



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°  
SANTIAGO,

603  
12 de abril del 2021

Visado Por:  
/milabaca/

**DENIÉGASE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°  
AH007T0007677, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

**VISTO:** Lo dispuesto en la Ley N° 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N° 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N° 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la “Ley de Transparencia” y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en Resolución Exenta N° 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ\_DivisionJuridica\_000004400005**, de 31.03.2020; 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 19 de marzo de 2021, a través de solicitud N° **AH007T0007677**, doña [REDACTED] ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando en lo específico lo siguiente:

*“[...] información del ingreso y gasto mensual de familia por comuna dentro de Chile, estuve buscando en la web y no logré encontrar la información, me podrían ayudar por favor u orientarme dónde encontrarlo [...].”*

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

5. Que, el INE, como servicio de información pública que es, entrega sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento,

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

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

7. Que, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, es decir, que no se pueden publicar o difundir datos con referencia directa o indirecta a personas naturales o jurídicas. Esto se fundamenta en la protección de los datos personales, los cuales corresponden a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables; es decir, cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social, así como a la obligación de respetar el “Secreto Estadístico” por el cual el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal” (Artículo 29°). Recordar que el artículo en referencia establece un tipo penal de mera actividad de divulgación de la información, a diferencia del tipo penal descrito en el Código que exige un resultado, esto es, un perjuicio al particular cuya información ha sido revelada por el funcionario público.

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

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

Ahora bien, teniendo claro que el INE es probablemente el mayor tenedor de datos de las personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa al INE no es, ni se transforma en pública por ese sólo hecho: lo que es público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos. Esto incluye eventualmente la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por lo que conviene reiterar que la protección especial que brinda el Secreto Estadístico es justamente para los informantes, no para la actividad del INE, la que queda completamente a merced de las normas generales de transparencia de la Ley N° 20.285.

El secreto permite que los informantes entreguen libremente información que de otra manera jamás revelarían. Si el Estado, a través del INE, no pudiera acceder a esa información probablemente la estadística carecería de representatividad y sus resultados no darían confianza y es justamente la confianza que el secreto ofrece, la que permite que los informantes entreguen información de calidad de todo aquello que se les consulta.

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

10. Que, para realizar la indeterminación se revisó experiencia internacional, con el fin de tener una mirada general del panorama en torno a la protección de datos en otros países. En estas experiencias se constataron altas restricciones en torno a la protección de los mismos, realizadas de diferentes maneras, siendo los principales métodos de indeterminación el intercambio de datos, la recodificación de

variables y categorías, la restricción del nivel de información geográfica, la entrega de valores determinables como “no disponibles”, el redondeo de datos con límites máximos y mínimos, la entrega solo de muestras de la población y el intercambio aleatorio para muestras pequeñas de hogares similares en áreas cercanas, entre otros.

**11.** Pues bien, realizado el análisis preliminar se concluye que existen una serie de limitaciones técnicas en la Base de datos correspondiente a la Encuesta de Presupuestos Familiares EPF, que no permiten mayores desagregaciones geográficas para la entrega de otras variables más allá de las publicadas, (como la comuna, o región).

La VIII Encuesta de Presupuestos Familiares 2016 - 2017 (VIII EPF) corresponde a una encuesta económica aplicada a hogares, que tiene como objetivo principal identificar la estructura y característica del gasto en consumo final de los hogares urbanos, en las capitales regionales y algunas de las zonas conurbadas de Chile, con un periodo de referencia de un año. El objetivo secundario de la encuesta es identificar la estructura del ingreso total disponible de los hogares urbanos, con la misma cobertura geográfica y temporal antes descrita.

La información obtenida en la VIII EPF (última disponible) corresponde al periodo comprendido entre los meses de julio de 2016 a junio de 2017. En cuanto a la representatividad de la muestra, es importante mencionar:

— El diseño muestral de la EPF permite realizar estimaciones consistentes y estadísticamente significativas con frecuencia temporal anual y, en términos geográficos, para las áreas de estimación 1) Gran Santiago, 2) Resto de capitales regionales y 3) Total de capitales regionales.

