



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Económico

RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DEL PLAN DE MANEJO FORESTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad de Chile

Marcopolo Díaz Silva

Profesor Guía: Jorge Aranda Ortega

Santiago

2023

ÍNDICE

Resumen.	4
1) Introducción.	5
2) Régimen de impugnación administrativa aplicable al Plan de Manejo.	6
a) Generalidades.	6
b) Normativa General Ley 19.880.	11
c) Naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal.	14
d) Jurisprudencia administrativa y potestades públicas de la Corporación.	17
3) Control jurisdiccional del Plan de Manejo en materia forestal.	20
a) Admisibilidad de la acción general de impugnación de actos ambientales.	22
b) Plan de Manejo Forestal como acto administrativo ambiental.	24
4) Recepción jurisprudencial.	30
a) Admisibilidad en la jurisprudencia del Tribunal Ambiental.	31
b) Consideraciones respecto al plazo.	35
c) Teoría de la invalidación impropia.	37
d) Determinación del plazo y acceso a la justicia ambiental.	38
5) Conclusiones.	43
6) Bibliografía.	45
a) Libros, artículos de doctrina y manuales.	45
b) Normativa.	48
c) Jurisprudencia.	49
d) Otros.	50

Resumen.

El presente trabajo trata sobre el régimen de impugnación del plan de manejo en materia forestal, tanto administrativa como jurisdiccionalmente. Respecto a la primera, se evaluará la naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal como entidad encargada de la aprobación de los planes de manejo, en relación a la aplicación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Posteriormente se evaluará su admisibilidad respecto a la reclamación establecida en el artículo 17^º de la Ley 20.600. Finalmente, se analizará el razonamiento utilizado por el Segundo Tribunal Ambiental en jurisprudencia reciente, que acoge la reclamación respecto a resoluciones que resuelven procedimientos de invalidación administrativa de un plan de manejo.

1) Introducción.

Ante la creciente preocupación por la situación de los bosques en nuestro país, en vista del avance de la desertificación y las consecuencias del cambio climático, junto con el carácter difuso de la regulación forestal, hacen patente la necesidad de sistematización de la normativa en materia de recursos silvícolas, sustentabilidad y conservación de la diversidad biológica. En efecto, en Chile, el Derecho Forestal se encuentra disperso en una serie de cuerpos normativos, que lo abarcan en una etapa incipiente desde la perspectiva económica, como fomento a la actividad silvícola¹, hasta su evolución actual, que intenta compatibilizar este desarrollo con la sustentabilidad forestal.

El presente trabajo pretende analizar el régimen de impugnación del plan de manejo, como principal instrumento de gestión del recurso forestal. Para ello, en primer lugar, se caracterizará en general el plan de manejo en materia forestal, procediendo a describir el régimen administrativo de invalidación, la Corporación Nacional Forestal como órgano competente, deteniéndose en la naturaleza jurídica de sus potestades. Posteriormente se analizará el control jurisdiccional de la resolución que aprueba un plan de manejo, en particular, su admisibilidad respecto a la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 que establece los Tribunales Ambientales, entendida esta como norma de clausura que consagra un recurso general de invalidación de actos administrativos ambientales. Finalmente, se reseñará jurisprudencia reciente del Tribunal Ambiental, enfocándose en el razonamiento seguido por el órgano jurisdiccional para declarar la admisibilidad de la reclamación del artículo 17 N°8 respecto a planes de manejo forestal.

¹ En particular, el Decreto Ley N° 701 de 1974, que fija el régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia (en adelante D.L. N° 701).

2) Régimen de impugnación administrativa aplicable al Plan de Manejo.

a) Generalidades.

Para comprender la naturaleza jurídica del plan de manejo, es necesario situarlo en función de su regulación en nuestra legislación, presente en diversos cuerpos normativos. Una primera aproximación corresponde a la establecida en el artículo 2 del Decreto Ley N° 701 (Ministerio de Agricultura, 1974), que establece una serie de definiciones, entre ellas, los *planes de manejo*, caracterizados como el

instrumento que (...) 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”².

La lectura del tenor de esta disposición muestra este instrumento de gestión desde una perspectiva de fomento de la actividad productiva silvícola³, su función ambiental dice relación con un uso de los recursos forestales que sea económicamente viable, sin acabar con su existencia a futuro⁴. Corresponde a un instrumento *técnico-jurídico*: **técnico** puesto que debe ser elaborado por un ingeniero agrónomo o ingeniero forestal especializado⁵; y **jurídico** ya que en virtud de su aprobación surge la obligación de ejecución y cumplimiento para el propietario solicitante, por ejemplo, respecto a la obligación de reforestar⁶.

² La redacción de este artículo fue modificada por la Ley 19.561 de 1998. El artículo anterior consideraba el concepto de ordenación o manejo, correspondiente a “la utilización racional de los recursos naturales de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, complemento y acrecentamiento de dichos recursos”

³ En efecto, respecto a la naturaleza eminentemente productiva del D.L. N° 701 “A través de ella se incorporan importantes incentivos económicos, ya que bonifica un alto porcentaje de los costos asociados a diversas actividades de forestación, y concede además beneficios tributarios” (Vergara Blanco, Derecho Administrativo Económico, 2018).

