

**Santiago, doce de noviembre de dos mil veinte.**

**VISTO:**

En estos autos Ingreso Corte Rol 33.748-2020, compareció Ricardo Ariztía de Castro, en su calidad de presidente y representante legal de la Sociedad Nacional de Agricultura Federación Gremial (en adelante SNA) y a la vez, en representación de las sociedades Agrícola y Ganadera Porvenir Ltda., Agrícola Norsamal Ltda., Agrícola Tralcan SPA y de muchos agricultores que se han acercado a pedir su apoyo, y dedujo acción de protección en contra de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) y de la Corporación Nacional Forestal (en adelante CONAF), por el acto que califica de arbitrario e ilegal, consistente, respecto de la primera, en la emisión del Dictamen N° 6271 de 16 de marzo del presente año y, en relación a la segunda, por la dictación de la Resolución N° 203 de 3 de abril último; actuaciones que pusieron término al derecho de los agricultores para habilitar suelos para la agricultura en determinados terrenos, mediante planes de manejo aprobados por la CONAF, afectando con esa determinación las garantías fundamentales del artículo 19 Nros. 21° y 24° de la Constitución Política de la República, razón por la que solicita por intermedio del presente recurso, se ordene a las recurridas dejar sin efecto los actos objetados, sin perjuicio de las demás medidas que esta Corte estime necesarias para dicho fin.

El actor estructura el recurso como sigue:

i.- Pone énfasis en el aporte de los agricultores al desarrollo económico del país y en la habilitación de terrenos improductivos, cuya finalidad no es cortar bosques nativos, sino plantar especies alimenticias generadoras de riquezas, limpiando suelos sin valor ambiental, económico o paisajístico;

ii.- Refiere que desde el inicio de la discusión de la Ley 20.283, sobre Protección del Bosque Nativo, se advirtió una corriente “ecologista profunda” que pretendía evitar la corta de toda clase de vegetales, aunque ello implicara frenar el desarrollo agrícola;

iii.- En este contexto se erige la arbitrariedad e ilegalidad de las recurridas, en tanto sus decisiones conllevan la paralización de una actividad productiva de vital importancia para miles de trabajadores y fuente de riqueza para el país, en atención a que las solicitudes de aprobación de planes de manejo para la recuperación y habilitación de suelos para la agricultura (más de 10.000 hectáreas) que se encuentran pendientes en la CONAF quedarán detenidas o anuladas en virtud de los actos recurridos.

iv.- En cuanto a la primera decisión objetada, (Dictamen N° 6271 de la Contraloría General de la República) explica que se emitió a propósito de la



XBXGHNOXZI

petición formulada por una Diputada y un representante de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo A.G., quienes solicitaron un pronunciamiento sobre la aplicación de las normas para la habilitación de suelos para la agricultura aplicadas por la CONAF de acuerdo al Decreto Ley 701 del año 1974 y su Reglamento. Este Dictamen se titula “Imposibilidad de Recuperación de Terrenos para Cultivos Agrícolas” y desconociendo los textos legales y reglamentarios vigentes, concluye que no es legalmente posible acoger a tramitación o aprobar solicitudes sobre planes de manejo para la habilitación de suelos agrícolas.

La CONAF dando aplicación al aludido Dictamen, emitió la Resolución 203-2020 que dispone: “1.- *Instrúyase el término de los procedimientos de ingreso de solicitudes de planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, en sus formatos de ingreso en papel y digital; y 2.- Acátase lo dispuesto en el Dictamen N° 6271 / 2020 de 16 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República*”.

v.- La Contraloría en su dictamen señala que “*el Decreto Ley N° 701, de 1974, en su artículo 2° define plan de manejo y en sus artículos 21 y 22, dispone que cualquier acción de corta o explotación de bosque deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF y que, tratándose de la corta o explotación de bosque nativo, la reforestación se exigirá cualquiera sea el terreno donde dicho bosque se encuentre, en cuyo caso aquella se hará conforme al mencionado plan, salvo que la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en ese instrumento*”, agregando que “*el artículo 33 inciso 2° del Decreto N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura, que fijó el Reglamento General del Decreto Ley N° 701, dispone que la obligación de reforestar podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado extractivamente, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo y se acredite en el plan de manejo que el área a intervenir satisface esos objetivos, señalando específicamente el plazo y las labores agrícolas a ejecutar*”. Prosigue el Contralor indicando que el artículo 5° de la Ley 20.283 prescribe que toda acción de corta de bosque nativo deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF y debe cumplir con el Decreto Ley N° 701. Luego establece las razones que hacen inaplicable el Decreto Ley precitado y su Reglamento, pues a su entender “*a diferencia de lo establecido en el Decreto Ley N° 701 y su Reglamento, la Ley N° 20.283 y el citado decreto N° 93, de 2008, no contemplan dentro de la obligación de reforestar o regenerar, producto de la acción de corta o explotación del bosque nativo, la opción de sustituir dicha reforestación o regeneración por la recuperación de superficie para*