— Si bien el levantamiento de la encuesta se realiza a un nivel más desagregado en términos geográficos (manzana, comuna, región) y temporales (mes, quincena), **los datos recabados por la encuesta no permiten realizar estimaciones a esos niveles, ya que no cuentan con significancia estadística.**

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

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

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

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

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

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

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales<sup>1</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:

---

<sup>1</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>

*“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.*

*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’.***

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

Respecto a la solicitud de información a nivel comunal, como se señaló, no es posible entregar la información de la encuesta a niveles geográficos más desagregados que los ya disponibles oficialmente. Dicha respuesta aplica para los niveles de dirección, manzanas, comuna o región, ya que, si bien la encuesta utiliza información más desagregada a nivel geográfico como insumo para la elaboración de estadísticas oficiales, **las estimaciones generadas utilizando dicha información no son estadísticamente significativas a estos niveles, requisito esencial para otorgarle el carácter de información oficial.**

Por otro lado, y con mayor relevancia como argumento denegatorio, si se entregase dicha información se podría ver afectado el secreto estadístico, lo cual implica el 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.

Para visualizar de mejor manera el riesgo de re-identificación de los informantes, a continuación, se realiza un **análisis de riesgo de identificación por medio de la medición del 2-anonimato para la VIII EPF, es decir, la proporción de los casos únicos existentes en una base de datos, de acuerdo a ciertas características sociodemográficas.**

La VIII EPF cuenta con **información sensible** de los informantes, **donde destaca la estructura de gastos de los individuos y sus ingresos, los que expresan sus hábitos de consumo.** Estos datos deben ser protegidos, considerando que algún tercero perfectamente puede obtener **variables de identificación directa** (dirección, teléfono, nombre, rut, etc.) y **variables clave** (que también se encuentren en la encuesta) que le permitirían re-identificar a los individuos, pudiendo llegar a conocer la información sensible que intentamos proteger.

### Riesgo de re-identificación

A continuación, se explican los conceptos utilizados dentro de la literatura de protección de datos respecto al riesgo de re-identificación de los informantes.<sup>2</sup>

- **Variable sensible:** corresponde a la variable o variables que contienen la información sensible entregada por los encuestados (informantes), que institucionalmente debemos proteger.
- **Variable de identificación directa:** estas variables corresponden a las que son virtualmente únicas por individuo, tales como el rut, dirección, teléfono, nombre, entre otros.
- **Variable clave:** las variables clave deben cumplir con dos criterios. Primero, en su conjunto pueden generar información suficiente para identificar individualmente a gran cantidad de personas sin ser variables de identificación directa. En segundo lugar, deben ser variables con las que podría contar un tercero desde otra fuente, junto con datos de identificación directa, permitiéndole realizar una unión entre la base de datos de la encuesta (que contiene la información sensible) y un registro o base de datos externa que cuenta con variables de identificación directa.

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

#### a) Base de datos de la encuesta

Supongamos que los datos de la tabla 1 pertenecen a una informante de la encuesta, donde las primeras 5 columnas corresponden a variables clave (en azul) y la última columna es uno de los datos sensibles que debemos proteger (en rojo).

**Tabla 1. Ejemplo de datos en la base de datos de la VIII EPF**

ZONA AZUL					ZONA ROJA
Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Gasto mensual en bebidas alcohólicas
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	300.000



**Fuente:** Elaboración propia.

#### b) Base de datos externa

Como se puede observar en la tabla 1, en la base de datos de la encuesta no se estaría entregando ninguna variable de identificación directa, por lo que, en un principio, se podría pensar que no existe riesgo de identificar a dicho

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

informante. Sin embargo, cualquier tercero puede contar con una fuente externa de información que contenga tanto variables clave (azul) como variables de identificación directa (verde), véase tabla 2.

Cabe mencionar que, a efectos de este ejemplo, en la tabla 2 se indica el rut y nombre como variables de identificación directa, sin embargo, sería suficiente con que contara con alguno de ellos u otro que cumpla su función como identificador directo.

