|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | Regulación nacional sobre acceso a información pública de Planes de manejo de bosques nativos | |  | | | | |
| |  | | --- | | Autor | | Guido Williams O.  gwilliams@bcn.cl  Tel.: (56) 32 226 3160 | |  | | Comisión | | Elaborado para la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. | |  | | Nº SUP: 122888 | |  | |  | | --- | | **Resumen** | | Se describe la regulación nacional en materia de acceso a la información pública sobre Planes de manejo de bosques nativos.  De acuerdo a la Constitución Política (art. 8°) son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, salvo casos excepcionales de reserva y secreto. Desarrollando el principio de publicidad, la Ley N° 20.285 dispone que es pública también la información que obre en poder de la Administración del Estado y la financiada con presupuesto público.  Esta Ley N° 20.285 establece dos mecanismos para acceder a la información: transparencia activa y transparencia pasiva. La primera, es la acción de publicar en sitio web un catálogo de actos, resoluciones e información. La segunda, es el procedimiento administrativo para solicitar entrega de información.  Tanto la Constitución Política como la Ley N°20.285 establecen causales de reserva y secreto: 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 y cuando una ley de quórum calificado establecer la reserva o secreto de actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos.  Por su parte, la Ley N° 19.300 sobre Medioambiente dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, conforme a la Constitución Política y la Ley Nº 20.285.  Puntualmente, la Ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y Planes de manejo, establece en el art. 5° que estos Planes aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la CONAF para quien lo solicite y además el art. 9 de la ley dispone que este organismo deberá llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los Planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite.  El Consejo para la Transparencia se ha pronunciado a favor de entregar los Planes de manejo en poder de CONAF cuando han sido solicitados por terceros. Los fundamentos del Consejo son: los Planes y su contenido son información que obra en poder de la Administración del Estado y su divulgación es de interés público; los Planes son fundamentos de actos administrativos de CONAF y también por las normas de transparencia de la Ley N° 19.300 y de la Ley N° 20.283. | |

**Introducción**

Se describe la regulación nacional en materia de acceso a la información pública sobre Planes de manejo de bosques nativos.

Para lo anterior, en primer lugar se explica el régimen nacional de acceso a la información pública. A continuación, se analiza la misma institución en materia de medioambiental y particularmente en materia de la Ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y Planes de manejo. Finalmente, se describen y explican las contiendas suscitadas sobre esta materia ante el Consejo de la Transparencia.

Para simplificar se utiliza acceso a la información pública, publicidad o transparencia como sinónimos, a sabiendas que la publicidad dice relación con la "publicidad" de los actos y resoluciones y la transparencia con el conocimiento de los fundamentos y procedimientos de esos actos.

Las normas citadas han sido obtenidas desde la base de datos legal de BCN: Ley Chile.

I. Antecedentes generales sobre el acceso a la información pública

Se entiende por derecho acceso a la información pública, el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la información sobre hechos que tengan relevancia o sean de interés público, permitiendo la formación de una opinión razonable y fundamentada (Mujica *et.al,* s/f: 2)[[1]](#footnote-1).

El acceso a la información pública, puede ser materializado en la publicidad y en la transparencia. En el primero se da acceso al acto definitivo de la autoridad, el segundo da a conocer las razones o fundamentos que llevaron a la adopción del acto.

Desde la perspectiva del rol de la publicidad y la transparencia en Democracia, para Rodríguez (2008:35)[[2]](#footnote-2). una de las cualidades que debe tener la información, que la autoridad ha determinado como fundante de sus decisiones, es ser pública, es decir poder

[t]rascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ello,

El mismo Rodríguez (p. 38), sostiene que la publicidad en su sentido estricto

[n]o es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública.

Según Bermúdez (2010: 572)[[3]](#footnote-3) el acceso a la información pública “fortalece y hace efectivo el principio democrático. Por el contrario, es en un Estado dictatorial y totalitario donde la información se conserva fuera del alcance de los ciudadanos”.

III. Marco jurídico sobre acceso a la información pública y en particular de Planes de manejo de corta de bosque nativo

**1. Constitución Política de 1980**

El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 8 inciso 2° de la Constitución Política de la República (CPR), que dispone:

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 las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

De acuerdo al Tribunal Constitucional, el mandato de publicidad garantiza el control del poder; promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública (rendición de cuenta) y fomenta la participación en los intereses de la sociedad (BCN, Williams, 2018)[[4]](#footnote-4).