⁴ Al respecto, por ejemplo, Enrique Gallardo (2013) caracteriza los objetivos del plan de manejo como aquellos tendientes a “obtener el máximo beneficio de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, en forma sustentable o sostenible, esto es, en términos tales que se satisfagan las necesidades actuales pero asegurando la satisfacción de las generaciones futuras” (p. 83). Nótese que el aspecto ambiental según esta caracterización se determina en función de circunstancias económicas: la satisfacción de necesidades actuales y futuras.

⁵ D.L. N° 701, Artículo 8°, respecto a cortas no autorizadas; Artículo 21°, inciso 4°, respecto a corta o explotación de bosque nativo y plantaciones en terrenos de aptitud preferentemente forestal, cuando la superficie del bosque sea superior a 10 hectáreas.

⁶ D.L. N° 701, Artículo 22°.

Se debe presentar de forma obligatoria ante cualquier acción de corta o explotación de bosques, cualquiera sea su naturaleza⁷. Sin perjuicio de lo anterior, los pequeños propietarios forestales podrán eximirse de esta obligación en la medida en la cual se acojan a los estudios y planes tipo elaborados por la Corporación, de conformidad al artículo 9º del D.L. N° 701⁸.

Acorde al artículo 5º del Reglamento del D.L. N° 701, corresponde a la Corporación Nacional Forestal (en adelante CONAF o Corporación) pronunciarse respecto de solicitudes de aprobación de planes de manejo, en caso de corta o explotación de bosque nativo o terrenos de aptitud preferentemente forestal; cuando se trate de dar cumplimiento a la obligación de reforestación o corrección, entre otros⁹. Para ello, dispone de un plazo de 120 días desde la fecha de ingreso de la solicitud, a lo cual, transcurrido el término, se entenderá por aprobado el plan de manejo, pudiendo requerirse la certificación de esta situación¹⁰.

Finalmente, el Reglamento del D.L. N° 701 consagra en su artículo 29º exigencias técnicas mínimas del plan de manejo, las cuales son:

- a) caracterización del sitio y del recurso forestal;
- b) la definición de los objetivos de manejo;
- c) el tratamiento silvicultural consecuente a los objetivos de manejo;
- d) actividades a ejecutar contenidas en el tratamiento silvicultural;
- e) prescripciones técnicas y medidas de protección ambiental y de cuencas hidrográficas necesarias para proteger el suelo, los cursos y masas de agua, la flora y la fauna; y
- f) medidas de protección para prevenir daños por incendios, plagas y enfermedades forestales (Ministerio de Agricultura, 1998)¹¹.

⁷ D.L. N° 701, Artículo 8º, en relación a cortas no autorizadas y Artículo 22º respecto a corta o explotación en bosque nativo o terrenos de aptitud preferentemente forestal.

⁸ Acorde al Reglamento del D.L. N° 701, la Corporación tiene la facultad de elaborar normas de manejo de aplicación general, a las cuales pueden adherirse los propietarios. (Ministerio de Agricultura, 1998) Artículo 11º.

⁹ (Ministerio de Agricultura, 1998) Artículo 5º.

¹⁰ (Ministerio de Agricultura, 1998) Artículo 15º.

¹¹ Estas exigencias también se recogen respecto a los planes de manejo establecidos en la Ley 20.283 de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, en su artículo 7º.

Lo anterior debe ser complementado, en lo referente a planes de manejo, con lo establecido en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante LBGMA). En efecto, el artículo 41º del cuerpo normativo en comento dicta que “El uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables se efectuará asegurando su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos” (Ley 19.300 , 1994).

A continuación, en el artículo siguiente, consagra una serie de consideraciones ambientales para los planes de manejo, relevantes en materia forestal puesto que implican un reconocimiento de la importancia de los bosques respecto a los recursos hídricos y la conservación de los suelos. Estas son:

- a) Mantención de caudales de aguas y conservación de los suelos;
- b) Mantención del valor paisajístico, y
- c) Protección de las especies clasificadas según lo dispuesto en el artículo 37º¹². (Ley 19.300 , 1994, Artículo 42º).

Finalmente, el inciso final del artículo 42º establece que “Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de lo establecido en otros cuerpos legales, sobre planes de manejo de recursos naturales renovables”, además de excluir la necesidad de su presentación a los planes de manejo de áreas protegidas y aquellos proyectos o actividades respecto de los cuales se hubiere aprobado un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. En este sentido, la disposición en comento efectúa una doble distinción: primeramente, distingue el plan de manejo de recursos naturales renovables respecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como *instrumento de gestión ambiental*¹³ ; en segundo lugar, la modificación efectuada recientemente a este artículo por la Ley 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹⁴, establece una distinción entre los planes de manejo

¹² Se refiere a los planes de recuperación, conservación y gestión de especies del artículo 37.

¹³ Al respecto (Gallardo Gallardo, 2013), p. 85.

