. Debido a que el INE no solo debe resguardar que la información que publica sea innominada, sino además indeterminada, se eliminó esta variable de todas las bases de datos publicadas en el sitio web. Para ser consistentes, tampoco se entregará esa información en las solicitudes de usuarios.

Un ejemplo del por qué se decidió lo anterior, se da en la Municipalidad de las Condes:

---

<sup>3</sup> <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/edificacion-y-construccion/permisos-de-edificacion>

**Actos y Resoluciones sobre terceros**  
 Permisos municipales

**PERMISOS DE EDIFICACIÓN / MAYO 2018**

TIPO DE NORMA	DENOMINACIÓN DE LA NORMA	NÚMERO DE LA NORMA	FECHA	INDICACIÓN DEL MEDIO Y FORMA DE PUBLICIDAD (SEGÚN ART.45 Y SIGUIENTES LEY 19.899)	FECHA DE PUBLICACIÓN	TIENE EFECTOS GENERALES	FECHA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN (DD/MM/AAAA), SI CORRESPONDE A ACTOS Y RESOLUCIONES CON EFECTOS GENERALES	BREVE DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DEL ACTO	ENLACE A LA PUBLICACIÓN O ARCHIVO CORRESPONDIENTE
PERMISO	PERMISO DE EDIFICACIÓN	58	31-05-2018	SITIO WEB DEL ORGANISMO	21-06-2018	NO	SIN MODIFICACIÓN	UNA VIVIENDA 2 PISOS Y HOGAR DE ACOGIDA PARA ADULTOS MAYORES EN CAMINO LA FUENTE N°1411	
PERMISO	PERMISO DE EDIFICACIÓN	57	30-05-2018	SITIO WEB DEL ORGANISMO	21-06-2018	NO	SIN MODIFICACIÓN	UN EDIFICIO EN MARTIN ALONSO PINZON N°4920	
PERMISO	PERMISO DE EDIFICACIÓN	56	29-05-2018	SITIO WEB DEL ORGANISMO	21-06-2018	NO	SIN MODIFICACIÓN	ESCALERAS MECÁNICAS EN 3° Y 4° NIVEL EN PRESIDENTE KENNEDY N°5413	

En la imagen se puede observar la columna **número de la norma**, que es equivalente al número de permiso. El detalle de la solicitud se puede observar al descargar el archivo pdf adjunto en la página. Para este caso, es el 58 del mes de mayo de 2018.

Transparencia Municipal perm.edificacion.058.31  
 https://www.lascondes.cl/descargas/transparencia/actos\_resoluciones/permiso\_edificacion/2018/mayo/perm.edificacion.058.31May2018.pdf

1 de 3

(P.E. - 5.1.4./5.1.6)

**Las Condes**  
 MEJOR PARA TODOS

**PERMISO DE EDIFICACIÓN**

OBRA NUEVA LOTE O DFL 2 CON CONSTRUCCIÓN SIMULTÁNEA  SI  NO  
 AMPLIACION MAYOR A 100 M2  ALTERACION  REPARACION  RECONSTRUCCION  
 LOTE O CON CONSTRUCCIÓN SIMULTÁNEA  SI  NO

DIRECCIÓN DE OBRAS - I. MUNICIPALIDAD DE  
**LAS CONDES**  
**REGIÓN:**  
**METROPOLITANA**

URBANO  RURAL

AFE / JGN

**VISTOS:**

A) Las atribuciones emanadas del Art. 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.  
 B) Las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en especial el Art. 116, su Ordenanza General y el Instrumento de Planificación Territorial.  
 C) La solicitud de aprobación, los planos y demás antecedentes debidamente suscritos por el propietario y los profesionales correspondientes al expediente S.P.E.-5.1.4./5.1.6. N° SE/11/2018  
 D) El Certificado de Informaciones Previas N° 439 / 1249 de fecha 02.02.2017 / 03.04.2017  
 E) El Anteproyecto de Edificación N° ----- vigente, de fecha -----

NUMERO DE PERMISO	<b>58</b>
FECHA	<b>31-05-2018</b>
ROL S.I.I.	<b>2640-27 / 28</b>

En este documento, si bien se protege el Rut de las personas naturales, se entrega información que identifica al informante como el Rol, nombre del propietario y Rut del propietario (si es persona jurídica).

