

REPÚBLICA DE CHILE
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
DIRECCIÓN EJECUTIVA



DENIEGA PARCIALMENTE EL
ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA QUE INDICA, LEY 20.285.

RESOLUCIÓN EXENTA N° 0056

SANTIAGO, 18 ENE 2017

VISTOS:

Lo dispuesto en la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; la Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente; el DFL N°4, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija las Plantas de Personal del Ministerio del Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental y Regula las demás materias a que se refiere el artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.417; el Decreto Supremo N° 127, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Traspasa y Encasilla Personal al Ministerio del Medio Ambiente y al Servicio de Evaluación Ambiental y, transfiere Bienes Correspondientes; el Decreto Supremo N° 65, de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental; la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento de la ley N° 20.285 (en adelante "el Reglamento"); la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, que Fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón; las demás normas pertinentes; y

CONSIDERANDO:

1. Que, el Servicio de Evaluación Ambiental ha tomado conocimiento de la solicitud de Acceso a la Información Pública identificada con el Folio AW004T0001085, recibida por la Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía, el día 7 de diciembre de 2016, prorrogada el día 29 de diciembre mediante la cual don Cristian Fuentes Uribe, dando cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo del 28 Reglamento, solicita acceder a la siguiente información:

"1. Copia del Ord. N° 991739 del año 1999 de la CONAMA.

2. Copia de Ordinarios de la CONAMA desde 1997 a 2001, que se pronuncien sobre pertinencias de ingreso al SEIA."

2. Que, al respecto, cabe prevenir que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es un órgano descentralizado, creado por la ley N° 20.417, publicada en el Diario Oficial el día 26 de enero de 2010. Conforme al artículo Tercero Transitorio de la misma, éste se constituye, junto con el Ministerio del Medio

Ambiente (MMA), en sucesor legal de la extinta Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

3. Que por lo anterior, debido a la natural reestructuración y redistribución de los bienes y recursos de la extinta CONAMA entre el SEA y el MMA, incluyendo sus archivos, no existe constancia de que todos los documentos se encuentren en poder del SEA. Hay que añadir el hecho de que durante el periodo se crearon nuevas regiones, produciéndose a su vez nuevas distribuciones de bienes y documentos entre las sedes regionales respectivas.
4. Que atendida esa situación, así como la antigüedad de los documentos solicitados, se prorrogó el plazo para resolver sobre la solicitud de acceso a la información pública según lo establecido en el artículo 31 del Reglamento, con el objeto de contar más plazo para efectuar la búsqueda.
5. Que en relación al primer documento solicitado, es necesario señalar que se efectuó una búsqueda exhaustiva, consultando incluso a las Direcciones Regionales del SEA y al Ministerio del Medio Ambiente, sin resultado positivo, llegándose a la conclusión de que el documento indicado no se encuentra en poder del SEA ni se sabe dónde puede encontrarse, y por tanto resulta imposible acceder a la solicitud, en esa parte.
6. Que en cuanto a la segunda parte de la solicitud, es menester explicar que durante el periodo requerido las consultas de pertinencia no constituían un procedimiento diferenciado, sino que correspondían al ejercicio del derecho de petición establecido en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República y posteriormente en el 17 literal h) de la ley N° 19.880, y en cuanto tales tenían un tratamiento común con el resto de la correspondencia, respondiéndose en un comienzo mediante cartas, las cuales eran archivadas conjuntamente con el resto de la correspondencia. Es más, ni siquiera se utilizaba en forma regular el concepto de "pertinencia". Sin perjuicio de ello, durante el curso de los años se fueron consolidando diversas prácticas administrativas en cada región, lo cual sumado a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, fueron conformando un procedimiento con características propias, el cual, debido al volumen e ingresos, fue obligando hacia el año 2008 a darles un tratamiento diferenciado en cuanto a su gestión y archivo, lo cual coincide además con el cumplimiento de las normas sobre Transparencia, a partir de la publicación el año 2008 de la Ley N° 20.285.
7. Que por lo expuesto, atendida la falta de sistematización del procedimiento y de la información, para el periodo consultado resulta extremadamente difícil reunir y consolidar toda la información, pues ello implica efectuar una búsqueda en los archivos institucionales de cartas, oficios y resoluciones, según el tratamiento que se les fue dando durante los años en cada región. Cabe agregar que en general, esa información a la fecha no ha sido tratada ni consolidada, por lo cual ni siquiera existe noticia o registro del número total de solicitudes, pudiendo únicamente extrapolarse criterios estadísticos a partir de la experiencia de un par de regiones que sí han efectuado alguna sistematización.
8. Que, las consultas de pertinencia solo obtienen reconocimiento normativo e identidad propia a partir de la dictación del D.S. N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), el cual en su artículo 26, dispone : *"Consulta de pertinencia de ingreso. Sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia para requerir el ingreso de un proyecto o actividad, los proponentes podrán*

dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La respuesta que emita el Servicio deberá ser comunicada a la Superintendencia.”

9. Que las consultas de pertinencia pueden referirse al ingreso de un proyecto nuevo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) o a la modificación de un proyecto existente que cuenta con Resolución de Calificación Ambiental (RCA), o a la modificación de un proyecto existente que no cuenta con RCA. Asimismo, atendido que la práctica administrativa fue variando durante los años, es posible indicar que hay consultas del titular o proponente, de terceros y de organismos público, no obstante que hoy la normativa solo lo restringe al titular o proponente.
10. Que, considerando lo anterior, se consultó a las Direcciones Regionales del SEA, a efectos de verificar si por algún motivo alguna posee la información sistematizada, concluyéndose que solo las regiones de Valparaíso y Los Lagos han desarrollado durante el curso de los años un proceso de sistematización. En el caso de Valparaíso, la documentación se encuentra en formato papel, sin digitalizar, guardada en un total de 13 cajas archivadores junto con sus antecedentes, abarcando el periodo 1999-2001. La región de Los Lagos por su parte, posee información digitalizada de los actos terminales. En el resto de las oficinas, la información no está sistematizada, encontrándose entremezclada con todo el resto de la documentación en poder del Servicio, y guardada en depósitos de difícil acceso en algunos casos, en particular lo relativo al Nivel Central y Región Metropolitana.
11. Que considerando la situación antedicha, se puede señalar que la única información disponible para su entrega es aquella correspondiente a la región de Los Lagos, la cual en fecha indeterminada efectuó un levantamiento y digitalización de información en su poder. Sin embargo, no se puede asegurar que se encuentre completa. Debido a su volumen (aproximadamente 1.100 registros correspondientes a los años 1997 a 2001), esta información se encuentra contenida en un disco compacto, encontrándose a disposición del requirente en el domicilio del SEA, motivo por el cual se accederá a la solicitud parcialmente, a este respecto.
12. Que en relación al Nivel Central y al resto de las regiones, esta Dirección Ejecutiva considera que existe la necesidad de denegar parcialmente la solicitud, por concurrir a su respecto la causal de secreto o reserva establecida en el artículo 21, numeral 1, literal c) de la ley N° 20.285 y en el artículo 7°, numeral 1, literal c) del Decreto Supremo N° 13, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que disponen, respectivamente:

“Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

...

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales”

“Artículo 7º.- Causales de secreto o reserva. Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, serán las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

...

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

Se entiende por requerimientos de carácter genérico, aquellos que carecen de especificidad respecto de las características esenciales de la información solicitada, tales como su materia, fecha de emisión o período de vigencia, autor, origen o destino, soporte, etcétera.

Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales.”