¹⁴ La redacción actual es la siguiente “Artículo 42.- El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, conjuntamente con el organismo público encargado por la ley de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, exigirá, cuando corresponda, el cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación. Estos incluirán, entre otras, las siguientes consideraciones ambientales: a) Mantención de caudales de aguas y conservación de suelos; b) Mantención del valor paisajístico, y c) Protección de especies clasificadas según lo dispuesto en el artículo 37. Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de lo establecido en otros cuerpos legales, sobre planes de manejo de recursos naturales renovables, y no se aplicará a los planes de manejo de áreas protegidas ni a aquellos proyectos o actividades respecto de los cuales se hubiere aprobado un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental”. Ley 19.300º, Artículo 42º.

anteriores, respecto a recursos naturales renovables, de los planes de manejo de áreas protegidas, excluyéndolos de lo establecido en la disposición comentada. Esta exclusión tiene sentido toda vez que, tanto el SEIA como lo establecido respecto a planes de manejo de áreas protegidas en la nueva Ley 21.600, ya contemplan exigencias en materia ambiental, teniendo regulaciones específicas en las cuales existen instrumentos que ordenan la utilización de recursos naturales, como son los Permisos Ambientales Sectoriales dentro del SEIA y la normativa de los distintos planes de manejo que establece la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (en adelante SBAP).

En función de lo expuesto, entendidos los planes de manejo como un instrumento que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos, distinto de otros instrumentos del SEIA; y distinguiendo el artículo 42º de la LBGMA respecto a casos específicos de planes de manejo, se evidencia que estas exigencias deben complementar a lo establecido sobre planes de manejo contenidas en normativas sectoriales que no estén expresamente excluidas, estableciendo un marco general que dota de contenido medioambiental lo regulado, por ejemplo, en los planes de manejo del D.L. Nº 701, un instrumento eminentemente económico y de fomento. En relación a esto (Bermúdez Soto, Fundamentos del Derecho Ambiental, 2014) distingue entre los planes de manejo de la Ley 19.300 como instrumento genérico a presentarse frente a la explotación de recursos naturales renovables, de los planes de manejo especiales, contenidos en normas sectoriales, por ejemplo, el plan de manejo de la Ley General de Pesca y Acuicultura¹⁵. En términos prácticos, la normativa general de planes de manejo consagrada en la LBGMA no ha tenido aplicación particular (pp. 252-255).

Dentro de estos planes de manejo sectoriales, tiene suma relevancia en materia forestal la legislación sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, es decir, la Ley 20.283. El artículo 1º del cuerpo normativo en comento define los objetivos de la ley, comprendidos estos como la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. En su artículo 2º, que consagra definiciones, establece que el plan de manejo es un:

“instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los

¹⁵ Decreto Supremo Nº 430 de 1991, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.” (Ley 20.283, 2008).

La utilización de este instrumento por parte del legislador dice relación con su largo uso dentro del rubro silvícola¹⁶, a partir del plan de manejo del D.L. N° 701, consagrando esta referencia en el artículo 5° . Sin embargo, la legislación referente a bosque nativo especifica los planes de manejo, clasificándolos, según sus objetivos, en planes de manejo forestales, aquellos orientados al aprovechamiento del bosque nativo; y de preservación, cuando su finalidad sea resguardar la diversidad biológica. Además, se encuentra una tercera variante, el plan de manejo de obras civiles, regulado en el artículo 21° en relación con el artículo 7° inciso 4° de la Ley 20.283. Los requisitos de estos planes de manejo específicos están regulados en el Decreto 93° del Ministerio de Agricultura que aprueba el Reglamento General de la Ley de Bosque Nativo, en los artículos 13° al 20° (Ministerio de Agricultura, 2009).

Respecto a su aprobación, el artículo 5° de la Ley 20.283 consagra que “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que este se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación”. Finalmente, el mismo artículo 5° otorga a CONAF la tarea de aprobar los planes de manejo, para lo cual, desde presentada la solicitud, esta tiene un plazo de 90 días, entendiéndose tácitamente aprobada la solicitud ante el silencio administrativo¹⁷.

En definitiva, ante la existencia de diversas clases de planes de manejo sectoriales, factores como la calificación del terreno (aptitud preferentemente forestal, bosque nativo, de preservación, área protegida), el estado de conservación del ecosistema o especies, entre otros, determinarán el plan de manejo específico que deberá presentarse ante una intervención forestal. En relación a esto, cabe destacar que la nueva Ley 21.600 que crea el SBAP establece una serie de planes de manejo específicos: el Plan de Manejo para la Conservación; Plan de Manejo de Áreas Protegidas; Plan de Recuperación, Conservación y Gestión de Especies; y los

¹⁶ Al respecto, (Moreno del Valle, 2015) p. 169. De la misma forma, según (Vergara Blanco, 2018) “Este instrumento es de amplia utilización en el Derecho Forestal, y ya que existe en el texto original de la LB (Ley de Bosques), refundido bajo la denominación de ‘planes de vigilancia y cultivo, repoblación y explotación’, luego se insertó en la LFF (D.L. N° 701), y finalmente fue considerado en la LBN (Ley de Bosque Nativo)”. Los paréntesis fueron agregados a propósito de este trabajo.

¹⁷ Ley 20.283, Artículo 8°.

Planes de Restauración Ecológica¹⁸. En este trabajo nos centraremos en los planes de manejo contenidos en el D.L. N° 701 y en la Ley 20.283, es decir, aquellos instrumentos que están dentro de las atribuciones de la CONAF.