Luego, considerando que las bases de datos construidas en el proceso explicado en considerando precedentes tienen por finalidad la elaboración de una Base de Edificación, mediante la cual es posible obtener la evolución de la actividad de edificación y permite el cálculo de variaciones mensuales, anuales y acumuladas, para los subsectores habitacional y no habitacional, el requerimiento de información a las Municipalidades implica la asociación de registros administrativos y el Formulario único de Edificación, requerido únicamente con una finalidad estadística, para el cumplimiento de nuestras funciones amparadas por la Ley N° 17.374.

En este sentido, nos encontramos con los mismos problemas al momento de resolver qué es posible entregar o no, en relación a los certificados de recepción final. Ambos identificadores (Permiso de Edificación (PE) y de Certificado de Recepción Final (CRF)), son fundamentales para la individualización de los registros. Esto es fundamental para realizar el vínculo entre ambos instrumentos y así medir la velocidad del ciclo de construcción habitacional. En el caso de los CRF, mantener la información del número del acto permite agilizar la gestión con los municipios al momento de la solicitud de planos (paso base del proceso de captura), y listados de direcciones de las viviendas recepcionadas.

Los certificados de recepción final (CRF) de obras de edificación, como se señaló, son el principal insumo utilizado por el INE en su proceso de actualización cartográfica, permitiendo disponer de información territorial actualizada para los distintos levantamientos de encuestas y censos. La gestión de este insumo comenzó en el contexto del

levantamiento censal del 2012, y por ende, **sólo se cuenta con información desde el segundo semestre 2011.**

La información disponible se encuentra en el portal Geodatos Abiertos (<https://www.ine.cl/geodatos-abiertos>) -> Publicaciones -> Tabulados. La estructura de la base descargable es la siguiente:

CAMPOS	DESCRIPCIÓN
REGIÓN	Nombre de región
COMUNA	Nombre de la comuna.
CUT	Código de la comuna.
VIVIENDAS RECEPCIONADAS	Número de viviendas recepcionadas.
AÑO DE EMISIÓN	Año de emisión de Certificado de Recepción Final.

Las variables “número de certificado de recepción final”, número de permiso de edificación (ya explicado), “fecha de emisión”, “rol correspondiente”, dichas variables permiten la identificación del informante, al vincularse cada registro con la información disponible en los portales de Transparencia Activa de los municipios. Es por ello que, de acuerdo a lo especificado en el artículo 29 de la ley 17.374 sobre el “secreto estadístico”, no es posible remitir dicha información.

Por otra parte, las variables relativas a la superficie (aprobada o recepcionada) no ha formado parte de ninguno de los procesos o análisis de la Institución, y por lo tanto, no ha sido digitada en la base de los CRF a pesar de que sí existe en el documento original. El proceso de recuperación de esta información involucraría interrumpir las labores habituales del Subdepartamento de Geografía, a quien se le derivó la solicitud, y en específico de la sección de Estudios Geográficos e Indicadores Territoriales.

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 Oficiales<sup>4</sup>, 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*

<sup>4</sup> 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>

*datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.*

*Principio 4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.*

*Principio 6: Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, **deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.*** (el destacado es nuestro)

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

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

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

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

Se funda entonces la causal del 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’”.***

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, 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 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; 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 (dirección), 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.

Por otra parte, y específicamente en cuanto al requerimiento del dato de superficie recepcionada, la unidad a la que se deriva la consulta dentro de nuestro Servicio corresponde a la sección de Estudios Geográficos e Indicadores Territoriales, perteneciente al Subdepartamento de Geografía. Su principal misión es el cálculo de indicadores de calidad de vida urbana y rural, además de la generación y ratificación de conceptos censales. Además, tiene como labor la creación y actualización de metodologías y otros estudios territoriales. Durante este periodo, además, continúa siendo la sección responsable de la captura de los CRF de la región Metropolitana y la coordinación de esta tarea para el resto del país, a través de sus Direcciones Regionales.