Cabe señalar, respecto al alcance del objeto de la transparencia y publicidad del artículo 8° inciso segundo, que el Tribunal Constitucional[[5]](#footnote-5) ha establecido que este principio de transparencia se refiere solamente a los actos, resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y procedimientos y en ningún caso a información que obre en poder de la Administración o que ha sido elaborada con presupuesto público, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública[[6]](#footnote-6). Asimismo, las sentencias han planteado que el derecho de acceso a esta información pública no se encuentra en el artículo 8° de la CPR, sino que podría encontrarse implícito en el artículo 19 N°12° de este texto.

El mismo Tribunal Constitucional ha aclarado, en diversas sentencias[[7]](#footnote-7) que la publicidad no es la única finalidad de la Administración, la que debe observar una serie de otros principios, por ejemplo, la participación, la eficiencia y la eficacia en su actuación.

**2. Norma legal general de publicidad: Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública y causal de reserva por afectación derechos de las personas**

### El Principio de publicidad constitucional es desarrollado legalmente en la Ley N° 20.285 establece un régimen general para los organismos de la Administración del Estado en materia de acceso a la información pública [[8]](#footnote-8) [[9]](#footnote-9).

### Esta ley establece dos mecanismos para acceder a la información: transparencia activa y transparencia pasiva. La primera, es la acción de publicar en sitio web un catálogo de actos, resoluciones e información. La segunda, es el procedimiento administrativo para requerir entrega de información contenida en actos, resoluciones actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público o que se encuentre en poder la Administración el Estado, cualquiera sea el formato o soporte en que se encuentre contenida.

En particular, desarrollando las causales de reserva y secreto del artículo 8° de la Constitución Política, la Ley N° 20.285 dispone que son causales para denegar la entrega de información las siguientes (art. 21):

* Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido[[10]](#footnote-10).
* 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.
* Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
* Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
* 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 8º de la CPR.

En particular desde lo procesal, en materia de la causal de reserva relativa a la afectación de los derechos de las personas, la Ley N° 20.285 estipula en el artículo 20 lo siguiente:

Cuando la solicitud de acceso se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos de terceros, la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, dentro del plazo de dos días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos, deberá comunicar mediante carta certificada, a la o las personas a que se refiere o afecta la información correspondiente, la facultad que les asiste para oponerse a la entrega de los documentos solicitados, adjuntando copia del requerimiento respectivo.

Los terceros afectados podrán ejercer su derecho de oposición dentro del plazo de tres días hábiles contado desde la fecha de notificación. La oposición deberá presentarse por escrito y requerirá expresión de causa.

Deducida la oposición en tiempo y forma, el órgano requerido quedará impedido de proporcionar la documentación o antecedentes solicitados, salvo resolución en contrario del Consejo, dictada conforme al procedimiento que establece esta ley.

En caso de no deducirse la oposición, se entenderá que el tercero afectado accede a la publicidad de dicha información.

Como se constata, el tercero cuyos derechos puedan verse afectados por la solicitud de acceso a la información debe ser notificado de la petición y además puede oponerse (con expresión de causa) a la entrega de la información y documentos. El órgano requerido, ante la oposición del tercero en tiempo y forma, no puede entregar lo solicitado, salvo que el Consejo para la Transparencia lo ordene como consecuencia de la resolución del procedimiento de reclamación que interponga el requirente.

Las causales que el tercero puede invocar para oponerse a la entrega de la información, se encuentran en la Ley N° 20.285 (art. 21 N° 2) y en el Reglamento de ésta contenido en el Decreto N° 13 de 2009 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (art. 7 N° 2).

Ambas disposiciones concuerdan en que será causal: "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". Agregando el Reglamento como causales: " [...] afecte... sus datos sensibles o derechos de carácter comercial o económico. Se entenderá por tales aquellos que el ordenamiento jurídico atribuye a las personas, en título de derecho y no de simple interés".

La Jurisprudencia se ha pronunciado de la siguiente manera sobre la causal de oposición de un tercero (Williams, 2014)[[11]](#footnote-11):

* Salud: El Consejo para la Transparencia ha decidido que no públicos los datos sensibles de salud aquellos definidos por la Ley de Protección de datos personales.

* Esfera privada: En relación a la materia en estudio el Tribunal Constitucional estableció que el derecho de inviolabilidad de toda forma de comunicación del artículo 19 N° 5 de la CPR no se encuentra limitado por el principio de publicidad del artículo 8 inciso 2°.

La Corte de Apelaciones de Santiago (roles C6.190-2010 y C7.938-2010), resolvió que las empresas consultoras que participan en un concurso público para proveer un cargo, no tienen derecho a la privacidad por cuanto los datos que recogen son de quien los entrega. La persona designada o que participa puede ver afectada su vida privada y datos personales sensibles.