A partir de las consideraciones anteriores, la normativa en torno a los planes de manejo en materia forestal entrega a la Corporación la potestad para su aprobación. En lo que atañe a este trabajo, establecidas estas facultades, no existe norma dentro del D.L. N° 701 que consagre un recurso administrativo que permita invalidar el acto mediante el cual se aprueba un plan de manejo. Al respecto, el artículo 10° de la Ley 20.823 faculta a CONAF para invalidar los actos administrativos relacionados a un plan de manejo fundado en antecedentes falsos o inexactos “conforme a las reglas generales”, sin regularlo mayormente. La disposición anterior es relevante, puesto que su tenor expreso presupone la dictación (y por tanto la posibilidad de invalidación) de actos administrativos por parte de la Corporación. Esto se complementa con el artículo 62° del mismo cuerpo normativo, que consagra la aplicación supletoria de la Ley 19.880 en materias que no estén expresamente reguladas. En virtud de lo anterior, es necesario recurrir a la normativa general de impugnación de actos administrativos, contenida en la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos.

b) Normativa General Ley 19.880.

La Ley 19.880° (en adelante LBPA) regula los medios de impugnación de actos administrativos en general dentro de nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo su interposición, plazos y procedimiento. En efecto, el inciso 3° del artículo 1° de la LBPA consagra que “En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter supletorio” (Ley 19.880, 2003). Dentro de la doctrina administrativa nacional, existe relativo consenso en que la supletoriedad de la LBPA aplicaría al menos en 3 supuestos: a) de forma íntegra al no regularse un procedimiento especial; b) De forma supletoria al existir regulación de trámites especiales sin contemplar una regulación exhaustiva del procedimiento especial; y c) de forma general o “principio” ante un procedimiento especial

¹⁸ (Ley N° 21.600, 2023) Artículo 3, Números 20-24. En este trabajo no se analizarán dichos planes, toda vez que, acorde al artículo 5° letra o) de la Ley 21.600, tanto elaborar, ejecutar y coordinar la implementación, como velar y fiscalizar el cumplimiento de estos planes, son funciones atribuidas al SBAP. Además, la ley en comento en el artículo 134° letras b) y d) regula de forma expresa la reclamación respecto a los planes de manejo contenidos en ella, procediendo la reclamación establecida acorde al 17° N° 11 de la Ley 20.600, sin perjuicio de los recursos administrativos generales, remitiéndose de forma expresa a la Ley 19.880 en el artículo 142°.

regulado de manera completa en la ley¹⁹. En materia forestal, al no existir una regulación especial que sea exhaustiva respecto al procedimiento de impugnación administrativa de los planes de manejo, el procedimiento sería regulado de forma supletoria por la LBPA, estando disponible a su respecto el recurso de reposición administrativa, con recurso jerárquico en subsidio. Esta disponibilidad, al menos en relación a la reposición, ha sido incluso confirmada por parte del Tribunal Constitucional como medio de impugnación mínimo para los actos administrativos²⁰.

Sin embargo, en su artículo 2º, la LBPA establece su ámbito de aplicación, consagrado en virtud de un factor orgánico:

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

También se aplicarán a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

Las referencias que esta ley haga a la Administración o la Administración del Estado, se entenderán efectuadas a los órganos y organismos señalados en el inciso precedente (Ley 19.880, 2003).

A mayor abundamiento, en el artículo siguiente la LBPA caracteriza el acto administrativo como aquella decisión formal emitida por los órganos de la Administración en el ejercicio de una potestad pública²¹, reforzando el aspecto orgánico ya presente en el ámbito de aplicación a la ley.

¹⁹ Al respecto (Bermúdez Soto, Derecho Administrativo General, 2011) pp. 178-179. También, por ejemplo, en (Flores Rivas y Aguirrezabal Grünstein, 2022), pp. 216-217.

²⁰ (Flores Rivas y Aguirrezabal Grünstein, 2022), p. 217.

²¹ Ley 19.880, Artículo 3º.

Conceptualizando este componente orgánico, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante LOCBGAE) la define en su artículo 1º inciso 2º como aquella:

(...) constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley²².

Además de lo anterior, establece la posibilidad de la Administración de participar y tener representación en entidades que no formen parte de la Administración, con la respectiva autorización legal, lo cual no podrá significar el ejercicio de potestades públicas por parte de estas entidades²³. Finalmente, respecto a los servicios públicos, el artículo 37º del mismo cuerpo normativo otorga la posibilidad de “encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad a las Municipalidades o a entidades de derecho privado”²⁴, lo cual debe efectuarse a través de una ley y mediante la suscripción de contratos con dichas entidades. La situación jurídica de la CONAF no se identifica con ninguno de los regímenes anteriormente descritos.

Esta constatación es problemática ya que, como se dijo anteriormente, la aprobación, modificación y, consecuentemente, la impugnación de los planes de manejo serían competencia de la CONAF, que está constituida como una corporación de derecho privado, en contrario a lo establecido en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado²⁵. Esto implicaría que, en virtud al ámbito de aplicación de la LBPA, los actos emanados de la CONAF no son susceptibles de impugnación acorde a la normativa general administrativa, al no corresponder a un órgano de la Administración del Estado, por lo que, en principio, los planes de manejo no tendrían una vía de restar eficacia al acto administrativamente. Por ello, es

²² (Decreto con Fuerza de Ley N°1, 2001), LOCBGAE.

