C.A. de Santiago

Santiago, veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que en estos antecedentes comparece el Instituto Nacional de Estadísticas e interpone reclamo de ilegalidad en contra de la decisión adoptada por el Consejo para la Transparencia en sesión ordinaria N° 1.425 del Consejo Directivo, celebrada el 26 de marzo de 2024, en aquella parte en que dicho Consejo acogió el amparo de acceso a información pública recaída en proceso Rol C-8511-23, por el cual requiere la entrega de la información referente al Censo Agropecuario y Forestal. Lo anterior, tarjando, previamente, todo dato personal de contexto que pueda figurar en la información cuya entrega se ordena, información que requiere el reclamante [redacted]

Señala que mediante presentación de 8 de agosto de 2023 [redacted] dedujo amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia en contra del Instituto Nacional de Estadísticas, fundado en que éste le denegó la información solicitada. El INE presentó sus descargos indicando las mismas argumentaciones vertidas en la resolución denegatoria, no obstante lo cual el amparo se acoge por considerarse que no se configuran las causales prescritas en el artículo 21 N° 5 de la Ley N° 20.285 en relación con el artículo 29 de la Ley N° 17.374, ni la causal del artículo 21 N° 1 literal c), requiriendo a la Dirección Nacional del Instituto para que haga *"entrega de la información referente al Censo Agropecuario y Forestal requerida. Lo anterior, tarjando, previamente, todo dato personal de contexto que pueda figurar en la información cuya entrega se ordena. Lo anterior en aplicación a lo dispuesto en el artículo 19 número 4 de la Constitución Política de la república, en concordancia con lo dispuesto en la ley número 19.628, sobre protección a la vida privada, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33 letra m) de la Ley de Transparencia."*

En opinión de la reclamante la afectación al debido cumplimiento de las funciones del INE se deriva de la solicitud de información, cuya actividad por un lado se ciñe a criterios de difusión previamente establecidos, y por otra por la decisión del CPLT que desconoce el rol del INE, en especial en la

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

determinación de los criterios técnicos que definen y construyen el denominado “Secreto Estadístico”.

La Ley N° 17.374, en el artículo 29, establece los alcances del “Secreto Estadístico” y en el artículo 30 da cuenta de la prohibición de publicar o difundir datos estadísticos con referencia a las personas o entidades a quienes directa o indirectamente se refieran. Según lo estipulado en los artículos anteriormente mencionados la información recolectada por el CAF 2021 debe ser sometida al proceso de control de divulgación estadística para la publicación de sus productos. Para ello se revisó la experiencia internacional y lineamientos institucionales para la definición de los métodos a aplicar. Dada la estructura jerarquizada del cuestionario (a partir de las unidades de análisis: UPA, establecimiento y predio) y el resguardo del objetivo del CAF 2021, se optó por el uso de métodos no perturbativos. El tratamiento realizado a la base de datos en el marco del control de divulgación y sus alcances se enumeran a continuación:

- Eliminación de variables clasificadas como *identificadores directos, correspondientes a variables relacionadas con: información de identificación de la UPA, productor(a) o informante como nombres, RUT, número (manzana – predio) de Rol; información de contacto como teléfono, correo electrónico y dirección.*
- *Recodificación global, se aplicó a 16 variables, viéndose afectadas las categorías del cuestionario, y también se aplicó a 48 comunas que contaban con una baja frecuencia de UPA. Lo anterior se traduce en un menor detalle de información en las variables donde se aplicó este método. Las categorías resultantes de cada variable posterior a la aplicación de la recodificación global se indican en el diccionario de variables.*
- *Se trabajó el k-anonimato en más de un escenario, lo que en la práctica significa, utilizar más de un conjunto de variables para evaluar el riesgo en función de la situación que se esté estudiando.*

Agrega que se debe tener en consideración que los tratamientos de los datos que se enmarcan en este proceso generaron por una parte un aumento de la frecuencia del número de UPA para la variable que se realizó la distribución, y por otra, una disminución de la frecuencia de UPA producto de la supresión local y la agregación de UPA. De esta manera las variables que

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

presenten 3 – anonimato o 4 – anonimato son resultado del tratamiento de los datos.

El proceso de indeterminación no fue un trabajo lineal, lo que significó un proceso iterativo, ya que los métodos señalados no son completamente independientes entre sí, por lo cual se evaluaron distintas combinaciones y secuencias en su aplicación, buscando la alternativa que generaran el menor impacto sobre la base de datos y a la vez, permitiera cumplir con el resguardo de la información en el marco del secreto estadístico.

La decisión recurrida constituiría una orden directa a los funcionarios del INE a efectuar un vulneración del secreto estadístico, en particular en lo referente a la entrega de la localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna y a la entrega de la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva, permitiendo obtener datos privados de informantes mediante eventuales mecanismos de triangulación y reducción georreferencial, alterando así la base del secreto, no bastando con suprimir los datos nominados (como ordenó el CPLT).