*cultivos agrícolas. En cuanto al reenvío que hace este último texto al decreto ley, sostiene la autoridad que los planes de manejo que deben aprobarse por la CONAF “debe entenderse sólo referido al aspecto procedimental regulado en el aludido decreto ley”.*

*Sigue el dictamen argumentando que “para determinar la naturaleza de los permisos de manejo que se pueden otorgar, debe atenderse a la regulación de la Ley N° 20.283 y su Reglamento, siendo posible remitirse al Decreto Ley N° 701, sólo en los casos que la misma ley lo hace y en aquellas materias que sean consistentes con sus disposiciones”, adicionando que “de la interpretación sistemática de la normativa forestal indicada, resulta incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas, por cuanto dicho permiso no cumpliría con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el bosque nativo para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental, por lo que la CONAF deberá adoptar las medidas que correspondan para dar cumplimiento a lo concluido en este pronunciamiento”.*

vi.- Advierte que el aludido dictamen se contradice, primero, porque niega la vigencia del DL 701 a pesar de su aplicación pacífica por parte de la CONAF en relación a la habilitación de suelos hasta antes de la emisión de este pronunciamiento. En segundo término, el artículo 22 del citado DL se encuentra vigente, y establece en lo pertinente, que la corta o explotación de bosques en terrenos de aptitud preferentemente forestal obligará a su propietario a reforestar una superficie de terreno igual a lo menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado por la Corporación, o en su caso, presentado en la misma para aquellas excepciones consideradas en el inciso segundo del artículo anterior. En otros terrenos, sólo se exigirá la obligación de reforestar si el bosque cortado o explotado fuere nativo, en cuyo caso la reforestación se hará conforme al plan de manejo aprobado por la CONAF, salvo que la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo. La obligación de reforestar podrá cumplirse en un terreno distinto de aquél en que se efectuó la corta o explotación, sólo cuando el plan aprobado por la Corporación así lo contemple. Las plantaciones que en este caso se efectúen se considerarán como reforestación para todos los efectos legales. El incumplimiento de cualesquiera de estas obligaciones será sancionado con las multas establecidas en el artículo 17, incrementadas en un 100%. Si la corta o explotación se ha efectuado en terrenos no calificados, la multa por la no reforestación se calculará sobre el valor proporcional del avalúo fiscal de la superficie cortada o explotada;



vii.- La Contraloría no sostiene que el Decreto Ley 701 y su Reglamento se encuentren derogados, y por otro lado cita el Reglamento de la Ley 20.283 que hace la remisión expresa, lo que acredita su vigencia;

viii.- El dictamen cuestionado dejó de aplicar los artículos 52 y 53 del Código Civil, sobre derogación de las leyes;

ix.- No se observa colisión entre el citado Decreto Ley y la Ley 20.283, dado que el artículo primero transitorio de esta última establece que “en lo que no sean incompatibles con lo dispuesto en esta ley en tanto no se dicten los nuevos reglamentos, mantendrán su vigencia los reglamentos dictados sobre la materia”. Luego, si la Ley 20.283 y su Reglamento no regulan la habilitación de tierras para la agricultura, sólo cabe concluir que el DS 93 se encuentra vigente en esta materia;

x.- La Ley 29.488, posterior a la ley 20.283 introduce diversas modificaciones al DL 701 y ninguna de ellas se refiere a su artículo 22;

xi.- Conforme a lo expuesto, no se divisa pugna entre la Ley 20.283 y su Reglamento que permitan concluir que se derogó el artículo 22 del DL 701 que contempla la posibilidad de habilitar o recuperar tierras para la agricultura, y no como se expresa en el dictamen, de sustituir forestación por recuperación de tierras. El entendimiento errado que el Contralor confiere a las normas transgrede los artículos 19 y 20 del Código Civil;