²³ D.F.L. N°1, LOCBGAE, Artículo 6º.

²⁴ D.F.L. N° 1, LOCBGAE, Artículo 37º.

²⁵ Así (Bertelsten Repetto, 1992), en relación al inciso 2º del artículo 7º de la LOCBGAE “las entidades en las que el Estado participe y que no forman parte de su Administración no pueden emitir los actos típicamente administrativos, que son imperativos y que obligan unilateralmente a sus destinatarios.” (p. 552).

necesario detenerse sobre la naturaleza jurídica de las potestades de la CONAF en materia forestal.

c) Naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal.

La CONAF tiene su antecedente en la Corporación de Reforestación, creada a través del Decreto N° 728 de 5 de mayo de 1970, por el Servicio Agrícola Ganadero, a iniciativa del Ministerio de Agricultura, como una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro²⁶. En relación al contexto histórico, su constitución responde a la necesidad de una política forestal por parte del Estado, que llevara a cabo institucionalmente el Plan de Reforestación, en vista del estancamiento y derrota en el Congreso del Proyecto de Ley Forestal, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva²⁷. Es a partir de una modificación a los estatutos de esta Corporación, mediante el Decreto N° 455 del Ministerio de Justicia, promulgado el 19 de abril de 1973 (Ministerio de Justicia, 1973)²⁸, que nace la CONAF con la finalidad de propender a la “conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país.”²⁹. En general, sus atribuciones dicen relación con el fomento al manejo del bosque nativo e incentivo a la forestación, administración y fiscalización de la legislación forestal y ambiental, protección del patrimonio contra incendios forestales, plagas y enfermedades, arborización urbana, catastro y evaluación de los recursos vegetacionales y usos de la tierra, educación ambiental, entre otras³⁰.

La situación jurídica anómala de la CONAF ha sido objeto de comentarios y críticas por diversos motivos: el estatuto jurídico que protege a sus trabajadores³¹, la efectividad de sus facultades de fiscalización y, en lo relevante a este trabajo, la susceptibilidad de ejercer la función administrativa sin estar constituida como órgano de la Administración del Estado.

Las facultades atribuidas a la Corporación por el D.L. N° 701 de 1974 otorgaron cierta base legal respecto a sus potestades, pero después de la aprobación de la Constitución Política

²⁶ (Palma Contreras, 2004), pp. 39-40.

²⁷ (Cabaña Chávez, Benavides Silva, y Pizarro Nuñez, 2013), pp. 58-62.

²⁸ Ministerio de Justicia, Decreto 455° del 19 de abril de 1973 que aprueba las reformas que ha acordado introducir en sus estatutos la Corporación de Reforestación.

²⁹ (Palma Contreras, 2004), p. 40.

³⁰ (Leiva & Traub, 2023), pp. 97-98.

³¹ De hecho, CONAF es una Corporación cuyos trabajadores se encuentran sindicalizados, lo cual es anómalo desde el punto de vista de una entidad en el cumplimiento de una función administrativa.

de la República en 1980, que en su artículo 7º consagra el principio de legalidad de los órganos del Estado, hizo patente la imposibilidad de que entidades privadas ejerciesen funciones de carácter público³². Esto fue reforzado posteriormente con la Ley 18.575 (actualmente refundida por el D.F.L. N°1 del 17 de noviembre de 2001) que consagra las definiciones anteriormente referidas a la Administración del Estado. Ambos cuerpos normativos tienen rango supra legal. De esta manera, a su entrada en vigencia “las entidades privadas a las que legalmente se había dotado de atribuciones administrativas sólo conservan aquellas que no implican el ejercicio de potestades públicas”³³.

Estas críticas y observaciones han resultado en una serie de intentos frustrados de transformar la CONAF en un organismo público³⁴. El primero y más claro de ellos fue la aprobación, en el año 1984, de la Ley 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (en adelante SNASPE). Dentro de su tramitación legislativa, se cuestionaba duramente la asunción de potestades públicas por un organismo privado, por lo que se gestionó de forma conjunta un Proyecto de Ley que creaba una CONAF pública, que continuaba legalmente asumiendo las funciones que le correspondían a la Corporación y otorgaba nuevas atribuciones. Este proyecto se concretó en la aprobación de la Ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables. La Ley que creaba el SNASPE, en su artículo 39º, determina que dicha ley “regirá a partir de la fecha en que entre en plena vigencia la ley 18.348, mediante la cual se crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.”³⁵. De forma análoga, esta ley que crea la CONAF pública dictamina en su artículo 19º que entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el decreto que apruebe la disolución de la Corporación, constituida como entidad de derecho privado, para lo cual establecía un plazo de 180 días. Así, el establecimiento de esta institucionalidad de protección de recursos renovables dependía, en última instancia, de la disolución de la anterior Corporación, disolución que no se materializó por problemas presupuestarios, relacionados a la fijación de planta, por lo que nunca se dictó dicho decreto, quedando suspendida la vigencia de ambas normas³⁶.

³² (Cabaña Chávez, Benavides Silva, & Pizarro Nuñez, 2013), p. 74.

³³ (Bertelsten Repetto, 1992), p. 553.