13. Que en efecto, considerando la extensión del periodo solicitado, su antigüedad, las particularidades procedimentales y la circunstancia de la reestructuración y reorganización institucional que se han anotado, así como las condiciones de almacenamiento y teniendo además a la vista lo resuelto por el Consejo para la Transparencia en Amparos A48-09; A41-09; A39-09 y A38-09; C946-16; C2533-16, entre otros relativos a situaciones similares, se estima que concurren en el caso los distintos requisitos que conforman la causal de secreto o reserva, en ambas variantes, particularmente por lo siguiente:

a) Se trata de un requerimiento de carácter genérico: La solicitud se refiere a las copias de los ordinarios CONAMA de un extenso periodo de tiempo (5 años), relativos a un tipo de solicitudes, sin precisar a qué documentos individualmente considerados, proyectos, titulares, requirentes o fechas específicas se refiere, constituyendo en definitiva un universo demasiado amplio. Debe agregarse que la solicitud es admisible en los términos del artículo 28 literal c) del Reglamento, pero que a pesar de las dificultades interpretativas que plantea dicho requisito, se ha tenido a la vista la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre la materia contenida en Amparo A39-09, arribándose a la conclusión que en el caso no procedía pedir la subsanación de la solicitud pues esta contiene las características esenciales, más no resulta específica.

b) Se trata de un requerimiento relativo a un elevado número de actos administrativos, al punto que incluso es difícil o imposible de determinar o cuantificar. Solo a vía ejemplar, cabe señalar que solo en la región de Los Lagos, existen aproximadamente 1.100 registros de actos terminales, en la Región de Valparaíso se contabilizan 13 cajas con archivos para el periodo 1999 a 2001, y a nivel nacional en el periodo 2010 a 2015, fecha a partir de la cual existe un registro sistemático de este tipo de solicitudes, existe un número superior a los 14.600 registros (fuente: <http://seia.sea.gob.cl/pertinencia/resumenPertinenciaBuscar.php>). Se hace presente que el volumen de consultas varía en consideración a los niveles de actividad económica en un determinado periodo de tiempo y lugar, o del tipo de actividades que se desarrolla en cada lugar del país.

c) La solicitud distrae indebidamente a los funcionarios de sus funciones habituales y además les exigiría utilizar tiempo adicional a la jornada de trabajo. Ello obedece a que para dar cumplimiento a la solicitud se deben examinar todos los archivos en papel que se encuentran en poder del SEA, revisando carta por carta, oficio por oficio, resolución por resolución, a objeto de identificar su contenido, segregar lo que corresponde materialmente a pertinencias (sea que se encuentre explicitado que corresponde a una pertinencia o no), escanear y digitalizar los documentos, efectuar una verificación de la información y adoptar las medidas para su entrega.

Sobre la materia, hay que hacer presente que la dotación total del SEA es de aproximadamente 360 personas, de las cuales aproximadamente 60 son personas contratadas a honorarios para el desarrollo de labores específicas. Esta dotación se distribuye entre el Nivel Central y 15 Direcciones Regionales, y en regiones el promedio es de 15 personas. Visto lo anterior, algunas regiones se encuentran al límite o sobrepasadas en la capacidad de su personal para atender las labores habituales del SEA, vinculadas principalmente a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, a lo cual se suma un gran volumen de consultas de pertinencias nuevas, elaboración de informes, actividades de participación ciudadana y procedimientos de consulta indígena, entre otros, todas las cuales se encuentran sujetas a plazos estrictos e incluso bajo apercibimiento de silencio administrativo positivo en el caso de la evaluación de impacto ambiental, encontrándose actualmente suplementadas las dotaciones mediante comisiones de servicios de funcionarios del Nivel Central a las Direcciones Regionales o mediante la contratación de personal externo, lo que se suma a que los funcionarios ya se encuentran excediendo el número de horas diarias de trabajo por la atención de sus labores habituales (horas que son compensadas según las reglas generales establecidas en el Estatuto Administrativo), de modo tal que no resulta posible encomendar a los funcionarios las tareas extraordinarias que se ha hecho mención, sin postergar las tareas habituales y esenciales del SEA. Así consta por ejemplo en Memorandum DEAPAC N° 718/2016, de fecha 23 de diciembre de 2016, por el cual la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana del SEA, ha debido implementar y comunicar el Procedimiento de Apoyo a Direcciones Regionales, entre otros documentos donde constan las contrataciones, comisiones y cometidos de apoyo.