xii.- La Contraloría General de la República acude al espíritu de la ley para interpretar el silencio de la Ley 20.283 como derogación tácita del Decreto Ley, no obstante que, como se dijo, en aquella legislación no existe normativa que se refiera a la habilitación de suelos para la agricultura. Ello se verifica con el hecho de que la CONAF ha aplicado de manera permanente el aludido Decreto Ley en estas materias;

xiii.- Asevera, por otro lado, que el Contralor carece de la experticia técnica para decidir que un permiso de la CONAF no cumple con los objetos que el legislador ha establecido en el diseño de una política pública que lleva más de 45 años aplicándose;

xiv.- Por último, respecto de la CONAF, esta institución hace suyos los razonamientos de la Contraloría al aplicar el dictamen cuestionado, incurriendo en los mismos vicios denunciados;

xv.- A continuación se explica los efectos de la errada interpretación de la ley en los derechos fundamentales que se acusan conculcados, y que apuntan a la inversión realizada por diversos agricultores en los proyectos para habilitación de suelos acogidos a las normas del DL 701 y su Reglamento, en los que esperan obtener beneficios que justifiquen la inversión y el riesgo. Por lo mismo, esta



nueva interpretación constituye una privación de los derechos para aquellos que tienen proyectos en trámite ante la CONAF y una amenaza para los que están en vías de incorporarse a esta planificación. Asimismo, la decisión recurrida, priva a los propietarios agrícolas del derecho de gozar de su inversión y constituye una amenaza de perder todo o parte de ella.

Por lo expuesto, solicita se acoja el recurso en los términos indicados.

**Informó la Corporación Nacional Forestal, CONAF**, explicando, como primer asunto, que la intervención del bosque nativo estuvo regulada por años en el Decreto Ley 701 hasta la dictación de la Ley 20.283 que, en lo referido a este tema, hizo remisión expresa a las normas del mencionado decreto ley que dispone que toda corta de bosque nativo debe hacerse previo plan de manejo aprobado por su parte. Por ello, siempre que se planteaba la corta de un bosque nativo, debía proponerse por el solicitante también, en el mismo formulario, la reforestación que sigue a la corta, la que debe efectuarse, por regla general, en el mismo lugar cortado, salvo que se hubiera pedido en el plan de manejo realizarlo en un lugar diverso. Además, el artículo 22 del DL exime de la obligación de reforestar cuando la corta haya tenido por finalidad recuperar terrenos con fines agrícolas, cumpliendo otros requisitos. La CONAF siempre entendió que el concepto de “recuperación de terrenos con fines agrícolas” se produce cuando un terreno ha tenido anteriormente un uso agrícola, y ahora quiere recuperar esa condición, conforme al sentido natural de la palabra “recuperar”, definido por la Real Academia de la Lengua Española.

Continúa explicando que la presentación que motivó el Dictamen recurrido solicitó un pronunciamiento sobre el permiso denominado “Plan de manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas”, siendo llamada su parte a informar, lo que hizo mediante Oficio N° 679, de 3 de octubre de 2019, en los términos señalados.

El dictamen de la Contraloría General de la República sostiene que la normativa que aplicó la CONAF para el plan de manejo de corta de bosque nativo no es compatible con el artículo 1° de la Ley 20.283, norma dictada con posterioridad al Decreto Ley N° 701, por lo que se configuró una imposibilidad de tramitación de este tipo de instrumentos forestales. Argumenta aquella Autoridad que la Ley 20.283 y el Decreto N° 93, no contemplan, dentro de la obligación de reforestar, la opción de sustituir dicha reforestación por la recuperación de terrenos agrícolas. En cuanto al reenvío que la nueva ley hace al decreto ley, debe entenderse referido sólo al aspecto procedimental. Conforme al aludido Dictamen, su parte emitió la Resolución N° 203, lo que implicó que los planes de manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas,



ingresados con antelación a la fecha del dictamen, deben resolverse por la autoridad regional y/o provincial con observancia de lo dispuesto por la Contraloría.

Por otro lado, el artículo 33 del Reglamento del Decreto Ley 701 ha sido entendido por la CONAF en relación con otras normas del mismo decreto, tales como los artículos 22 y 34 del Decreto Supremo N° 193 (Reglamento). La Ley 20.283 establece en su artículo 5° que toda acción de corta de bosque nativo, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF, cumpliendo además, con el Decreto Ley N° 701. La misma norma se reitera en el artículo 3° inciso 2° del Reglamento de dicha ley.