³⁴ Destacable es que estos intentos se han formulado en base a la modificación de la institución misma y no a una estructuración de una política forestal global.

³⁵ Ley 18.362, 1984, Artículo 39º.

³⁶ Al respecto (Cabaña Chávez, Benavides Silva, & Pizarro Nuñez, 2013) reseña que CONAF, al año 1984, constaba de aproximadamente 500 trabajadores y presupuestariamente la planta que debía fijarse era de un tercio de dicho número, sin existir criterios de base para determinarla. Esto perjudicaría tanto a los trabajadores como al ejercicio

Además de esta, han existido una serie de iniciativas legales que pretenden transformar la CONAF en un órgano de la Administración del Estado, creando una institucionalidad forestal sobre la base de una entidad administradora y fiscalizadora con potestades públicas, iniciativas que se han visto frustradas sin una solución normativa³⁷.

Es en el año 2008 que, respecto al trámite de constitucionalidad de la Ley 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de las potestades públicas de la CONAF, haciendo énfasis en su anomalía, ejemplificando con situaciones similares respecto a otras instituciones y concluyendo que se trata de un organismo técnico que ejerce funciones públicas³⁸. Si bien esta decisión declara la constitucionalidad de las facultades que dicha ley le otorga a la Corporación, esto se hace expresamente en consideración a la incertidumbre y a la serie de complicaciones que la inconstitucionalidad de sus potestades implicaría³⁹, instando dicho tribunal a la Presidenta de la República:

para que regularice la naturaleza jurídica de la CONAF, procediendo a la dictación del Decreto Supremo a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado (Sentencia Rol N° 1024, 2008, considerando 24º).

En esta misma línea, (Vergara Blanco, Derecho Administrativo Económico, 2018), respecto a la juridicidad de las atribuciones de CONAF comenta que:

la actuación de la Corporación ha de estar previamente consignada y autorizada en un texto legal. Su condición de 'persona jurídica de derecho privado' no le priva de tal sujeción al principio de legalidad, pues, en cuanto Conaf cumple funciones administrativas, en sentido funcional o material integraría la Administración del Estado. (§ 11, V, 3).

de las funciones atribuidas a la entidad, por lo que dicho proceso se fue dilatando hasta nunca concretarse. (Pp. 76-78).

³⁷ Así, el Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Desarrollo Forestal y el Servicio Nacional Forestal de 1998 (Boletín 2264-01); el Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal, CONAF de 2011 (Boletín 7486-01); Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 2017 (Boletín 11175-01). Al respecto, consultar (González Ulibarry, 2017).

³⁸ (Sentencia Rol N° 1024, 2008), considerando 11º.

³⁹ (Sentencia Rol N° 1024, 2008), considerando 23º.

Destacable es, en la actualidad, la aprobación de la Ley 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 2023, cuyo artículo 143º deroga la Ley 18.362 que disponía la creación del SNASPE, creando un nuevo servicio a quien se encomiendan sus funciones. Sin embargo, esta nueva legislación no soluciona el problema de la Corporación, que sigue operando constituida como una entidad de derecho privado.

Como es evidente, la naturaleza jurídica de la CONAF es una situación del todo anómala a nuestro ordenamiento jurídico y esto ha sido históricamente objeto de críticas, las cuales tienen origen en la Constitución Política de 1980 y solo se han ido acentuando, siendo una problemática que se ha arrastrado durante décadas.

Volviendo a lo que nos ocupa en este trabajo, todo apunta a que la normativa aplicable a los actos administrativos emanados de los órganos de la Administración del Estado no registrará las actuaciones de CONAF, no existiendo un régimen impugnatorio en sede administrativa respecto a los planes de manejo, con la excepción, aún dudosa, de aquellos consagrados la Ley 20.283, que se remite expresamente a la LBPA. En relación a esto, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, relativamente reciente en atención a la antigüedad de esta situación jurídica, ha logrado encontrar una solución normativa a este problema.

d) Jurisprudencia administrativa y potestades públicas de la Corporación.

Si bien la jurisprudencia de la Contraloría General de la República había sido consistente en esta materia, reiterando mediante de una serie de dictámenes que la Corporación es una entidad de derecho privado que no forma parte de la Administración del Estado⁴⁰ y que, en atención a esta naturaleza jurídica, no es susceptible la aplicación a su respecto de la Ley Bases de los Procedimientos Administrativos⁴¹; se evidencia un cambio de criterio en el Dictamen N° E33.624 del año 2020, que interpreta la normativa aplicable al régimen jurídico de la Corporación a la luz del “principio de realidad”⁴².

⁴⁰ Por ejemplo, Contraloría General de la República [CGR], (Dictamen N° 75.374, 2013); (Dictamen N° 5.326, 2018), entre otros.

⁴¹ Por ejemplo, CGR, (Dictamen N° 24.058, 2007) y (Dictamen N° 77.837, 2015).