**Tabla 2. Ejemplo de datos proveniente de una fuente externa**

ZONA AZUL					ZONA VERDE	
Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Rut	Nombre
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	12.345.678.9	Josefina Heredia

Variables clave
Variables de identificación directa

**Fuente:** Elaboración propia.

Existen muchos ejemplos de fuentes externas de las cuales un tercero puede obtener esta información. Por ejemplo, bases de datos de empresas privadas, tales como en cadenas de supermercados, tiendas departamentales, telecomunicaciones, farmacéuticas, la banca, entre otros. También se encuentra en información pública como los registros educacionales, los sitios de transparencia activa de los servicios públicos o los listados de adjudicatarios de becas, que habitualmente se publican con nombre e incluso rut.

### c) Unión de base externa con base de la encuesta

Finalmente, si el usuario cuenta con ambas fuentes de datos descritas en el punto a) y b), le es posible unir las variables de identificación directa (verde) que contiene el registro externo, con la información sensible de la encuesta (rojo), como se puede ver en la tabla 3. En otras palabras, las variables clave (azules), que por sí solas no presentan un riesgo, en conjunto sirven como “llave” para unir la información sensible con datos de identificación directa.

**Tabla 3. Ejemplo de datos re-identificados**

ZONA AZUL					ZONA ROJA	ZONA VERDE	
Sexo	Edad	Clasificación de la ocupación	Nivel Educativo	Región	Gasto mensual en bebidas alcohólicas	Rut	Nombre
Mujer	38	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública	Doctorado	Aysén	300.000	12.345.678.9	Josefina Heredia

**Fuente:** Elaboración propia.

De esta manera, un tercero puede obtener información sensible de un encuestado. En este caso, ya que Josefina es la única entre los directores ejecutivos o directivos de la administración pública de la región de Aysén que es mujer, de 38 años y con un doctorado, podemos saber que realiza un gasto promedio mensual en bebidas alcohólicas de 300.000 pesos.

Si bien pudiese parecer que se requiere de mucho esfuerzo para lograr la re-identificación, la realidad actual en relación al manejo de la información por parte de expertos o personas especialmente interesadas en la re-identificación de personas requiere que se cuente con los resguardos necesarios para no poner en riesgo la confidencialidad de la información y de nuestros informantes.

## Análisis del riesgo de re-identificación

En base a lo descrito previamente, a continuación se realiza el análisis de riesgo de re-identificación por medio del programa estadístico *R Project*, específicamente con el *package* (herramienta) *sdcMicro*<sup>3</sup>.

Si se entregase la información a nivel de región, se genera un riesgo de identificación de los informantes de un 14,4%, ya que existen variables claves publicadas como sexo, edad, educación y ocupación que pueden facilitar su individualización. **Mientras que, si se desagregara más aún esta información a nivel de comuna, el riesgo subiría a 42,1%.** Lo anterior implica que existe un 42,1% de informantes que poseen combinaciones únicas en las variables clave que considera la encuesta un usuario contara con la variable comuna, tal como muestra la tabla 4.

**Tabla 4. Riesgo de identificación de informantes según sexo, edad, nivel educacional y CIUO, para distintos niveles geográficos**

Nivel geográfico desagregado	Riesgo de Identificación (%)
Zona*	1,7
Región	14,4
Comuna	42,1
Manzana	90,6

\*: El nivel de zona refiere a Gran Santiago y Resto de capitales regionales (en su conjunto). Correspondiente a la desagregación oficial de la encuesta.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas (INE), VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

Adicionalmente la tabla 4 presenta información de riesgo de identificación de informantes para el nivel en que oficialmente se encuentran publicados los datos (zona) y para otros niveles de desagregación. Lo anterior evidencia el importante aumento en el riesgo al realizar mayores desagregaciones geográficas.