A continuación pormenoriza la tramitación del procedimiento del plan de manejo, añadiendo que la Ley 20.283 no deroga el Decreto Ley 701 en esta materia, dado que el artículo 5° de la ley se remite expresamente a este último, considerando que cuando el legislador quiso derogar alguna norma en dicha ley hizo mención expresa. Pone de relieve la historia de la Ley 20.283 y que hasta la emisión del Dictamen cuestionado, su parte había entendido que la norma de los planes de manejo contenidas en el Decreto Ley 701 se ajustaba a derecho, atendido que al publicarse la aludida ley, su parte dictó el Oficio N° 590 de 24 de septiembre de 2008, instruyendo las medidas preliminares para la aplicación de la ley, y entre los años 2011 y 2019, funcionó de la manera ya explicada, quedando sometidos los planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas a una normativa particularísima, dado que constituye una excepción a la regla general que obliga a reforestar. Por estas razones, informó a la Contraloría que entendía legal la existencia de la institución de los planes de manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas.

Por lo expuesto concluye que la Resolución N° 203, no ha sido ilegal ni arbitraria, pues no le cabía más que acatar lo decidido por la Contraloría, dado su carácter de órgano intérprete de las leyes, conforme a los artículos 1, 5, 6, 9 y 10 de la Ley N° 10.336. En consecuencia solicita el rechazo de la acción a su respecto, con costas.

**Asimismo informó la Contraloría General de la República**, indicando que el Dictamen 6271 tuvo su origen en una consulta sobre la legalidad del permiso denominado por la CONAF “Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperación de Terrenos con Fines Agrícolas”. En síntesis, el referido dictamen concluyó que de la interpretación sistémica de la normativa forestal, es posible determinar que resulta incompatible autorizar un manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas, por cuando dicho permiso no



XBXGHNOXZI

cumple con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el aludido bosque para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. De este modo, la CONAF debía adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo concluido.

Desde el punto de vista formal, hace las siguientes apreciaciones respecto de la acción de protección interpuesta: a) no es de carácter popular, de manera que el recurrente debe sufrir la privación, perturbación o amenaza de sus derechos u otro en su nombre. En este entendido, el recurrente no tiene legitimidad para actuar, por cuanto el señor Ariztía de Castro indica que interpone el recurso en su calidad de Presidente y representante legal de la Sociedad Nacional de Agricultura, de las sociedades que menciona y de muchos agricultores que se han acercado a pedir su apoyo, sin indicar cuáles ni la forma del agravio. Tampoco acompañó los estatutos de la sociedad ni los mandatos de las empresas o agricultores por quienes concurre; b) El asunto que se propone es ajeno a la naturaleza cautelar del recurso de protección, atendido que el recurrente indica que los terrenos que se pretenden utilizar están cubiertos de malezas y espinos, evaluando por sí mismo las especies, olvidando que de acuerdo a la Ley 20.600 son los tribunales ambientales los órganos encargados de resolver las controversias ambientales; c) La interpretación de la normativa vigente también es un asunto ajeno al recurso de protección; d) Inexistencia de ilegalidad y arbitrariedad, atendido que la Contraloría se limitó a ejercer las competencias asignadas en virtud de los artículos 6, 7 y 98 de la Constitución Política de la República y los artículos 5, 6, 9 y 16 de la Ley 10.336. Luego, no es arbitraria, toda vez que la decisión no obedeció a una conducta antojadiza o contraria a la razón, sino que fue el resultado de un estudio acabado de los antecedentes.

Sobre el fondo, advierte la improcedencia de la autorización de un plan de manejo de corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas, en atención a que el mensaje de la Ley 20.283 señaló que el significado de dicha ley *“se inscribe en el ámbito de la inquietud mundial por la disminución de los recursos vegetacionales nativos y la pérdida de la biodiversidad que ello conlleva, así como en la antigua aspiración de personas e instituciones ligadas a la actividad forestal en Chile por incorporar ordenada y racionalmente al bosque nativo a un ciclo productivo que aparezca legitimado por toda la sociedad”*. Asimismo, destaca que *“el actual proyecto, a la luz de las experiencias logradas, pretende mejorar la actual normativa, sistematizándola en un cuerpo legal exclusivo para bosque nativo (...); para ello, establece que toda acción de corta o explotación de bosques nativos o formaciones xerofíticas (...), deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación (CONAF); asimismo, una vez*