⁴² No existe mayor aclaración respecto a este principio. Respecto a su similitud al principio de primacía de la realidad, desarrollado en el ámbito del derecho laboral, este implica, según (Pla Rodríguez, 1998) que “en caso de discordancia

En primer lugar, el razonamiento de este dictamen se centra en un análisis de la perspectiva *orgánica*, constatando que, en cuanto a su financiamiento, la CONAF se rige de forma expresa por el Artículo 2º del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de la Administración Financiera del Estado, bajo el Ministerio de Agricultura, además de estar sus recursos establecidos anualmente en la Ley de Presupuestos. Esta consideración, junto con otros factores relacionados a su personal y vehículos⁴³, llevan a concluir que “en la realidad” la Corporación integra el Sector Público, al estar regulada en los mismos cuerpos normativos que los órganos de la Administración.

Posteriormente, en un sentido *funcional*, el actuar del organismo en comento responde a la satisfacción de necesidades públicas, atribuciones conferidas de forma expresa por la ley y que, sin ser una entidad que realice actividades económicas que justifiquen su exclusión del Derecho Administrativo, “se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa” (Dictamen N° E33.624, 2020). Así, realizando un análisis desde la teoría del órgano⁴⁴, (Vergara Blanco, 2020) destaca que la atribución de potestades administrativas a la Corporación y su integración al financiamiento público, corresponden respectivamente al aspecto *funcional* y *orgánico* que, evidenciado por el órgano contralor, otorgan a esta persona jurídica de derecho privado la calidad servicio público (p. 121).

Es en virtud de lo anterior que el pronunciamiento de la CGR determina la aplicación supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos a las actuaciones llevadas a cabo por la CONAF, circunscribiéndola no solo a lo establecido en la Ley 20.283, que se remite

entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia (...) a lo que sucede en el terreno de los hechos” (p. 313). Así, en una interpretación analógica, el uso de este “principio” en la decisión administrativa da preferencia al ejercicio efectivo de las funciones públicas de la Corporación, por sobre su constitución como entidad de derecho privado.

⁴³ “De igual modo, cuenta con una planta de personal fijada por el derecho con fuerza de ley n° 1.181, de 1977, del Ministerio de Hacienda. Sus vehículos se rigen por el decreto ley n° 799, de 1974, que establece normas que regulan el uso y circulación de vehículos estatales.” (Dictamen N° E33.624, 2020).

⁴⁴ Cabe destacar que, en nuestro derecho administrativo, la teoría del órgano se ha utilizado como fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado, como factor de imputación del daño generado a los administrados o a sus intereses, a consecuencia de la actividad de la administración (Caldera Delgado, 1979) p. 395. De esta manera “La teoría del órgano proporciona el marco general que atribuye a los agentes del Estado la facultad de comprometer a la persona pública” (Valdivia Olivares, 2006) p. 141.

de forma expresa⁴⁵, sino extendiendo su aplicación a todos los procedimientos, incluyendo los consagrados en el D.L. N° 701. A pesar de ser posible a la luz de la dispersión legislativa patente en materia forestal, una interpretación contraria conduciría a la incoherencia de admitir su aplicación solo respecto a ciertos actos de la Corporación, quedando desregulados los procedimientos que no contemplan una norma de integración expresa y, en lo que interesa a este trabajo, sin un régimen de impugnación administrativo para los planes de manejo establecidos en cuerpos normativos distintos de la Ley 20.283.

En virtud de lo anterior, al no existir un mecanismo de impugnación especial dirigido a los actos de la Corporación, la vía de impugnación administrativa de los planes de manejo corresponde a la potestad invalidatoria general determinada en el artículo 53° de la LBPA, que se aplica supletoriamente a las actuaciones de CONAF, cuya limitación temporal es de dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Procede además el recurso de reposición regulado en el artículo 59° del cuerpo normativo en comento. Dicho recurso se interpone ante el mismo órgano que emitió el acto, para lo cual se dispone de un plazo de 5 días, teniendo, la Corporación, el deber de resolver el recurso en un plazo máximo de 30 días. Esto último es relevante ya que, transcurrido este plazo, opera el silencio administrativo negativo, en virtud del cual, acorde al artículo 65° de la LBPA, se entiende rechazada la impugnación, agotando la vía administrativa, debiendo solicitarse la certificación de esta situación. Respecto a la procedencia del recurso jerárquico, solo es posible como vía de impugnación respecto a actos emanados de órganos que estén afectos a una relación de jerarquía, es decir, “una relación de dependencia, esto es, de supra ordenación y obediencia” (Soto Kloss, 2012, p. 187). De esta manera, el recurso jerárquico (sea de forma independiente, sea de forma subsidiaria) procederá respecto a resoluciones que aprueben planes de manejo, dictadas por los respectivos Directores Regionales, debiendo presentarse ante el Director Ejecutivo de la Corporación, no siendo susceptible respecto a resoluciones pronunciadas por este último, acorde a lo consagrado en el inciso 4° del artículo 59° de la LBPA.

⁴⁵ Acorde a (Vergara Blanco, La creación tácita de órganos públicos: El caso de la Corporación Nacional Forestal. Comentario a un giro jurisprudencial de la Contraloría, 2020), tras este giro jurisprudencial, el artículo 62° de la Ley de Bosque Nativo que dispone la aplicación supletoria de la LBPA resultaría sobreabundante (p. 120).

3) Control jurisdiccional del Plan de Manejo en materia forestal.

Una vez determinada la forma de impugnación administrativa aplicable a los planes de manejo y agotada esta vía, es menester analizar las eventuales vías jurisdiccionales de impugnación del plan de manejo forestal. Para ello es necesario recurrir a la normativa forestal en comento.