El Consejo para la Transparencia, por su parte señaló:

* Las personas que ejercen función pública tienen una esfera privada más delimitada que los trabajadores del sector privado.
* Debe efectuarse un test de interés público (valorando los intereses en juego) para determinar si procede exponer la vida privada o el patrimonio de las personas.
* No son privadas las comunicaciones cuando ellas tratan sobre materias objeto de la relación jurídica entre el particular y la Administración del Estado.

* Datos personales: El Consejo para la Transparencia, por su parte, sostuvo en lo pertinente:
* La Ley de Protección de datos personales no se aplica a las personas jurídicas.
* Los reclamos o denuncias judiciales presentadas por autoridades públicas son públicas, y revelar la identidad de quien reclamó o denunció no afecta sus datos personales.
* Se debe efectuar el test de daño respecto de la entrega de información sobre personas naturales sancionadas por la autoridad administrativa, aun cuando la Ley de Protección de datos personales los considera como no susceptibles de ser comunicados una vez prescritos o cumplida la sanción (derecho al olvido).
* Pese a que un servicio puede tener atribuciones para tratar datos personales, el titular de éstos nunca pierde el poder de control sobre el uso que se haga de los mismos.
* Una información puede ser disociada de forma tal que parte de sus datos sean públicos y otros privados.
* Al solicitarse datos propios en poder de un órgano del Estado, se ejerce el llamado *habeas data* impropio, bastando acreditar la identidad.

* Derechos de carácter comercial o económico: El Consejo para la Transparencia ha sostenido respecto de este caso lo siguiente:
* La información es un bien económico estratégico y los órganos del Estado deben protegerla manteniéndola en secreto si se trata de información con los siguientes caracteres: i) que se trate de información secreta, en el sentido de no ser generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; ii) el secreto no debe ser absoluto, pero sí ha sido objeto de razonables esfuerzos para la mantenerla secreta; iii) posee un valor comercial por ser secreta.
* Para determinar la concurrencia o no del secreto profesional a un caso concreto se debe considerar: i) que la información no sea generalmente conocida, ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; ii) que su mantenimiento en reserva proporcione a su poseedor una evidente mejora, avance o ventaja competitiva; iii) que su publicidad pueda afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de su titular; iv) que la información sea objeto de razonables esfuerzos para mantener su secreto.
* Revelar contratos privados en poder de un organismo público, con precios que se pagan por un insumo industrial, no implica dar a conocer la estructura de costos que podría ser calificada de secreto empresarial.

**3. Norma legal general de publicidad en materia medioambiental: Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente**

La Ley N° 19.300 contiene un párrafo especial (3bis del Título II) relativo al acceso a la información ambiental. En este párrafo se establece un derecho básico en el artículo 31 bis por el cual

Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la ley Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

El mismo artículo 31 bis, precisa que se entenderá por información ambiental toda aquella de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la Administración y que verse sobre determinadas materias, entre ellos a propósito de los Planes de manejo forestal “c) Los actos administrativos relativos a materias ambientales, o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b)[[12]](#footnote-12), y las medidas, políticas, normas, planes, programas, que les sirvan de fundamento".

**4. Norma legal con regla especial de publicidad: Ley N° 20.283 de 2008 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y Planes de manejo**

De manera general, de acuerdo a Gallardo (2013:40) [[13]](#footnote-13), la Ley N° 20.283 sobre recuperación del Bosque Nativo y fomento forestal, regula específicamente la protección, recuperación y mejoramiento de los árboles, arbustos y bosques nativos, actualizando las normas vigentes sobre la materia, contenidas en el Decreto Ley N°656 de 1925 (Ley de Bosques) y en el Decreto Ley N°701, de 1974, sobre fomento forestal, para lo cual adecua su manejo a la sustentabilidad forestal (Planes de manejo) y a la política ambiental vigente en el país.

El mismo Gallardo (p. 133) señala que el bien jurídico especialmente regulado y protegido por la Ley N° 20.283 serían los bosques nativos y especies arbóreas o arbustivas nativas, autóctonas u originarias del país, a los cuales se agregan los renovales, plantación suplementaria, productos madereros y no madereros del bosque nativo, bosque nativo de especial interés para la preservación, las formaciones xerofíticas, los suelos, cauces, aguas, diversidad biológica, glaciares, humedales declarados sitios prioritarios de conservación, humedales declarados sitios RAMSAR y corredores biológicos

**a. Planes de manejo**

De acuerdo a la Contraloría General de la República (Dictamen 084708N16 de 2016) los Planes de manejo de la normativa forestal, que deben presentarse a CONAF, regulan el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo, la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema.

Por su parte el artículo 2° del Decreto Ley N° 701, de 1974[[14]](#footnote-14), define al Plan de manejo como el:

Instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema.

En particular en, la Ley N° 20.283, artículo 2 N° 18, señala que Plan de manejo es el "instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos".