XBXGHNOXZI

*efectuada la corta o explotación del bosque nativo (...) susceptible de explotación económica, el propietario de los terrenos deberá reforestar la superficie intervenida con la misma especie cortada o con otra del mismo tipo forestal".* En consecuencia, la intención del legislador fue impedir que la obligación de reforestar sea reemplazada con la de habilitar terrenos agrícolas y, en mérito de ello, la regulación que establece la Ley 20.283 se condice con tal razonamiento. La misma idea del mensaje se reitera en los artículos 1° y 2° N° 18 de la misma ley. El artículo 5° de la ley prescribe que toda corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF y cumplir con el Decreto Ley N° 701. El artículo 7° dispone que el interesado debe presentar un plan de manejo que contenga, entre otras exigencias, los programas de reforestación que deberán realizarse con especies del mismo tipo forestal intervenido. Por ello, la ley marcó una diferencia con el Decreto Ley predecesor, ya que no contempla dentro de la obligación de reforestar producto de la acción de corta o explotación del bosque nativo, la opción de sustituir dicha reforestación o regeneración por la recuperación de superficie para cultivos agrícolas, siendo el reenvío al Decreto Ley una cuestión más bien procedimental.

Por otro lado, resalta que los dictámenes sólo son actos declarativos, de manera que no se ha limitado o afectado ningún derecho del recurrente. Además, en cuanto a la afectación de las normas de interpretación legal, asevera que ello no es efectivo, conforme la historia fidedigna de establecimiento de la Ley 20.283 y el espíritu general de la misma. Por ello, dictamen no derogó normas vigentes sino que sólo se limitó a interpretar las disposiciones en cuestión y por lo mismo, no se han afectado los derechos fundamentales alegados en el recurso.

Por todo lo anterior, solicitó el rechazo de la presente acción.

Se hicieron parte como tercero coadyuvante de la recurrente: Emilio Madrid Barros, abogado y agricultor en las comunas de Curacaví y María Pinto y director de la Cooperativa Agrícola y Lechera de Curacaví Ltda.; Juan Aníbal Ariztía Correa, agricultor de la comuna de Cauquenes y; sociedad Agrícola La Rosa Sofruco S.A.

Por su lado, comparecieron como terceros coadyuvante de las recurridas: Rubén Cerón González, alcalde de la Ilustre Municipalidad de Pichidegua; Alejandra Sepúlveda Órbenes, Diputada de la República; Sergio Donoso Calderón, en representación de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo A.G.; Fundación Terram; Ariel Muñoz Navarro, Jorge Pérez Quezada, Juan Luis Celis, Gastón Carvallo Bravo, Jean-Pierre Francois Sepúlveda, Duncan Andrés Christie Brown, Camila Álvarez Garretón, Mauricio



XBXGHNOXZI



Galleguillos Torres, Roberto Orlando Chávez Oyanedel, Alejandro Venegas González y Álvaro Guillermo Gutiérrez Ilabaca, Ana Isabel Huaico Malhue y Ingrid Christine Koch, en representación de un grupo de vecinos de la comuna María Pinto.

Se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

1°.- Que el artículo 20 de la Constitución Política de la República concede, a quien por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías taxativamente señalados, la acción cautelar de protección a fin de impetrar del órgano jurisdiccional la adopción de inmediato de las medidas o providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

De lo anterior se infiere que para su procedencia es requisito indispensable la existencia de un acto u omisión ilegal, es decir, contrario a derecho, en el sentido de vulnerar un precepto normativo obligatorio, o bien, arbitrario, esto es, producto del mero capricho de quien incurre en él, de modo que la arbitrariedad significa carencia de razonabilidad en el actuar u omitir.

2°.- Que como aparece con toda claridad de la acción presentada en estos autos, la controversia se planteó en términos tales que se solicita que esta Corte determine la correcta aplicación de la Ley 20.283 en concordancia con su Reglamento, y particularmente con la legalidad de la derogación tácita que, entiende el arbitrio, se sostuvo por parte del Contralor General de la República respecto del Decreto Ley 701 y más específicamente si se ajusta a derecho entender que esta última normativa se aplica exclusivamente para fines procedimentales, persiguiendo en definitiva, como lo propugna la SNA y los terceros coadyuvantes que comparecieron por esa parte, que se concluya que el sentido de la legislación actual y pasada, comprendida de manera armónica, conforme a las normas legales de interpretación y la historia fidedigna de su establecimiento, permite sostener la legalidad de los permisos conferidos por la CONAF respecto de los planes de manejo de corta de bosque nativos para la recuperación de terrenos con fines agrícolas.

