

DECISIÓN AMPARO ROL C5702-22

Entidad pública: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

Requirente: Felipe Jordán Colzani

Ingreso Consejo: 28.06.2022

RESUMEN

Se acoge el amparo deducido en contra de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, ordenando entregar copia digital del Registro Público de Tierras Indígenas.

Lo anterior, por tratarse de información pública que obra en poder del órgano reclamado, respecto de la cual se ha desestimado la concurrencia de la causal de reserva relativa a la afectación al debido funcionamiento del órgano.

En virtud del principio de divisibilidad, previo a la entrega, el órgano deberá tarjar aquellos datos personales comprendidos en la información cuya entrega se ordena, en conformidad a lo previsto en la Ley de Protección de la Vida Privada.

En sesión ordinaria N° 1309 del Consejo Directivo, celebrada el 27 de septiembre de 2022, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Transparencia, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285 de 2008, el Consejo para la Transparencia, en adelante indistintamente el Consejo, ha adoptado la siguiente decisión respecto de la solicitud de amparo al derecho de acceso a la información Rol C5702-22.

VISTO:

Los artículos 5º, inciso 2º, 8º y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República; las disposiciones aplicables de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública y de la ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; lo previsto en el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado; y los decretos supremos N° 13, de 2009 y



Nº 20, de 2009, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueban, respectivamente, el reglamento del artículo primero de la ley Nº 20.285, en adelante e indistintamente, el Reglamento, y los Estatutos de Funcionamiento del Consejo para la Transparencia.

TENIENDO PRESENTE:

- 1) **SOLICITUD DE ACCESO:** El 5 de junio de 2022, don Felipe Jordán Colzani formuló ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en adelante e indistintamente CONADI, la siguiente solicitud de información: *“Solicito copia digital del Registro Público de Tierras Indígenas. La información será utilizada para fines académicos”*.
- 2) **RESPUESTA:** La CONADI respondió a dicho requerimiento de información mediante carta Nº 551, de fecha 16 de junio de 2022, señalando, en síntesis, que deniega la información pedida fundado en la causal de reserva prevista en el artículo 21 Nº 1 letra c) de la Ley de Transparencia, por estima que no puede ser entregada debido al elevado número de inscripciones, ya que solo el Registro Público de Tierras Indígenas de la Zona Centro Sur que abarca las regiones VII, IX, y X tiene más de 131.000 inscripciones.
- 3) **AMPARO:** El 28 de junio de 2022, don Felipe Jordán Colzani dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra de CONADI fundado en que recibió respuesta negativa a su solicitud de información.

Agrega que el órgano reclamado anunció en su página web, el día 7 de marzo del presente año el lanzamiento de una plataforma para hacer consultar y gestiones relativas al Registro Público de Tierras y Aguas Indígenas, lo que estima es evidencia suficiente que la información pedida ya se encuentra sistematizada en un formato digital utilizado por la plataforma web, por lo que su solicitud no implicaría elaborar nueva información.

- 4) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** Este Consejo acordó admitir a tramitación el presente amparo confirmando traslado al Sr. Subdirector Nacional de Temuco de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena mediante oficio Nº E15078, de fecha 8 de agosto de 2022. Se solicitó expresamente al órgano: se refiera, específicamente, a las causales de secreto o reserva que, a su juicio, harían procedente la denegación de la información solicitada; señale cómo la entrega de la información solicitada afectaría el debido cumplimiento de las funciones del órgano que usted representa; aclare si la información denegada se encuentra en formato digital y/o papel; se refiera al volumen de la información solicitada, la cantidad de tiempo y funcionarios que se destinarían a recopilar la información requerida; explique si lo solicitado podría



afectar derechos de terceros; indique detalladamente los antecedentes que contiene el registro de Tierras Indígenas.

El órgano reclamado formuló sus descargos a través de oficio N° 414, de fecha 22 de agosto de 2022, señalando, en síntesis, que reitera lo informado en su respuesta al solicitante en orden a que deniega la información pedida fundado en la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Transparencia, cuyo texto reproduce.