Reconoce la Ley N°20.283 dos clases de Plan de manejo: de preservación y forestal. El primero, tiene como objetivo fundamental resguardar la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción. El objetivo del segundo, es el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica.

Según Gallardo (2013: 132) el Plan de manejo, creado como instrumento de manejo forestal, sigue siendo un instrumento técnico, materializado a través de un estudio técnico, elaborado según sea el caso, por un ingeniero forestal o agrónomo especializado o alguno de los profesionales señalados en la Ley de Bosque Nativo, el cual al obtener su aprobación por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), "deviene en instrumento jurídico (acto jurídico), toda vez que su aprobación administrativa produce importantes efectos jurídicos para el propietario del predio o el interesado (derechos y/o obligaciones)".

De la misma manera Gallardo (p. 132) plantea que el Plan de manejo tiene asociado como "incentivo los beneficios de la bonificación y las exenciones tributarias, por una parte, y por la otra, para cumplir las obligaciones dispuestas por la Ley de Bosque Nativo y no caer en infracciones y recibir como desincentivo las sanciones correspondientes".

**b. Ley 20.283, Planes de manejo y acceso a la información pública**

Específicamente, en materia de Planes de manejo y acceso a la información pública, en primer lugar el artículo 5º de la Ley N° 20.283 reitera el deber de publicidad general al señalar:

Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación [por CONAF]. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley Nº 701, de 1974. *Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite* [Cursivas nuestras].

La oración final del artículo 5° que indica "Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite" establece una regla general de publicidad de dichos planes y al mismo tiempo un deber específico de transparencia activa al exigir que ellos se encuentren disponibles en la página web de CONAF. No queda claro la razón de incluir la frase final "para quien lo solicite", por cuanto basta para acceder la disponibilidad en el sitio web, sin que exista necesidad de una solicitud.

Adicionalmente, el artículo 9° de la Ley N° 20.283 establece un deber registral a la CONAF sobre la nómina de Planes de manejo al disponer que ella

[d]eberá llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite.

Ahora bien, la publicidad de los Planes de manejo en el sitio web de CONAF, implica la publicidad de Planes de manejo de preservación del bosque nativo y de los Planes de manejo de aprovechamiento del bosque nativo, cuando han sido aprobados.

De acuerdo al artículo 14 del Decreto N° 93, los planes de manejo forestal deben presentarse en los formularios que la CONAF proporciona para tales efectos, debiendo incluir a lo menos lo siguiente:

* Individualización del interesado;
* Antecedentes generales del predio;
* Información sobre el recurso forestal o formación xerofítica, para el área a intervenir;
* Definición de los objetivos de manejo;
* Tratamiento silvicultural consecuente a los objetivos de manejo;
* Calendarización y/o programación de acuerdo a los parámetros silvícolas de las actividades a ejecutar;
* Prescripciones técnicas;
* Medidas de protección ambiental y de protección contra plagas y enfermedades forestales, de acuerdo a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos;
* Cartografía digital georreferenciada, de acuerdo a lo establecido por la Corporación en los formularios respectivos*.*

**b.1. Historia legislativa de la disposición de la Ley N° 20.283**

De acuerdo a la Historia de la Ley N° 20.283 (BCN, 2008)[[15]](#footnote-15) el original artículo 61 del Mensaje presidencial señalaba que la CONAF debía mantener un registro público y actualizado de los Planes de manejo aprobados.

Luego, durante la discusión en la Cámara de Diputados, el artículo 61 pasó a ser artículo 60 y fue aprobado sin modificaciones.

Posteriormente, en el marco de la discusión general del Senado, primeramente se propuso intercalar en el texto del proyecto de ley, como artículo 9º, el mencionado artículo 60 con el siguiente texto:

Artículo 9º.- La Corporación deberá llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo forestal aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite.

Al respecto el senador Rafael Moreno (p.573) señaló que los Planes de manejo forestal eran de gran importancia e indicó que los propietarios "se someten a este instrumento porque posibilita acceder a subsidios y legitima la corta de determinadas especies sin ser sometido a la aplicación de multas". Asimismo, el senador Moreno compartió el criterio de que

[l]a publicidad es esencial cuando se trata de fondos públicos y que evita la discriminación en el otorgamiento de las autorizaciones de planes de manejo forestal. Aseveró que cuando se trata de aprovechamiento de alerces muertos, prefiere que haya transparencia. (p. 573)

Sobre este mismo punto, el Ministro de Agricultura de la época Jaime Campos (p.574) concordó en que el tenor del artículo 9º (ex art. 60 en texto aprobado por la Cámara de Diputados) era suficiente para cumplir con las obligaciones de publicidad. Al mismo tiempo indicó que "entrar en el contenido de los Planes de manejo (...) podría afectar a los interesados en sus derechos ya que, como se ha expuesto, éstos contienen información comercial". Asimismo, subrayó que de aprobarse la indicación, CONAF "estará obligada a entregar el Plan de manejo en materias que ni siquiera están judicializadas, y esta hipótesis lesiona eventualmente los derechos comerciales" (p. 574).