3°.- Que de lo expuesto precedentemente surge que en la especie no se presenta uno de los requisitos esenciales para la procedencia y éxito de la acción impetrada. En efecto, como reiteradamente se ha expresado, el recurso de protección de garantías constitucionales constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la



adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio. En consecuencia, es requisito indispensable de la acción cautelar de protección la existencia actual de un acto o una omisión ilegal o arbitraria y que provoque algunas de las situaciones que se han indicado, de manera tal de situarse la Corte en posición de adoptar alguna medida que contrarreste, neutralice o anule los efectos indeseables de esa acción u omisión.

4°- Que acorde con el objeto de este tipo de acción, que tiene como único fin que la Corte de Apelaciones respectiva ordene las medidas de resguardo que estime pertinentes, suficientes y eficaces para proteger y cautelar el legítimo ejercicio de los derechos vulnerados del afectado, dejando a salvo las demás acciones legales, resulta evidente que no corresponde en el contexto de este arbitrio proceder a resolver cuestiones de fondo, ni realizar declaraciones de los derechos que asisten a las partes involucradas en torno a los hechos que se relacionan con la acción de protección, y por lo mismo, no constituye una instancia por la que se persiga una suerte de debate respecto de la procedencia o improcedencia de un derecho o beneficio, sino que su real objeto está constituido por la cautela de un derecho indubitado, lo que no se divisa en la especie, en tanto se pretende mediante la “correcta aplicación del ordenamiento jurídico” determinada por esta vía, se declare respecto de todos los agricultores del país -sea que tengan proyectos en trámite ante la CONAF o que estén en vías de incorporarse a una planificación- que, en definitiva, ostentan el derecho de habilitación de los suelos para la agricultura cuando ha precedido la corta de bosques nativos; pretensión que excede con largueza los márgenes de este medio cautelar de urgencia, toda vez que el mismo no constituye una instancia de declaración de derechos, sino que de protección de aquellos que, siendo preexistentes e indubitados, se vean afectados por alguna acción u omisión ilegal o arbitraria y, por ende, en situación de ser amparados en esta sede, presupuesto que no concurre aquí, pues justamente se evidencia lo contrario, atendido que se persigue aquella declaración a través de una propuesta de interpretación legal acorde a los intereses que el recurso dice representar para de ahí arrancar los derechos que alega le asisten.

6°.- Que a mayor abundamiento, resulta que el acto impugnado no es ilegal, por cuanto ha sido emitido por la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus potestades y competencias establecidas en los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, y en su Ley Orgánica N° 10.336; y tampoco es arbitrario, toda vez que expresa las razones por las que se arriba a la



conclusión de que resulta incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas.

7°.- Que, finalmente en lo que atañe a la CONAF, no resulta posible soslayar que el acto impugnado se limita a dar cumplimiento a la interpretación que de los señalados preceptos legales ha realizado la Contraloría General de la República a través del Dictamen N° N° 6271 de 16 de marzo del presente año, jurisprudencia administrativa que es vinculante para la Administración activa, conforme con lo dispuesto en los artículos 9 y 19 de la Ley N° 10.336 sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General.

Por lo anterior y de conformidad, asimismo, con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre la materia, **se rechaza sin costas**, el recurso de protección deducido.

Se previene que la ministra Leyton Varela concurre al rechazo del arbitrio en estudio teniendo, además presente, que de la lectura del mismo, resulta indudable, que se acciona genéricamente en favor de los agricultores del país, entendiéndose que son parte de la asociación gremial que recurre y también por tres sociedades, sin que se haya demostrado que, en lo que respecta a las personas jurídicas debidamente singularizadas, estas se encuentren en alguna de las situaciones que pudieran verse afectados en algún derecho adquirido e indubitado, esto es, que ostenten una autorización de aquellas conferidas por la CONAF, en los términos que pueda entenderse que existe un agravio a su respecto, sea actual o a través de una amenaza, que esboce la existencia de una perturbación o privación. Tal exigencia no se satisface, por cierto, con la sola alegación de existir solicitudes presentadas con anterioridad a la emisión del Dictamen que se cuestiona, pues claro es que ello involucra solo una mera expectativa del cumplimiento de los requisitos que la ley exige para acceder a la autorización de los mencionados planes de manejo.