14. Que por lo anterior, resulta evidente que se afecta el debido cumplimiento de las funciones del SEA, tanto a nivel regional como nacional, atendido que implica orientar una cantidad esencial de recursos materiales y humanos al desarrollo de una tarea no contemplada en la planificación del SEA, obligando a postergar las funciones y tareas esenciales que la ley N° 19.300 le encomienda, con un efecto perjudicial para el buen funcionamiento del servicio.
15. Que, es menester consignar que si bien dentro de las funciones del SEA se encuentra la de *“Administrar un sistema de información sobre permisos y autorizaciones de contenido ambiental, el que deberá estar abierto al público en el sitio web del Servicio”* (artículo 81 literal b) de la ley N° 19.300), conforme lo ha establecido la Jurisprudencia Administrativa y Jurisdiccional, contenida en dictámenes N° 20.477/2003, 26.138/2012, 76260/2012 de la Contraloría General de la República y en Fallo Recurso Protección Rol N° 1423-2014, de la Corte de Apelaciones de la Región de Valparaíso, confirmado por Excma. Corte Suprema, Causa Rol N° 25.349-2014, respectivamente, la resolución de una consulta de pertinencia no constituye un procedimiento de evaluación ambiental, ni una autorización o calificación ambiental, sino que solo constituye un dictamen, opinión o declaración de juicio, y por lo tanto no se encuentran comprendidas en el mandato legal que se ha hecho mención.

16. Que, en consecuencia, concurriendo en el caso los requisitos copulativos que configuran la causal de secreto o reserva establecida en el artículo 21, numeral 1, literal c), de la Ley N° 20.285,

RESUELVO:

1. **Denegar parcialmente** el acceso a la información solicitada por don Cristian Fuentes Uribe mediante AW004T0001085 de fecha 13 de junio de 2016, respecto de la solicitud de la entrega de la "...2. Copia de Ordinarios de la CONAMA desde 1997 a 2001, que se pronuncien sobre pertinencias de ingreso al SEIA." por concurrir a su respecto la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21 Número 1 letra c) de la ley N° 20.285, esto es, **por afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido**, al tratarse de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
2. **Acceder** a la solicitud de acceso a la información pública ya indicada, en cuanto a la entrega de la "...2. Copia de Ordinarios de la CONAMA desde 1997 a 2001, que se pronuncien sobre pertinencias de ingreso al SEIA." solo en lo relativo a la información correspondiente a la Región de Los Lagos, la cual se pondrá a disposición del requirente.
3. **Hacer presente** que en cuanto a la información solicitada de la "1. Copia del Ord. N° 991739 del año 1999 de la CONAMA.", el documento no se encuentra en poder del Servicio ni existen antecedentes que permitan establecer que este documento se haya encontrado alguna vez en poder del Servicio, por lo cual no es materialmente posible entregar dicho documento.
4. Se hace presente que en contra de esta Resolución procede la reclamación ante el Consejo para la Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. El plazo para interponer la reclamación es de quince días contados desde la notificación de la presente resolución, sin perjuicio de otros recursos que se estimen procedentes.
5. Publíquese la presente resolución en el Portal de Transparencia Activa del Servicio de Evaluación Ambiental.

Anótese, notifíquese, archívese.


JORGE TRONCOSO CONTRERAS
Director Ejecutivo
Servicio de Evaluación Ambiental

JGM

Distribución:

- Interesado
- Dirección Ejecutiva
- División Jurídica
- Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía
- Oficina de Partes

LO QUE TRANSCRIBO A UD., PARA
SU CONOCIMIENTO
SALUDA ATTE. A UD.,