En este sentido, el asesor de CONAF, Fernando Olave (p.574), complementó al Ministro, señalando que lo fundamental para dicha institución era resolver el tema de la publicidad en forma clara porque ellos (CONAF) deben enfrentar la presión para entregar los antecedentes de los Planes de manejo. Según Olave, los puntos que realmente interesa conocer son los deslindes de la propiedad, la extensión de la superficie involucrada, el recurso que será objeto de manejo o explotación y la superficie de reforestación, y si hay alguna especie que tenga una categoría de protección legal como lo son los monumentos naturales.

Adicionalmente, Olave aseveró sobre el tenor del artículo 9º, que resguardaba la publicidad de la nómina de Planes de manejo, que se debía dejar expresa constancia en el informe de la Comisión de Agricultura del Senado

[d]e que no se publicará sólo la nómina de los planes de manejo sino una ficha resumen que contenga los datos más relevantes: superficie, tipo de bosque objeto de corta, superficie que se reforestará, presencia de especies con peligro de conservación, que se publique en el sitio web de la Corporación y que sean del dominio público.

Con posterioridad en la discusión legislativa, el Senador Alejandro Navarro, en materia de publicidad de los textos de los Planes de manejo, (p. 716) presentó una indicación para agregar a continuación del texto del artículo 5º del proyecto de ley, la siguiente frase:

Los planes de manejo deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite.

El senador Navarro (p.769) explicó que el objeto de la proposición se relacionaba con la accesibilidad de los planes de manejo, los cuales, en definitiva,

[s]on los garantes del cumplimiento de la ley y del respeto de los derechos de todos, y, en este sentido, son evidentes las falencias en su revisión y la extrema dificultad de obtenerlos por quienes quisieran revisarlos.

Adujo, además el senador Navarro que hacer transparente "la ejecución adecuada de la protección avalada técnicamente por un Plan de manejo radica en que sea un instrumento de carácter público, que deja de ser privado cuando ingresa como un requisito de lo público". Por ello estimó que para la fe pública, "como toda información, su examen debe ser disponible de manera permanente".

Finalmente, sobre esta indicación el Senador Jaime Coloma (p. 769) indicó que algunas organizaciones que fueron escuchadas en el Senado plantearon el peligro que supondría la divulgación de antecedentes confidenciales relacionados con estrategias comerciales, razón por la cual sugirió que los Planes de manejo, una vez aprobados, puedan ser materia de revisión.

**b.2. Normas complementarias a Ley N° 20.283**

Complementariamente a las normas citadas de la Ley N° 20.283, el artículo 29 del Decreto N° 93 de 2006 del Ministerio de Agricultura[[16]](#footnote-16) dispone que CONAF mantendrá en su página web, un registro público de planes de manejo aprobados (en relación al artículo 9° de la Ley N° 20.283). Éste, contendrá, a lo menos, la siguiente información:

* Región;
* Provincia;
* Comuna;
* Tipo de Plan de manejo;
* Nombre del predio;
* Rol de avalúo fiscal;
* Inscripción de dominio;
* Propietario del predio;
* Superficie afecta;
* Tipo forestal;
* Vigencia del Plan; y
* Resolución del Plan de manejo.

Adicionalmente, el artículo 29 dispone que los Planes de manejo (en relación al artículo 5° de la Ley N° 20.283) estarán disponibles para quien lo requiera, debiendo la CONAF certificar su existencia respecto de un determinado predio, para quien lo solicite y también se mantendrá un sistema de información consolidado por provincias.

IV. Solicitudes de acceso a la información sobre planes de manejo conocidas y resueltas por Consejo para la Transparencia

La CONAF, ante solicitudes de acceso a la información, se ha negado a entregar Planes de manejo forestales de terceros, señalando que los titulares de los mismos se oponen a la entrega. Cinco de estos casos han sido resueltos por el Consejo para la Transparencia: Rol C1007-18, Salgado con CONAF; Rol C29-12, Peña con CONAF; Rol C2835-17, Vallejos con CONAFy Rol C3564-18, Reyes Améstica con CONAF y Rol C 1487-15, Passalacqua con CONAF.