Por otro lado, esta falencia resulta todavía más evidente cuando se recurre a favor de un conjunto de personas indeterminadas, respecto de quienes no se poseen antecedentes específicos que permitan vincular el acto con derechos constitucionales debidamente protegidos por el recurso en examen. En este aspecto, y sin necesidad de reiterar las argumentaciones que por años los Tribunales de Superiores de Justicia han señalado para negar el carácter de acción popular a aquella de marras, es inconcuso que resulta del todo improcedente pretender el amparo de derechos respecto de sujetos indeterminados como ciertamente lo son los agricultores [muchos] que se han acercado a pedir apoyo de la SNA.



XBXGHNOXZT

Lo anotado se yergue como otro obstáculo insalvable, pues aparece que quien concurre no ha logrado acreditar su legitimación activa.

Acordado con el voto en contra del Ministro señor Mera, quien estuvo por acoger el recurso de protección deducido en estos autos y dejar sin efecto, por ilegal y por arbitrario, el Dictamen N° 6271 de 16 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República y, consecuentemente, la Resolución 203-2020 de CONAF. Tuvo presente para ello:

I.- Que el arbitrio contemplado en el artículo 20 de la carta fundamental es la vía eficiente para que la judicatura deje sin efecto un Dictamen del señor contralor cuando éste, apartándose de la juridicidad, actúa exorbitando sus atribuciones. Si se aduce por el recurrente que la Contraloría General de la República carece de atribuciones para hacer un control de legalidad *a posteriori* respecto de los actos administrativos de los servicios públicos y que en el caso *sub judice* el órgano contralor ha transgredido los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, parece evidente que la acción de protección es la idónea para que la judicatura ponga pronto remedio a lo decidido por la Contraloría en forma ilegal.

II.- Que debe reiterarse un concepto que parece olvidado: la Contraloría General de la República no tiene una potestad regulatoria, no es un ente que regule nada y esa facultad es exclusiva y excluyente del presidente de la república. Además está decir que tampoco tiene facultades legislativas. Ni el capítulo X de la Constitución ni la ley 10.336 le entregan al contralor ni una sola facultad regulatoria y cuando en su artículo 1° se indica que es facultad del contralor “pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General” y en el 6° que deberá informar acerca del “funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”, o cuando la citada ley establece las facultades de sus artículos 7°, 9°, 10°, 13, 16 y 21 A, en ningún caso le da atribuciones al referido órgano para regular materia alguna y, al hacerlo so pretexto de usar de sus atribuciones, en realidad se produce un caso de desviación de poder, por el cual el órgano, amparándose en una legalidad formal de sus actuaciones, exorbita sus atribuciones y derechamente regula una materia que, en todo caso, no puede serlo sino a través de una ley.

III.- Que, de hecho, la ley 10.336 contiene el artículo 21 B que señala “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, **no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones**



**políticas o administrativas**”, que es precisamente lo que se hace en la especie, esto es, la Contraloría General de la República regula una determinada materia como a dicha institución le gustaría que estuviera reglada y lo hace mimetizando su afán normativo bajo la figura del control de legalidad que le corresponde por ley. Y eso es un actuar ilegal y ciertamente arbitrario, pues a la Contraloría no le corresponde una labor de administrador ni de legislador ni el señor contralor puede, caprichosamente, pretender imponer su voluntad en la confección de determinadas políticas públicas.

IV.- Que el N° 3 de la letra j) del artículo 4° de la ley 18.348 establece que es atribución de CONAF -no de la Contraloría General de la República- la “Aplicación, fiscalización y control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre protección de los recursos suelo y agua, fauna y flora silvestre; plantación y explotación de especies arbóreas o arbustivas forestales; prevención, control y combate de incendios forestales, y uso del fuego en predios rústicos”. Y CONAF ha dicho en estrados que sólo cumple el Dictamen N° 6271 de 2020 porque está obligada a hacerlo, pues fue su opinión, y la sigue siendo según lo expresado en estrados por su apoderado, **que es legal, se ajusta a derecho la existencia de la institución de los Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para la Recuperación de Terrenos con Fines Agrícolas.**