Dicha Unidad se encuentra compuesta de 14 funcionarios, los cuales están enfocados en el análisis y procesamiento de información, entre otros. Luego, la superficie recepcionada no forma parte de ninguno de los procesos llevados actualmente por la institución. Por ello, la información relativa a dicha superficie no es objeto de ningún tratamiento, procesamiento y/o validación para la elaboración de alguna estadística o índice del Servicio, de lo cual se colige que, la recuperación de toda esta información para remitirla al solicitante requeriría de una importante cantidad de horas-persona, además de otras complicaciones de carácter logístico:

- La información es recibida periódicamente por el INE en formato papel y, excepcionalmente, en formato digital, y se compone de todos los certificados de recepción final de todo tipo y destino, emitidos por cada uno de los municipios del país (aproximadamente 30.000 documentos al año). La labor del Subdepartamento es identificar aquellos que certifican la recepción de conjuntos habitacionales, y posteriormente, ingresarlos a la base cartográfica, sin que se realice algún otro análisis o almacenamiento de los mismos. Una vez que esto ocurre, los mismos documentos se almacenan en caja junto con los demás sin diferenciación alguna, y son almacenadas en distintas dependencias de la institución (bodegas de sede Vicuña Mackenna y Bulnes).

- La búsqueda de dichos documentos originales involucraría revisar todas las cajas, que almacenan alrededor de 150.000 documentos, y posteriormente analizar el contenido de cada uno para determinar si se trata de un CRF de conjunto habitacional o no. Se considera que, como mínimo, el simple hecho de ordenar las cajas para comenzar la búsqueda implicaría una semana para una persona, y la revisión al menos dos meses. Considerando además que nos encontramos en medio de una Crisis Sanitaria sin precedentes, y que la gran parte de los funcionarios se encuentran teletrabajando, el personal disponible para realizar esta tarea disminuye de forma importante, más considerando que quienes se encuentran trabajando presencialmente son justamente aquellos que tienen tareas impostergables y que no pueden realizarlas desde sus hogares y, por lo tanto, no se puede prescindir de su presencia.

- Sumado a ello, tampoco se tiene claridad sobre la completitud de la información disponible en las distintas bodegas. Esto se debe a que la información almacenada es desechada después de algunos periodos, pues no hay capacidad física para su almacenaje y se considera que ya fue utilizada.

Por lo anterior, no contamos con la capacidad de personas para realizar la tarea, debido a la carga laboral y a la baja disponibilidad de personal desempeñándose físicamente. Tampoco se aseguraría completitud de la información recuperada debido a la destrucción de documentos pasado cierta cantidad de años.

En efecto y conforme los antecedentes expuestos, en la medida que la información de su solicitud, en relación a la entrega de la variable superficie, requiere de los tiempos y cantidad de funcionarios indicados en los párrafos anteriores, considerando el personal disponible para el ejercicio de las funciones de la unidad singularizada, y la carga laboral del mismo, la prestación o distracción del nivel de atención de las funciones que les son propias implicar íala afectación del debido cumplimiento de las funciones de la sección de Estudios Geográficos e Indicadores Territoriales, perteneciente al Subdepartamento de Geografía.

Sobre el particular, 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 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. En este sentido, 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.

En el mismo sentido, 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 y 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.

7. Que, igualmente, se remite una planilla, en formato Excel, de respuesta a la solicitud, correspondiente a los certificados de recepción final, con las variables región, comuna, código único territorial, viviendas recepcionadas, y año de emisión.

Igualmente, en el siguiente link, se encuentra la información disponible a ser descargada (portal de Geodatos Abiertos), <https://www.ine.cl/geodatos-abiertos>, para los certificados de recepción final, o bien en <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/edificacion-y-construccion/permisos-de-edificacion>, para los permisos de edificación, con aquellas variables que permiten cumplir con nuestra obligación de secreto estadístico.

8. Que, atendido expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas accederá sólo parcialmente a la solicitud de acceso presentada por don [redacted] 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:

1° **ACCÉDESE PARCIALMENTE** a la solicitud de acceso a información pública N° **AH007T0007478** y N° **AH007T0007482**, ambos ingresados con fecha 30.12.2020, de conformidad al artículo 21 N° 5, y N° 1 de la Ley de Transparencia, sólo en cuanto se remite aquello descrito en el considerando 7.

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