En este sentido señaló que el requerimiento involucraría destinar a lo menos dos funcionarios de cada una de las unidades operativas, a lo largo del país, con dedicación exclusiva para realizar la búsqueda, análisis, recopilación y sistematización de la información requerida, por un periodo de 5 meses, considerando que solo en la Región de La Araucanía actualmente existen más de 131.000 inscripciones.

Agrega, que la información requerida se encuentra contenida en formato papel en cada uno de los Registros de Tierras Indígenas, los cuales se encuentran clasificados por comunas, tomos, y años de inscripción de los inmuebles. A su vez, cada expediente administrativo que se encuentra contenido en los Registros se compone de la siguiente documentación: inscripciones de tierras indígenas, informes técnicos, títulos de dominios que sustentan la inscripción, certificado de inscripciones. El Registro Público de Tierras Indígena, de igual forma tiene un registro en formato papel de las cartas emitidas en virtud de consultas realizadas por los usuarios y oficios despachados y recibidos de los distintos Conservadores de Bienes Raíces.

Así, explica que cada expediente administrativo de inscripción se encuentra conformado por 20 fojas aproximadamente, no digitalizadas, estando ordenadas y numeradas por fojas número y año, con relación a la comuna.

Por todo lo antes expuesto, sostiene que dicha tarea implicaría necesariamente distraer de las labores habituales a dos funcionarios por cada unidad operativa a lo largo del país destinados solo para realizar aquella labor, con dedicación exclusiva para realizar la búsqueda, análisis, recopilación y sistematización de la información requerida, por un periodo 5 meses. El proceso involucraría la gestión de depuración, búsqueda, sistematización y escaneo de la información, contabilizando un promedio superior a 5 meses aproximadamente de trabajo exclusivo. Esto conllevaría la destinación de por lo menos 280 horas hombre por mes, por unidad operativa, destinadas solo al proceso antes señalando, las que necesariamente deben ser sumadas a las labores habituales de los funcionarios que se necesiten. Sumado a lo anterior, llevar esto al periodo consultado que es el total histórico del servicio implica, obligadamente la tarea de revisión y tachado de datos personales de cada uno de los antecedentes, de conformidad a la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

Asimismo, indica que el artículo 15 de la ley N° 19.253 establece el Registro Público de Tierras Indígenas. Agrega que el decreto supremo N° 150 de fecha 17 de mayo de 1994 Ministerio de Planificación y Cooperación (hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia) fija el reglamento sobre organización y funcionamiento del Registro Público de Tierras y en su artículo 20 dice: "El registro público al que se refiere el artículo precedente estará dividido en los siguientes ámbitos regionales:

- a) Registro Norte que comprenderá las I, II, III y IV Región.
- b) Registro Centro Sur que comprenderá las Regiones VIII, IX y X; y
- c) Registro Sur que comprenderá las Regiones XI y XII; y
- d) Registro Insular Rapa Nui que comprenderá las tierras correspondientes a la Provincia de Isla de Pascua ... "

Finalmente señala que la información pedida no afecta los derechos de terceros.

- 5) **GESTIONES OFICIOSAS:** El 14 septiembre de 2022, este Consejo requirió al órgano reclamado señalar expresamente si actualmente tiene habilitado en forma online la información relativa al Registro Público de tierras y aguas indígenas, como señaló el reclamante en su amparo; en caso de respuesta positiva, señalar la forma de acceder a dicha información; en caso de respuesta negativa, explicar dicha circunstancia.

El órgano reclamado a través de correo electrónico de igual fecha, cumplió lo requerido, señalando, en síntesis, que la CONADI no tiene actualmente habilitado en forma online la información relativa al Registro Público de Tierras Indígenas, por cuanto a través de la Unidad de Estudios se está trabajando en la puesta en marcha del sistema de tramitación digital que permitirá a los usuarios realizar sus solicitudes por materias del RPTI a través de este portal, el cual debiera estar operativo en el corto plazo.

Por otra parte, con igual fecha este Consejo revisó el enlace proporcionado por el reclamante en su amparo, constatando que con fecha lunes 07 de marzo de 2022 CONADI publicó en su sitio web que el "*Registro público de tierras y aguas indígenas de CONADI fue habilitado de manera online para facilitar los trámites los usuarios*", explicando que desde el miércoles 9 de marzo de 2002 que toda la información del referido registro público se podría revisar ingresando con la clave única en un banner se estaría habilitado al efecto.