**1**. **Argumentos de CONAF para rechazar entrega**

Los argumentos expuestos por la CONAF para rechazar la entrega ante el Consejo para la Transparencia han sido los siguientes:

**a. Decisión amparo Rol C29-12. Peña con CONAF**

El tercero a quien se notificó la solicitud, se opuso a la entrega esgrimiendo las siguientes razones:

i. No ejerce función pública alguna;

ii. La entrega de la información afectaría su derecho a la privacidad, consagrado en la Ley N° 19.628 y, en especial, su derecho a la vida privada consagrado en el artículo 19 N° 24 (sic) de la Constitución Política de la República;

iii. También se afectaría su derecho a la propiedad sobre dicha información, consagrado en la carta fundamental;

iv. La información solicitada es de carácter comercial o económico por lo que su difusión priva, perturba y amenaza los derechos que le confiere la Constitución en su artículo 19 N° 21.

v. La información comercial que se requiere afecta sus posibilidades de negociación al determinar exactamente los recursos con que cuentan los predios consultados, lo que va en desmedro de la fijación de precios, condiciones de pago y otros aspectos de carácter comercial.

Asimismo, en conformidad a los dispuesto en el artículo 2° del Decreto Ley N° 701, que define el Plan de manejo, y el artículo 8° del Decreto Supremo N° 193 de 1998 del Ministerio de Agricultura, es posible concluir lo siguiente:

* El Plan de manejo es único, por cuanto está referido a un terreno determinado;
* Requiere de la creación de un profesional capacitado y especializado;
* De un Plan de manejo es posible obtener el catastro exacto de los recursos naturales existentes en un predio, de manera que de este instrumento se extrae la información de la riqueza de un inmueble que pertenece a un particular;
* Para que CONAF se pronuncie sobre la aprobación o rechazo de un Plan de manejo, el interesado debe pagar una tarifa determinada. En consecuencia, dicho Plan es elaborado por un particular, quien con sus medios económicos financia su realización, sin que en ello intervengan fondos públicos.

Luego, a partir de lo señalado, CONAF estimó que existían derechos de terceros involucrados y, por tanto, se configuraba uno de los supuestos del artículo 21 de la Ley N° 20.285.

**b. Decisión amparo Rol C2835-17. Vallejos con CONAF**

La CONAF denegó su entrega fundado en la oposición de los terceros (Forestal Mininco S.A). Ésta fundamentó su oposición en que:

* CONAF no es una institución sujeta a las disposiciones de la Ley N° 20.285, por cuanto no se trataría de un órgano o servicio de la Administración del Estado
* La información contenida en los Planes de manejo solicitados tiene carácter privado y contiene información sensible para el propietario del predio, entre la que se puede mencionar la individualización del representante legal de la empresa, el objetivo del manejo, la planificación de la plantación y su cosecha, así como las técnicas que se emplearán en ellas, el Plan de reforestación, la planificación de caminos, las medidas de protección ambiental, técnicas de prevención de incendios y el manejo de residuos.
* Entre los efectos de la aprobación de un Plan de manejo se encuentra la obtención de incentivos a la actividad forestal, lo que conlleva la aplicación de un régimen tributario especial respecto a la Ley de Impuesto Territorial y a la Ley de Impuesto a la Renta” y que

[t]oda esta información tiene carácter estratégico para el propietario del predio y es relevante para el ejercicio de su actividad económica, por lo que su conocimiento por parte de terceros reduce las ventajas competitivas del primero, afectando derechos de carácter comercial y económico”.

### c. Decisión Reyes con CONAF. Rol C3564-18

La CONAF denegó su entrega fundado en la oposición de los terceros (Hidroeléctrica Roblería SpA). Ésta fundamentó su oposición en que:

* La documentación solicitada se contiene estudio técnicos y Planos los cuales han sido elaborados y costeados por el solicitante existiendo además una autoría intelectual respeto del Plan, estudios técnicos y planos adjuntos a él.
* Se trata de información sensible no sólo para Hidroeléctrica Roblería SpA sino también para los autores intelectuales de la misma, y hacer pública la mencionada información iría en total desmedro de los intereses no sólo profesionales de quienes trabajaron en ello, sino también en el interés económico de la mencionada empresa.

**d. Decisión Salgado con CONAF. Rol C1007-18**

La CONAF denegó su entrega fundado en la oposición de los terceros (Forestal Neltume Carranco S.As). Ésta fundamentó su oposición en que:

* Los Planes de manejo, estudios técnicos y cartografía solicitados corresponden a documentos presentados por un tercero, sin contar con la debida autorización de los propietarios del predio denominado Resto del Fundo Los Alpes, documentos que han servido de base a la presentación de una querella por falsificación deducida por Forestal Neltume Carranco S.A., situación que actualmente está siendo "investigada por la Fiscalía Local de la comuna de Cañete, pudiendo la entrega de esta documentación producir un desmedro en la investigación y persecución del delito denunciado por Forestal Neltume Carrasco".
* La divulgación de la documentación, entre ella los Planes de manejo, afectaría sus derechos de carácter comercial o económico.