Por último, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 19.628, y tal como lo señala el Consejo para la Transparencia<sup>4</sup>, *cuando los órganos o servicios públicos recolecten datos personales a través de encuestas, estudios de mercado o sondeos de opinión pública u otros instrumentos semejantes, sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que la ley regula, se deberá informar a las personas del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas y el propósito para el cual se está solicitando la información. La comunicación de sus resultados debe omitir las señas que puedan permitir la identificación de las personas consultadas, **debiendo sólo comunicarse los datos que tengan la calidad de estadísticos, es decir, los que, en su origen, o como consecuencia de un tratamiento, no pueden ser asociados a un titular identificado o identificable**, por haber sido aplicado a su respecto un procedimiento de disociación de datos.*

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

Para concluir, la principal razón que no permite que entreguemos la variable región de la VIII EPF refiere a que su tamaño muestral es insuficiente para realizar desagregaciones geográficas mayores sin aumentar el riesgo de re-identificación de los informantes, poniendo en riesgo el secreto estadístico.

**11.2 Causal del numeral 2 del artículo N° 21 de la Ley de Transparencia: Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.**

Lo expresado anteriormente se funda en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, en la causal de reserva de la información establecida en el artículo 21 número 2 de la Ley de Transparencia, que permite denegar el

<sup>3</sup> Esta herramienta se encuentra detallado en el documento *Introduction to Statistical Disclosure Control (SDC)* por sus autores, Matthias Templ, Bernhard Meindl y Alexander Kowarik (2018).

<sup>4</sup> [http://archivos.cpld.cl/transparencia\\_activa/actosResoluciones/actos-y-resoluciones-con-efectos-sobre-terceros/propuesta\\_de\\_recomendacion\\_pd\\_vf\\_09sept2011\\_publicacion\\_do\\_1\\_.pdf](http://archivos.cpld.cl/transparencia_activa/actosResoluciones/actos-y-resoluciones-con-efectos-sobre-terceros/propuesta_de_recomendacion_pd_vf_09sept2011_publicacion_do_1_.pdf),

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

acceso a la información cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

En términos generales, las encuestas de presupuestos familiares (EPF) o de ingresos y gastos son estudios realizados a hogares, cuyo objetivo es conocer las pautas de consumo y la estructura de gasto de la población de estudio, así como información referente a los ingresos de esta. En razón de lo anterior, de procederse a la entrega del archivo solicitado, al existir la posibilidad de obtener datos de la naturaleza descrita en el párrafo anterior, afectaría la esfera de la vida privada de los sujetos cuya información es contenida en ella, toda vez que esto implica una interferencia en el ámbito que legítimamente ha decidido mantener fuera del conocimiento público.

De la misma forma señalada ha sido entendido por el Consejo para la Transparencia, lo cual se ve reflejado en distintas decisiones, entre las cuales podemos señalar:

a) En Decisión de Amparo Rol C-351-10, el Consejo para la Transparencia en su considerando 12, citando la historia de la Ley señala:

*“El último de los aspectos de la vida privada es el control de la información. Ésta es la faceta más importante de la privacidad en el momento actual, y su defensa, el medio más eficaz para proteger la reserva de la vida privada en todas sus formas. En este aspecto, el derecho de la vida privada se manifiesta en dos direcciones. Por un lado, la posibilidad de mantener ocultos o reservados ciertos aspectos de la vida de una persona. Por el otro, la posibilidad que corresponde a cada individuo de controlar el manejo y la circulación de la información que, sobre su persona, ha sido confiada a un tercero. El derecho a la vida privada, normalmente, implica el poder jurídico de rechazar intromisiones ilegítimas en la esfera protegida y, correlativamente, a determinar libremente dentro de ella la propia conducta. Es un típico derecho de defensa. Sin embargo, la técnica de la protección de datos es más complicada. Por un lado, combina poderes del individuo frente a terceros (limitaciones, prohibiciones) con diversas garantías instrumentales. Por otro lado, **los datos que se protegen no tienen por qué ser íntimos, basta con que sean personales, aunque parezcan inocuos**. Por eso, ha surgido un nuevo derecho implícito derivado de libertades negativas constituidas por la protección del derecho a la vida privada, a la intimidad, a la propia imagen, a la honra de su persona y la de su familia, que emana de la dignidad de la persona y del derecho general de la personalidad, como asimismo, de los valores y principios de igualdad, (no discriminación), verdad, libertad. Éste es el derecho a la autodeterminación informativa” (Historia de la Ley N° 19.628, sobre Protección de Datos Personales. Cámara de Diputados, Legislatura 336, Sesión 13, de 5 de noviembre de 1997, Discusión particular, p.196 y 197) (sic)”. (Lo destacado es nuestro)*