No obstante lo señalado, revisado el sitio web del órgano reclamado no se pudo constatar la existencia del banner a través del cual se podría acceder a la información del

registro público de tierras indígenas, encontrando solo en el ítem “Servicio” información normativa referida al “Registro Público de Tierras”, en particular la explicación del mismo conforme al artículo 15 de la ley N° 19.253, pero no el acceso al mismo, como tampoco en el enlace de transparencia activa.

Y CONSIDERANDO:

- 1) Que, el presente amparo tiene por objeto la entrega por parte de la CONADI de copia digital del Registro Público de Tierras Indígenas. Al efecto el órgano reclamado denegó la información pedida fundado en la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Transparencia.
- 2) Que, a modo de contexto, cabe tener presente que el artículo 15 de la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, establece que *“La Corporación abrirá y mantendrá un Registro Público de Tierras Indígenas. En este Registro se inscribirán todas las tierras a que alude el artículo 12 de esta ley. Su inscripción acreditará la calidad de tierra indígena. La Corporación podrá denegar esta inscripción por resolución fundada. // Los Conservadores de Bienes Raíces deberán enviar al citado Registro, en el plazo de treinta días, copia de las inscripciones que realice y que recaigan sobre los actos o contratos, a que alude el artículo 13 de esta ley.// El Archivo General de Asuntos Indígenas, a que se refiere el artículo 30, otorgará copia gratuita de los títulos de merced y comisarios para su inscripción en este Registro Público.// El Presidente de la República dictará un reglamento que fijará la organización y funcionamiento de este Registro.”* Por su parte el artículo 12 señala cuales son las tierras indígenas. A su vez, el artículo 13 señala que *“Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia. // Igualmente las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso, goce o administración. // Las de personas naturales indígenas podrán serlo por un plazo no superior a cinco años. En todo caso, éstas con la autorización de la Corporación, se podrán permutar por tierras de no indígenas, de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas, desafectándose las primeras. // Los actos y contratos celebrados en contravención a este artículo adolecerán de nulidad absoluta.”*
- 3) Que, sobre el fondo de lo reclamado, con ocasión de sus descargos el órgano reclamado explicó detalladamente que entregar la información pedida en los términos en que fue



requerida, afecta el debido cumplimiento de sus funciones. Al respecto, cabe tener presente que en virtud del artículo 21 N° 1, letra c), de la Ley de Transparencia, puede denegarse la entrega de la información cuando su publicidad *"afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido por 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 funciones habituales"*. Dicha norma ha sido desarrollada en el artículo 7°, N° 1, letra c), del Reglamento de la citada ley, señalando 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"*.

- 4) Que, en virtud de lo expuesto, y según lo razonado por este Consejo en la decisión del amparo rol C1336-16, cabe determinar si, en la especie, concurren los hechos constitutivos de la referida causal, y teniendo en consideración que su atención podría implicar, para tales funcionarios, la utilización de un tiempo excesivo, considerando los recursos institucionales que deben destinarse, razonable y prudencialmente, al cumplimiento de los requerimientos generados por la Ley de Transparencia, interrumpiendo de esta forma la atención de las otras funciones públicas que el servicio debe desarrollar, o exigiendo una dedicación desproporcionada a esa persona en desmedro de la que se destina a la atención de las demás personas. En este sentido, acorde con lo dispuesto en el artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, de MINSEGPRES, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, dichos órganos se encuentran sujetos al deber de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, debiendo observar, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia.
- 5) Que, respecto de la interpretación de la causal de reserva alegada, la jurisprudencia de este Consejo ha establecido que esta sólo puede configurarse en la medida que los esfuerzos que supone la búsqueda o eventualmente la sistematización y posterior entrega de lo pedido demanden esfuerzos de tal entidad, que entorpezcan el normal o debido funcionamiento del organismo. Resumiendo este criterio, la decisión de amparo Rol C377-13, razonó que *"la causal en comento depende ya no tanto de la naturaleza de lo pedido, sino más bien de cada situación de hecho en términos de los esfuerzos desproporcionados que involucraría entregar lo solicitado"*. En dicho contexto, cabe tener presente lo señalado por la Excma. Corte Suprema, en su sentencia recaída en el recurso de queja Rol N° 6663-2012, de 17 de enero de 2013, en orden a que *"la reserva basada en el debido ejercicio de las funciones del órgano deberá explicarse pormenorizadamente y probarse de modo fehaciente de qué manera el control ciudadano reflejado en la solicitud [de acceso] podría afectar el debido cumplimiento de las funciones (...), mencionarse las atribuciones precisas que la revelación de la información le impediría o entorpecería de cumplir debidamente (...), sin que basten para estos*