V.- Que la Contraloría General de la República, con su Dictamen impugnado, le niega la vigencia al D.L. 701, excepto en su parte procedimental, con lo que de hecho ha derogado una norma legal sin que tenga la atribución para proceder de esa manera, en circunstancias que el artículo 5° de la ley 20.283 expresamente indica que los planes de manejo que se presenten deberán cumplir con lo prescrito en el D.L. 701. Es decir, el contralor ha decidido por sí y ante sí que una norma jurídica de carácter legal no tiene aplicación, con lo que ya no sólo se yergue en un coadministrador sino que en un colegislador, debiendo los sujetos imperados por las normas no sólo estarse a las leyes que dicten los poderes colegisladores sino a las opiniones que en cada tema de interés público tenga el señor contralor.

VI.-. Que, entonces, si la ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal no ha derogado el D.L. 701 y, antes al contrario, se ha remitido expresamente a esta normativa en su artículo 5°, no puede la Contraloría General de la República desviar sus facultades para así, en el hecho, derogar el referido decreto ley, excepto en el procedimiento: tal decisión es una de política pública, una regulatoria y ya no de carácter administrativo sino legal, y hay que decirlo una vez más, la Contraloría General de la República no tiene ninguna, ni una sola,



facultad regulatoria -ni administrativa ni mucho menos legal- que no sean las propias del orden interno de la propia Contraloría.

VII.- Que, como se ha visto, tal es la opinión incluso de uno de los recurridos, CONAF, que señaló que cuando la ley de recuperación de bosque nativo y fomento forestal N° 20.283, quiso derogar una norma del D.L. 701, lo hizo de manera expresa; pero aun suponiendo que pueda arribarse a una interpretación relativa a una supuesta contradicción entre ambos cuerpos legales, ello sólo puede ser resuelto por los tribunales de justicia a propósito de un conflicto entre partes y no por la Contraloría General de la República, que no tiene facultades para decidir cuándo una norma está derogada y cuándo no.

VIII.- Que, entonces, no se trata que esta Corte decida acerca de cual es la mejor manera de proteger el bosque nativo, pues a los tribunales no les compete tal cosa, sino que se trata de concluir que el órgano contralor es simplemente eso: uno que controla los actos de la Administración en la forma prescrita en la constitución y en las leyes, y no un ente regulador que establezca políticas públicas según las particulares concepciones del señor contralor que ocupe tal cargo en un determinado momento: además de la ilegalidad que se comenta, sólo incerteza jurídica lleva consigo tal obrar.

IX.- Que el señor contralor, en su dictamen que se impugna a través de esta vía cautelar, ha dicho que “...**de la interpretación sistemática** de la normativa forestal invocada en los párrafos anteriores, resulta incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, **por cuanto dicho permiso no cumpliría con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el bosque nativo para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental**, por lo que la CONAF deberá adoptar las medidas que correspondan para dar cumplimiento a lo concluido en el presente pronunciamiento”. Obviamente el señor contralor está usando de sus facultades para lograr así una política pública determinada, la que es de su agrado, haciendo “interpretaciones sistemáticas” y “teleológicas” o “finalistas”, de modo que si se entiende legítima su conducta, habrá que concluir, entonces, que las políticas públicas, de cualquier clase, económica, criminal, de fomento al bosque nativo, etc., son de resorte del Poder Ejecutivo y de la Contraloría General de la República.

X.- Que, en consecuencia, con su Dictamen, que ha obligado a CONAF a dictar la Resolución también impugnada, la Contraloría General de la República ha invadido las atribuciones del Poder Ejecutivo, en cuanto regulador administrativo y del Congreso Nacional, en cuanto regulador legislativo, pretendiendo salvar una supuesta contradicción entre normas legales que sólo puede ser resuelta por la



legislatura o por la judicatura en un caso de juicio entre partes y jamás por quien no tiene las facultades para ello, usando las que el ordenamiento sí le entrega para desviarlas con fines ilegítimos.

Regístrese y comuníquese.

Redacción de la Ministra señora Leyton, quien no firma por ausencia.

Redacción del voto disidente, su autor, Ministro señor Mera, quien no firma por estar haciendo uso de feriado legal.

Rol N° 33.748-2020



Proveído por el Señor Presidente de la Cuarta Sala de la C.A. de Santiago.

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



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 06 de septiembre de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>