Por ello, estima que la recurrida ha incurrido en ilegalidad, causal del artículo 21 número 5 de la ley 17374, la causal se justifica plenamente y se encuentra “reconducida” a los motivos de secreto o reserva artículo 29 de la ley número 17.374. De esta manera, el Consejo niega al Instituto Nacional de Estadísticas su calidad de organismo técnico encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República; puesto que descarta la opinión técnica y fundada que el organismo competente – el Instituto – ya entregó en la materia, sin tener los conocimientos ni fundamentos técnicos para hacerlo.

La correcta ponderación de los bienes jurídicos ya referidos debe ser realizada en el sentido que la justificación del interés ciudadano para requerir la información que obra en poder de un órgano de la administración, es precisamente asegurar que los órganos del Estado hagan un ejercicio correcto de sus competencias legales, las que en el caso del INE se traducen en elaborar estadísticas y censos oficiales, y jamás divulgar datos permitan la identificación de los informantes, ni a poner el interés particular del solicitante, por sobre un ejercicio correcto de nuestras funciones tanto para las encuestas aludidas, como para todos aquellos productos estadísticos que

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

podrían verse afectados, en casos de deserción de informantes.

De este modo, si bien el artículo 29 de la Ley N° 17.374, en tanto norma legal, está formalmente sujeta a lo dispuesto por el artículo 1° transitorio de la Ley de Transparencia --y puede por tanto ser objeto de reconducción formal--, es igualmente menester determinar si el contenido de dicha disposición guarda correspondencia con las causales de secreto señaladas por el constituyente, es decir, si puede tener lugar a su respecto la reconducción material.

Sumado a lo anterior, el Consejo ha incurrido en otra ilegalidad, toda vez que no ha dado cumplimiento a su mandato de velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y la Ley. Que el acto administrativo por el cual el INE denegó el acceso a la información solicitada, da cumplimiento a los requisitos exigidos tanto en la Ley de Transparencia, como a los de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, toda vez que se esgrimen las causales indicadas en el artículo 21 de la Ley número 20.285, así como los del artículo 41 del Ley número 19.880 ya que se trata de un acto que contiene una decisión fundada, que ha incorporado las motivaciones de la decisión y tratarse, por tanto, de un acto razonado y carente de cualquier ápice de arbitrariedad.

En síntesis, El INE alega que proporcionar lo solicitado, quebrantaría lo dispuesto en el Artículo 29 de la Ley número 17.374 y articulo 21 número 5 de la ley 20.285 y con ello el artículo 33 letra j), del mismo cuerpo legal, y haría incurrir a sus funcionarios en el delito de mera actividad del artículo 247 Código Penal. Además, señala que se encuentra sujeto en su actuar a principios de derecho internacional público sobre las estadísticas oficiales, por lo que, de acuerdo con ellos, no se encuentra la posibilidad de entregar estadísticas que no posean el carácter de oficiales. Que, asimismo, el CPLT está interfiriendo en la función y competencia de INE, afectando el debido cumplimiento de sus funciones, lo que además constituye una infracción al artículo 6º y 7º de la Constitución por cuanto la decisión del Consejo, lo obliga a entregar información de carácter secreta, infringiendo, asimismo, el artículo 2° de la Ley N° 18.575.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

Finalmente indica que si bien la información ordenada entregar es innominada, con el cruce de información de datos podría identificarse a informantes.

Pide acogerlo a tramitación y en mérito de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, revocar la decisión impugnada y decretar la reserva respecto de la información, requerida en su oportunidad por don [redacted], correspondiente a:

a.- Solicitud de información de localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna.

b.- Solicitud de entregar la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva.

c.- Aclaración de potencial sesgo en la cobertura censal.

d.- Solicitud de acceso seguro a microdatos censales no divulgados en bases públicas.

SEGUNDO: Que compareció el Consejo para la Transparencia, el que evacuando el traslado conferido solicita el rechazo de la reclamación, con costas.

Señala que la solicitud de información fue realizada por [redacted] quien requería datos más desagregados del censo, correspondencia de identificadores de hogar y unidad productiva, aclaración de sesgos en la cobertura censal y acceso seguro a microdatos censales no divulgados.

El INE negó parcialmente la solicitud, argumentando que la entrega completa de la información violaría el secreto estadístico establecido en el artículo 29 de la Ley número 17.374 y las causales de reserva del artículo 21 de la Ley de Transparencia. También alegó que la entrega de información implicaría una distracción indebida de sus funciones.