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

*“3) Que, respecto de la información reclamada referida al domicilio de las personas a quienes se refieren las letras a), c), d), y g) de la solicitud de información, este Consejo hace presente que de conformidad al principio de finalidad establecido en el artículo 9° de la ley N° 19.628, exige utilizar los datos personales sólo en los fines para los cuales fueron recolectados, lo que en el caso de los órganos públicos se encuentra determinado por la esfera de competencia asignada por los cuerpos legales que los rigen. En este orden de ideas, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol 1002-2011, señaló que “(...) los datos (...) **sólo pueden ser tratados por la autoridad pública en ejercicio de sus competencias legales y velando por un uso pertinente, adecuado y no excesivo con relación al ámbito y las finalidades para las que hayan obtenido, no pudiendo usarse para finalidades diferentes (...)**” (Considerando Décimo).*

*4) Que, divulgar la información solicitada sin mediar su autorización, ni orden judicial, en infracción de los cuerpos normativos precedentemente citados, conllevaría una transgresión del deber de resguardo que nuestra legislación ha impuesto a los diversos organismos públicos que hoy efectúan tratamiento de datos personales, y en virtud de ello, poseen bases de datos que les permiten el adecuado cumplimiento de sus tareas.”*

En síntesis, por una parte, podemos señalar que la entrega de las variables que permitan la ubicación geográfica de los hogares encuestados en la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), detallada en el considerando 3, implica una afectación al derecho de su titular, al manejo y control de sus datos; y por otra parte debemos señalar, que la única finalidad con la que dichos datos fueron requeridos, era para la elaboración de la Encuesta de Presupuestos Familiares, no pudiendo en consecuencia ser utilizados con un fin distinto.

El informante que ha sido seleccionado por nuestro Servicio para la entrega de información respecto de un producto estadístico específico, deposita su confianza en nuestro mandato legal, en orden a que la información que se allana



a entregarnos, información personal y sensible, será utilizada únicamente para el fin para el cual fue recolectada. En términos prácticos, la información es recopilada mediante seis cuestionarios o libretas, que son utilizados para capturar la información de los hogares. Estas libretas se pueden clasificar según las siguientes 3 temáticas: 1) una libreta que consulta sobre características sociodemográficas del hogar; 2) cuatro libretas que capturan gasto; y 3) una que registra ingresos del hogar. Estas se diferencian, fundamentalmente por el tipo de bienes y servicios que incluye cada una y por el periodo de referencia respecto al que el gasto es consultado.

En razón de los instrumentos señalados, nuestro Servicio logra obtener información privada de los miembros del hogar que es objeto de la encuesta, tales como:

- Características de los miembros del hogar: información demográfica de los integrantes del hogar y establecimientos de parentesco que estos tienen con quien ejerce el rol de jefe de hogar;
- Educación: además de capturar información básica sobre curso y nivel más alto alcanzado por cada miembro del hogar, recoge información sobre la existencia de estudios actuales, formales o complementarios. Asimismo, para quienes estudian en educación formal, caracteriza la dependencia del establecimiento.
- Condición de actividad económica: registra información respecto a la situación laboral de una persona, dentro del marco de medición de la fuerza de trabajo, para los miembros del hogar de 15 años y más. Adicionalmente, caracteriza la ocupación principal de las personas que se declaran ocupadas e identifica los tipos de ingreso que perciben las personas de 15 años o más.
- Salud y previsión: recopila información sobre la afiliación y cotización de los miembros del hogar de 18 años y más a sistemas de salud y previsión, identificando el sistema al que pertenecen. En el caso de cotizar a un sistema previsional, la caracterización de este permite la estimación del descuento obligatorio a los asalariados.
- Vivienda principal: captura información sobre la tenencia de la vivienda principal e identifica los gastos asociados al uso de ésta. Además, registra información necesaria para el cálculo del arriendo imputado.
- Vivienda secundaria: indaga sobre la tenencia de vivienda secundaria y los gastos asociados a esta.
- Gastos personales realizados con frecuencia diaria.
- Gastos que realiza el hogar en consumo final y que presentan algún tipo de regularidad (mensual, trimestral, anual, etc.).
- Gastos relacionados con la educación de los integrantes del hogar que se encuentran estudiando actualmente.