efectos meras invocaciones generales". Por ende, la configuración de la causal supone una ponderación de hecho sobre los aspectos que configuran tales esfuerzos, entre ellos el volumen de información, relación entre funcionarios y tareas, tiempo estimado o costo de oportunidad, entre otras, circunstancias que se estima no concurren en la especie.

- 6) Que, en efecto, de los antecedentes examinados en el presente caso, a juicio de este Consejo si bien el órgano reclamado para fundar la causal de reserva alegada señaló que atendido el volumen de la información que comprende el registro público de tierras y los funcionarios que debería destinar para atender la solicitud estima que requeriría a lo menos 5 meses para dicha tarea, no resulta posible obviar que la normativa legal que regula el Registro Público de Tierras Indígenas está dada por la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, transcrita en lo pertinente en el considerando 2° de la presente decisión. Así, el artículo 15 de la ley N° 19.253, expresamente le confiere el carácter de público al Registro de Tierras Indígenas sobre el cual versa la solicitud, y señala que en dicho registro se inscribirán todas las tierras a que alude el artículo 13, que es la norma legal que prescribe cuales son las tierras indígenas. Por su parte, es pertinente señalar que el artículo 13 de la citada ley N° 19.253 en su inciso primero señala que dichas tierras por exigirlo el interés nacional gozarán de la protección de dicha ley en los términos que señala.
- 7) Que, en este orden de ideas, a juicio de este Consejo los antecedentes aportados por el órgano reclamado no permiten apreciar el modo concreto en que la entrega de la información de carácter pública, como es aquella que constituye el Registro Público de Tierras Indígenas afecte el debido cumplimiento de sus funciones, en circunstancias que es la propia ley N° 19.253 que en su artículo 15 establece como funciones de la CONADI abrir y mantener el referido Registro Público de Tierras Indígenas, las que además una vez inscritas en dicho registro público gozan de una especial protección de la ley, por lo que lo pedido en el presente caso, y su publicidad, van justamente en concordancia con el cumplimiento de sus funciones legales en esta materia le impone la citada normativa legal. Al efecto, el propio órgano reclamado informa en su página web que *"El propósito de este registro es **mantener un catastro actualizado de consulta permanente**, tanto para los beneficiarios indígenas como para personas naturales externas y este propio servicio, lo cual permite dimensionar el territorio indígena para asumir la ejecución de programas y proyectos, además de focalizar recursos de inversión pública y subsidios hacia la población indígena a lo largo del país."* y que también es función de este Registro dar respuesta a las consultas sobre la calidad Jurídica de las tierras emanadas de los Tribunales de Justicia, Conservadores, Notarías, Municipalidades, diferentes servicios públicos y organismos privados. En dicho contexto, atendida la naturaleza de la información solicitada, esto es, acceso a un registro público cuya esencia es su disponibilización a aquel que lo consulte, se desestimarán las alegaciones de la reclamada para denegar su entrega vinculadas a la

hipótesis prevista en la causal de reserva del artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Transparencia.