El Consejo para la Transparencia acogió el amparo presentado por [redacted] y ordenó la entrega parcial de la información solicitada, previa reserva de datos personales para proteger la privacidad de los informantes.

Argumenta, la reclamada, que su decisión se ajusta a derecho, ya que la información solicitada es pública según los artículos 5° y 10° de la Ley de Transparencia. Además, señala que el secreto estadístico no es absoluto y

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

que los datos ordenados a entregar son innominados e indeterminados, por lo que no vulneran el secreto estadístico ni los derechos de los informantes.

Cita fallos de la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones que respaldan su interpretación de la Ley de Transparencia y el principio de publicidad, destacando que las excepciones al acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva.

Adiciona que, a su entender, el INE introdujo nuevos argumentos en su reclamo de ilegalidad que no fueron planteados en el procedimiento administrativo, lo que infringe el principio de congruencia procesal y la buena fe procesal.

Pide que rechace el reclamo de ilegalidad del INE y confirme la Decisión de Amparo Rol C8511-23, ya que considera que su actuación fue legal y ajustada a derecho.

TERCERO: Que compareció [redacted], quien evacuando el traslado que le fuera concedido, solicita también el rechazo de la reclamación.

Señala que su profesión es la de sociólogo y estudiante de doctorado en Geografía en la Universidad Católica. Que solicitó al INE información detallada del Censo Agropecuario y Forestal 2021 para su investigación académica sobre la influencia de los mercados regionales en las estrategias productivas de los hogares campesinos chilenos. El INE respondió parcialmente, negando parte de la información solicitada, argumentando que estaba protegida por el "secreto estadístico" según la Ley N°17.374 y la Ley de Transparencia.

Señala que a su parecer el principio de transparencia y acceso a la información pública debe prevalecer, según la Constitución y la Ley de Transparencia. Que el secreto estadístico no aplica a la información solicitada, ya que los datos requeridos no contienen información personal ni sensible y que por lo demás, el principio de divisibilidad permite entregar información pública sin divulgar datos reservados.

En cuanto a la importancia de la información destaca que os datos solicitados son esenciales para investigaciones académicas y para la elaboración de políticas públicas que beneficien a la agricultura familiar

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

campesina. La FAO recomienda proporcionar acceso seguro a microdatos censales para investigaciones, lo que el INE no ha hecho.

El INE confunde "caso único" con "dato personal", lo que no constituye una violación del secreto estadístico y que por lo demás la tecnología actual permite anonimizar datos para proteger la identidad de los informantes.

En resumen, el solicitante argumenta que la información requerida es pública y no está protegida por el secreto estadístico, por lo que debe ser entregada para fines académicos y de investigación.

CUARTO: Que el 18 de junio de 2024 el Instituto Nacional de Estadísticas requirió la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5°, 10 inciso segundo y 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, para que ello incida en el proceso Rol N° Contencioso Administrativo-267-2024, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

El Tribunal Constitucional dictó sentencia en causa Rol 15.540-2024, con fecha 10 de junio de 2025 y resolvió acoger parcialmente el requerimiento deducido, declarando la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública en la presenta causa que en esta sentencia se resuelve.

QUINTO: Que el conflicto a resolver por esta Corte dice relación con el reclamo de ilegalidad del INE contra una decisión del CPLT que ordena entregar información del Censo Agropecuario y Forestal 2021 solicitada por [redacted] El INE argumenta que dicha entrega vulnera el secreto estadístico establecido en el artículo 29 de la Ley N° 17.374, que protege la confidencialidad de los datos de los informantes.

El CPLT considera que la información solicitada no incluye datos personales y que no se configura la causal de reserva, pero el INE sostiene que la entrega de información georreferenciada y la correspondencia de identificadores de hogar y unidad productiva permitiría la identificación indirecta de los informantes, lo que contraviene el secreto estadístico.

El INE también argumenta que la decisión del CPLT desconoce su rol técnico y las normas internacionales sobre estadísticas oficiales, que exigen confidencialidad y uso exclusivo de los datos para fines estadísticos. Solicita

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

a la Corte revocar la decisión del CPLT y mantener la reserva de la información requerida.

SEXTO: Que el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental expresa que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

La Ley N° 20.285 en su artículo 32 dispone que el Consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información. El artículo 10, por su parte, precisa 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 la ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

En tanto que el artículo 21 indica que las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes, numeral 5, cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo con las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política.

Finalmente, el artículo 29 de la Ley N° 17.374, Orgánica del INE dispone que el Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos, fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

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

SEPTIMO: Que la concurrencia de las causales de secreto o reserva deben ser interpretadas de manera restrictiva, en la medida que tanto la Constitución como la ley consagran la publicidad de los actos y decisiones adoptadas por la Administración estatal estableciendo, al efecto, un derecho público subjetivo para los ciudadanos de acceso a la información pública que produzcan y guarden los Servicios Públicos.