Luego, el artículo N°9 de la Ley N°19.628 sobre Protección de la Vida Privada, dispone que **“Los datos personales deben utilizarse sólo para los fines para los cuales hubieren sido recolectados, salvo que provengan o se hayan recolectado de fuentes accesibles al público (sic) (...)”**.

Complementa lo anterior lo dispuesto en el artículo N°20 del mismo cuerpo normativo, señalando que **“El tratamiento de datos personales por parte de un organismo público sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y con sujeción a las reglas precedentes (sic) (...)”**.

Finalmente, cabe hacer presente que, en cuanto a los datos sensibles, la Ley de Protección de la Vida Privada prescribe en su artículo N°10 que: **“No pueden ser objeto de tratamiento los datos sensibles, salvo cuando la ley lo autorice, exista consentimiento del titular o sean datos necesarios para la determinación u otorgamiento de beneficios de salud que correspondan a los titulares (sic) (...)”**.

Por lo anterior, resulta fundamental para el ejercicio de nuestras funciones impedir a toda costa el quebrantamiento de la confianza de nuestros informantes, que puede perfectamente manifestarse si consideran que la información que ellos nos entregan puede ser remitida a terceros, sea directamente, o mediante datos o antecedentes que permitan identificarlo; información tan sensible como gustos, preferencias, gastos de consumo, etc., toda información que ellos no quisieren que fuere de conocimiento público.

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

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

*“Artículo 2°:*

- a) *Efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales [...]*

*l) Confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyan fuente de información estadística”.*

Asimismo, dicha ley consagra el ya mencionado Secreto Estadístico, razón por la cual el Instituto Nacional de Estadísticas estaría excediendo su ámbito de competencia legal si entregara la información solicitada. Por lo tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas solamente está mandado por la ley para entregar y dar a conocer estadísticas y datos oficiales, que no vulneren el Secreto Estadístico; luego, si se impone al Instituto Nacional de Estadísticas la obligación de entregar las bases de datos de la EPF, tanto de gastos como de personas, con desagregación a nivel comunal, se le pone en situación de abierto incumplimiento de su deber de reserva consagrado en la normativa orgánica que lo regula.

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

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

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

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

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

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

Específicamente, en el ámbito que se consulta, las Encuestas de Presupuestos Familiares poseen diferentes períodos de referencia y, en general, utilizan diversos formularios que son aplicados en más de una visita a los hogares. Respecto a la captura de los gastos del día a día de los hogares encuestados, muchos países suministran libretas para que los miembros de los hogares encuestados auto-reporten sus gastos durante un período de tiempo determinado.

Respecto al período de colaboración de cada hogar, en Chile la encuesta tiene una duración de una quincena, lapso en que los miembros del hogar deben entregar información sobre sus gastos e ingresos en seis libretas. Durante este

período, **se entrega una libreta especial a cada miembro del hogar de 15 años o más para que registre sus gastos individuales o del día a día.**

Tras el ingreso de Chile a la OCDE en 2010, el país adquiere el compromiso de actualizar cada cinco años la canasta utilizada para construir el índice de Precios al Consumidor. De este modo, a contar de la VII EPF la encuesta pasó a ser realizada con una periodicidad quinquenal (noviembre 2011-octubre 2012), para luego de 5 años, entre julio de 2016 y junio de 2017 realizarse el trabajo de campo de la VIII EPF.