**e. Passalacqua con CONAF. Rol C1487-15**

La CONAFdenegó por la oposición de terceros en su calidad de titulares de la información solicitada, quienes se negaron a la entrega de los Planes, debido a que la publicidad afectaría sus legítimos intereses, particularmente aquellos derechos de carácter comercial.

Adicionalmente, la CONAF indicó que, no se entregó los estudios técnicos que contienen la solicitud de Planes de manejo, porque la entrega de dicha información afectaría las actividades comerciales de las empresas. Se puso a disposición del reclamante las resoluciones de los Planes solicitados. La información elaborada y presentada, agregó CONAF, a costa del interesado (estudio técnico y cartografía) no puede ser homologable a información elaborada con presupuesto público.

**2**. **Argumentos de Consejo para la Transparencia parar entregar los Planes de manejo**

En los cinco casos citados previamente, el Consejo para la Transparencia ordenó a CONAF entregar de los Planes de manejo a los requirentes, "debiendo el órgano tarjar, previamente, los datos personales de contexto, tales como número de cédula de identidad, domicilios particulares, fecha de nacimiento, estado civil, teléfonos, correos electrónicos particulares, que en aquel se contengan", en Ley N° 19.628, sobre protección a la vida privada.

De manera resumida, el Consejo para la Transparencia ha fundamentado sus decisiones en las normas constitucionales y legales sobre acceso a la información pública, en la Ley N° 19.300 y en la Ley N° 20.283; la naturaleza del Plan de manejo en relación a los actos administrativos que fundamenta; la no afectación del interés económico de los titulares de los Planes y en la existencia de interés público en la publicidad de dichos Planes.

**a. Normas generales sobre acceso a la información pública**

Se cita el artículo 8°, inciso 2°, de la Constitución Política y los artículos 5, inciso segundo y 10 de la Ley N° 20.285, se considera información pública toda aquella que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, además de aquella contenida en "actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público", salvo las excepciones legales.

A partir de estas normas, el Consejo para la Transparencia señala que los Planes de manejo y su contenido es información que obra en poder de la Administración del Estado.

**b. Normas de acceso a la información en materia medio ambiental.**

El Consejo cita también la Ley N° 19.300 para explicar que el interés público involucrado en el acceso a la información ambiental ha sido recogido por el legislador en el artículo 31 bis de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, conforme al cual “toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración”, incluyendo dentro de esa información toda aquella que verse sobre el medio ambiente o sobre los elementos, componentes o conceptos definidos en el artículo 2º de la Ley, entre ellos, "la conservación del patrimonio ambiental, definido como el uso y aprovechamiento racional o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente".

**c. Planes de manejo como fundamento de actos administrativos de CONAF**

Para el Consejo para la Transparencia, el Plan de manejo constituye el fundamento de la autorización por parte de CONAF del desarrollo de la actividad forestal, "pues su presentación y revisión es, precisa e inequívocamente, la base sobre la cual se dicta el acto que autoriza la intervención en el bosque nativo o en plantaciones ubicadas en terrenos de aptitud preferentemente forestal, conforme al Decreto Ley N° 701, de 1974".

Así, y conforme lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 20.285 y el artículo 3°, letra g), de su Reglamento, el Plan y sus antecedentes constituyen el fundamento del acto administrativo que autoriza la intervención que el mismo Plan requiere. Luego, el procedimiento y la resolución son de naturaleza pública, por ende el fundamento posee el mismo carácter.

Adicionalmente, frente a las alegaciones que los Planes de manejo corresponderían a información de carácter privado acompañada a un órgano público, el Consejo para la Transparencia sostiene que es información que obra en poder de un órgano de la Administración del Estado, en los términos del artículo 5° de la Ley N° 20.285, y por ello

[p]otencialmente puede considerarse pública, siendo el órgano requerido o este Consejo, en su caso, los llamados a determinar si a su respecto procede la aplicación de alguna de las causales de reserva previstas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia.

**d. Divulgación no afecta el interés económico de los titulares de los Planes de manejo**

Por falta de acreditación durante el proceso, el Consejo para la Transparencia estima que no existe afectación de los derechos económicos o comerciales de los propietarios de los Planes o reducción de sus ventajas competitivas, por la eventual divulgación de información sensible contenida en los Planes.

**e. Divulgación de la información de los Planes de manejo es materia de interés público**

Para el Consejo para la Transparencia la divulgación de la información de los Planes de manejo importa un interés público, toda vez que, como señala el considerando 8° de la causa C3564-17

[e]l conocimiento del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, permite asegurar ‑en los términos del precitado artículo 2° del Decreto Ley N° 701- la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos naturales y su ecosistema, generando el acceso a la información -en los términos del Tribunal Constitucional- un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el cual, eventualmente, pueda resultar lesionado como consecuencia de una  actuación o de una omisión de un órgano de la Administración del Estado.