OCTAVO: Que corresponde entonces determinar si en la especie concurren las causales de secreto o reserva invocadas por la reclamante de autos para denegar el acceso a la información que le fuera requerida en su oportunidad.

Como primera aproximación es menester dejar asentado que la declaración de secreto o reserva contenida en el artículo 29 de la Ley N° 17.374 se encuentra dentro de un marco jurídico acotado, cual es el establecido en el artículo 8° de la Constitución, es decir, la reserva debe tener como sustento que la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Cabe además considerar que la reclamante no señala de manera precisa cómo la publicidad de la información que le fue requerida afecta o lesiona alguno de los bienes jurídicamente protegidos en el citado artículo 8°. La mera mención a que se afectaría la confianza de los informantes (para el censo agropecuario) no basta para configurar la ilegalidad que reclama. La ilegalidad se manifestaría si dijera relación con la trasgresión a prohibición de la divulgación de hechos referidos a personas o entidades determinadas. En la especie los datos exigidos por el solicitante corresponden a una información que no permite inferir los antecedentes personales de quiénes aportaron los datos procesados por el INE en la referida encuesta. La información que se le ordena entregar consiste en datos estadísticos que no pueden ser asociados a un titular identificado o identificable, vale decir se trata de datos estadísticos segregados.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

La única definición legal acerca de que se entiende por el concepto de “dato estadístico” en la legislación chilena está dada por el artículo 2° letra e) de la Ley N° 19.628 Sobre Protección de la Vida Privada (aplicable a personas naturales), que lo define como el dato que, en su origen, o como consecuencia de su tratamiento, no puede ser asociado a un titular identificado o identificable, de lo que es posible inferir que la información que el Instituto Nacional de Estadísticas divulga o publica debe referirse a personas naturales o jurídicas de carácter innominado y cuidando que ésta no pueda asociarse a ninguna fuente en particular.

Por tanto, será innominada en la medida que no haga alusión directa a la fuente que entregó la información, sea entregando su nombre u otro dato directo que permita identificar el origen de los datos y será información indeterminada, siempre que no se haga referencia indirecta al origen de los datos, sea por cruce con otros datos o por la entrega de información complementaria que permita identificar el origen de ellos.

En ese sentido el CPLT acertadamente ha entendido que lo que la norma prohíbe divulgar son los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades, por lo que el secreto estadístico no debe entenderse en términos absolutos como lo pretende la reclamante INE.

La información requerida (información más detallada sobre la ubicación de las unidades productivas y hogares con mayor desagregación que la variable comuna, como el distrito o la zona censal e identificadores comunes de hogar y unidad productiva y la entrega de identificadores de hogar y unidad productiva que permitan la unión de las bases de datos respectivas) de modo alguno dice relación con la identidad de los informantes de la encuesta. Por lo demás, la información ya fue ordenada anonimizar por el CPLT y para llegar a aquellos datos que permitiría individualizar a los informantes sería menester un trabajo que excede con mucho un requerimiento con fines académicos.

En cuanto a que la publicidad de la información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, aquella argumentación no se sostiene, tanto porque las funciones del INE exceden con mucho aquella de proporcionar información cuando le es requerida, tanto también

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

por lo que se ha dicho en cuanto al secreto estadístico de manera precedente.

Finalmente y en cuanto al argumento que la entrega de datos de esta especie haría incurrir en delito a los funcionarios del INE, trátase de una alegación ambigua. No se visualiza que haya de incurrirse en una conducta típica si, la información ha sido ordenada proporcionar por el CPLT, institución que tiene la competencia y atribución legal para obligar a un organismo público a hacer entrega de determinada información de carácter público, y por ende el cumplimiento por parte del INE no acarrea consecuencia jurídica en su contra.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley N° 20.285 se **rechaza** la reclamación interpuesta por el Instituto Nacional de Estadísticas INE en contra de la decisión adoptada ´por el Consejo para la Transparencia en sesión ordinaria N°1425, celebrada el 26 de marzo de 2024, en aquella parte en que dicho Consejo acogió el amparo de acceso a información pública recaída en proceso Rol C-8511-23, por el cual requiere la entrega de la información referente al Censo Agropecuario y Forestal.

Regístrese y archívese.

Redacción del Ministro suplente señor López, quien no firma por haber cesado su suplencia.

Contencioso Administrativo N°267-2024.

Marisol Andrea Rojas Moya
Ministro
Corte de Apelaciones
Veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco
10:04 UTC-3

Jaime Balmaceda Errázuriz
Ministro
Corte de Apelaciones
Veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco
12:54 UTC-3

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Marisol Andrea Rojas M., Jaime Balmaceda E. Santiago, veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: UTMZBKBJHHR