El ámbito de representatividad de las primeras cinco versiones de la encuesta fue la zona urbana del Gran Santiago. El área de estimación se extendió a partir de la VI EPF, pasando a ser una encuesta de alcance nacional, y como consecuencia el ámbito geográfico se amplió al conjunto de capitales regionales del país, más algunas de sus zonas conurbadas. De este modo, junto a una correcta captura de los gastos de consumo final de los hogares, la ampliación del área de estimación permite elaborar de forma robusta una canasta de bienes y servicios más representativa de la realidad chilena urbana, con ponderadores reales de los gastos dentro del presupuesto de los hogares urbanos.

Luego, la confianza que el informante y su hogar depositan en nuestro Servicio, una vez que toma conocimiento que su vivienda ha sido seleccionada para que sus integrantes contesten la encuesta, 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 garantiza cada vez que concurre a su vivienda para realizar el seguimiento.

Nuestro Servicio, por tanto, debe ser cauteloso en orden a cumplir con dicha garantía y no vulnerar el secreto estadístico, dado que **la confianza, y sólo la confianza, es lo que nos permite recopilar información fidedigna, confiable, procesable**, considerando –además– que, la EPF (como producto estadístico) es la principal fuente de información para los siguientes aspectos:

- Para actualizar las líneas de indigencia y pobreza, que se utilizan en la medición oficial de pobreza por ingresos del país, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Además, los resultados de la encuesta constituyen un insumo para la estimación del gasto de los hogares en la compilación de cuentas nacionales realizada por el Banco Central.
- También son usados por el Ministerio de Salud para la estimación del gasto de bolsillo en salud de los hogares y como base para diversos estudios de calidad de vida, nutrición, estudios de patrones de consumo, entre otros.

A lo anterior, se suma que los principales usos de la encuesta son:

- Ser la principal fuente de información para la actualización de la canasta de bienes y servicios que componen el IPC y sus respectivas ponderaciones.
- Recopilar información de los tipos de establecimiento donde realizan sus compras los hogares urbanos.
- Ser la principal fuente de información para la actualización de las líneas de indigencia y pobreza para la medición oficial de pobreza por ingresos del país.
- Servir de insumo para la estimación en la compilación de cuentas nacionales (SCN) de diferentes componentes del sector institucional de los hogares.
- Servir de insumo para la estimación del gasto de bolsillo en salud realizada por el Ministerio de Salud.
- Recopilar información relativa a la condición de tenencia de las viviendas urbanas.
- Disponer de información socioeconómica de los hogares urbanos.
- Servir de fuente de información para el desarrollo de estudios de calidad de vida, nutrición, estudios de patrones de consumo, entre otros.

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

**12.** Que, en síntesis, el requerimiento de acceso a la información respecto de las bases de datos, de la EPF que incluya la variable de identificación comuna no puede prosperar, toda vez que, con ello, no sólo vulneramos nuestra obligación legal de secreto estadístico, sino que vulneramos la confianza que el informante ha puesto en nuestro Servicio al entregarnos los datos respecto a información tan sensible y privada como sus hábitos de consumo y gastos del hogar, y con ello, afectamos el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico nos mandata, al poner en riesgo la confiabilidad del informante para la entrega de la información que, para el caso de la EPF, considera usos diversos como elemento generador de política pública.

**13.** Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por doña [REDACTED] relativa a la base de datos de personas y gastos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, con la desagregación a nivel comuna, en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1, N° 2 y N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

**RESUELVO:**

**1° DENIÉGASE** la solicitud de acceso a información pública N° **AH007T0007677**, de fecha 19 de marzo de 2021, de conformidad al artículo 21 N° 5, N° 2 y N° 1 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

**2° NOTIFÍQUESE**, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo N° 12 de Ley de Transparencia y N° 37 del Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

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

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

**ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE**

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

**YBH**

**Distribución:**

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