**f. Información que no ha sido publicada por la CONAF es reservada**

Al respecto, en primer lugar, el Consejo para la Transparencia indicó que la afirmación que la "Información que no ha sido publicada por la CONAF es reservada" carece de todo sustento, debido a que siempre se debe distinguir entre las obligaciones de transparencia activa del órgano y el derecho de acceso a la información que tienen todas las personas.

Adicionalmente, señala el Consejo para la Transparencia que el artículo 5 de la Ley N° 20.283 establece que “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo Plan de manejo aprobado por la Corporación (...)". Adicionalmente, el artículo 9 de la misma ley indica que "La Corporación deberá llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los Planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite". En consecuencia, la presentación de dicho Plan y los costos asociados constituyen una carga para quienes deseen cortar un bosque nativo o un bosque de preservación, según sea el caso.

|  |
| --- |
| **Nota aclaratoria**  Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.    Creative Commons Atribución 3.0  (CC BY 3.0 CL) |

1. Mujica, Pedro, *et. al* (s/f). *Implementación del Principio de Acceso a la Información, la Participación Ciudadana y la Justicia para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Corporación Participa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rodríguez, Jesús. (2008). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. En *Cuaderno de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información de México*, 4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bermúdez, Jorge. (2010). El acceso a la información pública y la justicia ambiental. En *Revista de Derecho, XXXIV, 1er. semestre.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Williams, Guido, BCN (2018). *Deberes de publicidad de información de rango constitucional y legal.* [↑](#footnote-ref-4)
5. En causas por recurso de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, roles 1.990-2011, 2.153-2011, 2.246-2012, 2.379-2012, 2.351-2012, 2.907-16 y 3.111-2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. En estas sentencias el Tribunal Constitucional, además ha entendido que no toda información es pública y que todo exceso en ese espacio normativo, es una infracción constitucional, es decir un vicio en el actuar de los órganos de la administración, un abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver nota N° 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sin perjuicio del régimen constitucional de publicidad de la información pública de órganos del Estado y del marco general de la Ley N° 20.285, también existen otros cuerpos normativos (legales y administrativas) que obligan al Estado, e incluso a entidades privadas, a dar publicidad de información pública y privada.  De tal manera, se podría plantear la existencia de reglas generales de transparencia de la información: pública; medioambiental; presupuestaria; sobre propuestas regulatorias; de la función pública y de la legislativa.

   Sólo en términos generales, se puede mencionar el siguiente universo de normas que establecen directa o indirectamente deberes de transparencia de información pública:

   * Ley N° 19.800 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado: artículo 16.
   * Ley N° 19.300 sobre bases generales del medioambiente: párrafo especial (3bis del Título II).
   * Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño: artículo quinto.
   * Ley N° 20.283 sobre sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y planes de manejo.
   * Ley N° 20.880 sobre probidad de la función pública y prevención de los conflictos de intereses: artículo 6.
   * Ley N° 21.053, Ley de Presupuestos del Sector Público de 2018: artículo 14.
   * Ley N° 20.955 perfecciona sistema Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil: artículo quincuagésimo quinto.
   * Decreto N° 77 de Reglamento de ejecución del Título I de la Ley N° 19.912 y requisitos para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad: artículo 6°.
   * Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

   [↑](#footnote-ref-8)
9. Sin perjuicio, la Ley dispone de un Reglamento que la desarrolla en materia sustancial y de forma: Decreto N° 13 de 2009 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia. [↑](#footnote-ref-9)
10. "a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

    b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

    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." [↑](#footnote-ref-10)
11. Williams, Guido, BCN (2014). *Ley sobre Acceso Información Pública y causales de reserva y secreto*. [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 31 bis de la Ley N° 19.300.

    a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, las áreas protegidas, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados; y la interacción entre estos elementos.

    b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente señalados en el número anterior. [↑](#footnote-ref-12)
13. Gallardo, Enrique (2013). *Manual de Derecho Forestal. CONAF.* Ministerio de Agricultura. Santiago: Editora e Imprenta Maval Ltda. Disponible en: https://www.achidam.cl/Documentos/manual\_derecho\_forestal.pdf (diciembre, 2019). [↑](#footnote-ref-13)
14. Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación y establece normas de fomento sobre la materia. [↑](#footnote-ref-14)
15. BCN (2008). *Historia de la Ley N° 20.283.* [↑](#footnote-ref-15)
16. Reglamento General de la Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. [↑](#footnote-ref-16)