- 8) Que, a mayor abundamiento, y desde el punto de vista de las obligaciones que impone la Ley de Transparencia, en la medida que las solicitudes inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas son acogidas por parte de CONADI mediante la dictación del respectivo acto administrativo, a lo menos desde la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, dicha información adicionalmente debería estar a disposición del público en el sitio web del órgano reclamado, por cuanto constituye una obligación de transparencia activa del órgano reclamado, específicamente, en el ítem Actos y resoluciones con efectos sobre terceros, cuestión que no se cumple conforme a la revisión de la página web respectiva, conforme se indicó en la gestión oficiosa señalada en el N° 5 de lo expositivo.
- 9) Que, por consiguiente, se acogerá el presente amparo, ordenando a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena entregar al solicitante la información reclamada, tarjando previamente solo los datos personales de contexto, incorporados en la información ordenada a entregar, por ejemplo nombre, cédula de identidad, domicilio particular, fecha de nacimiento, nacionalidad, estado civil, teléfono y correo electrónico particular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, letra f), y 4º de la ley N° 19.628, en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33, letra m), de la citada Ley de Transparencia.
- 10) Que, sin perjuicio de lo razonado precedentemente, atendidas las alegaciones formuladas por el órgano reclamado en el presente caso, este Consejo concederá excepcionalmente a la CONADI un plazo de 30 días hábiles, a fin de abordar la satisfacción del presente requerimiento.
- 11) Que, finalmente, se remitirá a la Dirección de Fiscalización de este Consejo los antecedentes del presente amparo, para el inicio inmediato de un proceso de fiscalización referido a la materia consultada.

EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 24 Y SIGUIENTES Y 33 LETRA B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, Y POR LA UNANIMIDAD DE SUS MIEMBROS PRESENTES, ACUERDA:

- I. Acoger el amparo deducido por don Felipe Jordán Colzani en contra de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en virtud de los fundamentos expuestos precedentemente.
- II. Requerir al Sr. Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena:



- a) Entregar al reclamante copia digital del Registro Público de Tierras Indígenas, tarjando previamente los datos personales de contexto incorporados en la información ordenada a entregar, por ejemplo nombre, cédula de identidad, domicilio particular, fecha de nacimiento, nacionalidad, estado civil, teléfono y correo electrónico particular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, letra f), y 4º de la ley N° 19.628.
 - b) Cumpla dicho requerimiento en un plazo que no supere los 30 días hábiles contados desde que la presente decisión quede ejecutoriada, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Transparencia, que sanciona la no entrega oportuna de la información en la forma decretada, una vez que ha sido ordenada por resolución a firme, con multa de 20% a 50% de la remuneración correspondiente. Si la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, persistiere en su actitud, se le aplicará el duplo de la sanción indicada y la suspensión en el cargo por un lapso de cinco días.
 - c) Acredite la entrega efectiva de la información señalada en el literal a) precedente, en conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por medio de comunicación enviada al correo electrónico cumplimiento@consejotransparencia.cl, o a la Oficina de Partes de este Consejo (Morandé N° 360, piso 7º, comuna y ciudad de Santiago), acompañando todos los medios probatorios, de manera que esta Corporación pueda verificar que se dio cumplimiento a las obligaciones impuestas en la presente decisión en tiempo y forma.
- III. Encomendar al Director General de este Consejo remitir los antecedentes del presente caso a la Dirección de Fiscalización de este Consejo, para el inicio inmediato de un proceso de fiscalización referido a la materia consultada, conforme a lo señalado en el considerando 11º del presente acuerdo.
- IV. Encomendar al Director General y a la Directora Jurídica (S) de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a don Felipe Jordán Colzani, al Sr. Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y al Sr. Director de Fiscalización de este Consejo.

En contra de la presente decisión procede la interposición del reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante en el plazo de 15 días corridos, contados desde la notificación de la resolución reclamada, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 28 y siguientes de la Ley de Transparencia. Con todo, los órganos de la Administración del Estado no podrán intentar dicho reclamo en contra de la resolución del Consejo que otorgue



el acceso a la información solicitada, cuando su denegación se hubiere fundado en la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia. Además, no procederá el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la ley N° 19.880, según los fundamentos expresados por este Consejo en el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 2011.

Pronunciada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, integrado por sus Consejeras doña Gloria de la Fuente González y doña Natalia González Bañados y su Consejero don Bernardo Navarrete Yáñez. El Presidente don Francisco Leturia Infante no concurre al presente acuerdo por encontrarse ausente.

Por orden del Consejo Directivo, certifica la Directora Jurídica (S) del Consejo para la Transparencia doña Ana María Muñoz Massouh.