Respecto al D.L. N° 701 en lo referente a los planes de manejo, el artículo 10° establece la posibilidad por parte de la Corporación de objetar los planes de manejo, otorgando en caso de desacuerdo, una acción al interesado, remitiéndose al artículo 5° del mismo cuerpo normativo. De esta manera, si la resolución de la CONAF denegara u objetara el plan de manejo presentado conforme al D.L. N° 701, el requirente o solicitante podrá reclamar de ella ante el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo Civil del departamento en que estuviere situado el inmueble. Posteriormente, la disposición determina ciertas particularidades del procedimiento, debiendo conocerse por parte del juez conforme a las reglas del procedimiento incidental, en única instancia y sin ulterior recurso, oyendo a las partes. Finalmente, prescribe un plazo de 60 días para que el juez pronuncie respecto a la reclamación.

En la misma línea, la Ley de Bosque Nativo en el inciso 4° del artículo 8° consagra una acción para el interesado, pudiendo este reclamar ante el rechazo por parte de la Corporación, sea parcial o total, del plan de manejo presentado. Para ello se remite “al procedimiento establecido en el artículo 5° del Decreto Ley N° 701, de 1974”⁴⁶, determinando además que procederá el recurso de apelación respecto a la sentencia definitiva dictada en dicho procedimiento.

Se vislumbran ciertos problemas respecto al régimen recursivo jurisdiccional en materia de planes de manejo forestal a la luz de esta normativa. En primer lugar, se restringe la legitimación activa al requirente, solicitante o interesado en la aprobación del plan de manejo objeto de impugnación, limitando la acción al supuesto que dicho plan sea rechazado en todo o parte por la Corporación. Esto impediría que, por ejemplo, terceros ajenos a la solicitud propiamente tal pudiesen impugnar judicialmente un plan de manejo, incluso constatando materialmente situaciones vulneratorias de la legislación forestal, mientras no afecte

⁴⁶ Ley 20.283, Artículo 8°.

directamente sus derechos, lo cual tiene una significación negativa ante las insuficientes potestades de fiscalización que posee CONAF⁴⁷. A esto se suma que dicha competencia se atribuye al Juez de Letras en lo Civil en los procedimientos que persiguen la impugnación del acto y al Juez de Policía Local en procedimientos de fiscalización, no siendo estas las jurisdicciones más adecuadas en atención a la complejidad técnica, especificidad de los eventuales ilícitos y magnitud y monto de las afectaciones y sanciones. La dimensión ambiental, entendiendo la gran importancia que reviste la defensa del patrimonio forestal y la relevancia del recurso forestal en nuestro país, son indicadores que justifican la atribución de estas materias a la jurisdicción ambiental especializada, cuyos tribunales cumplen con los estándares técnicos necesarios para su tratamiento. Lo anterior, además, estaría conforme a lo establecido en el Acuerdo de Escazú sobre *derechos de acceso*, al cual nuestro país adhirió de forma reciente. En efecto, el artículo 8º, número 3º, letras a) y c) consagran:

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:
 - a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;
 - c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional⁴⁸.

Teniendo esto en consideración, se propone como vía de impugnación jurisdiccional de los planes de manejo, la reclamación contenida en el artículo 17 Nº 8 de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, entendida esta como la acción general de impugnación de actos administrativos ambientales⁴⁹, por lo que se procederá a analizar su admisibilidad y, en

⁴⁷ De acuerdo al artículo 47º de la ley 20.283º, modificado recientemente por la ley 21.600º, los servicios a cargo de la fiscalización del cumplimiento de la legislación forestal solo podrán ingresar a los predios o centros de acopio previa autorización del administrador de estos, pudiendo solo en caso de negativa solicitar al juez competente el auxilio de la fuerza pública, llegando a ser procedente una audiencia con el afectado antes de realizar los actos de fiscalización de ser estimado por el juez. Esto podría significar incluso un incentivo a la comisión de faltas, ya que retarda la acción fiscalizadora, siendo posible ocultar la comisión de ilícitos forestales. Más al respecto en (Moreno del Valle, 2015, p. 181- 182).

⁴⁸ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022) Artículo 8º, número 3, letras a) y c).

⁴⁹ Esta es la interpretación adoptada por este trabajo. Existe una postura que no identifica una reclamación en cuanto a recurso propiamente tal en esta disposición, sino que una regla competencial que carece de la reglamentación necesaria para ser considerada como una acción general de impugnación ambiental. Al respecto, (Méndez Ortiz, 2018) establece una comparación entre normas que establecen una acción (reclamación) y normas de competencia, calificando el 17º Nº 8 de la 20.600 dentro del segundo tipo de reglas.

definitiva, la susceptibilidad de los planes de manejo de subsumirse bajo los supuestos y requisitos de dicha norma.

a) Admisibilidad de la acción general de impugnación de actos ambientales.

La Ley 20.600 de 2012, ante la necesidad de control de los actos de la administración ambiental y de asegurar el acceso a la justicia en materia de medioambiente, establece la creación de los Tribunales Ambientales (en adelante TTAA), un órgano jurisdiccional especializado para la abordar los conflictos de naturaleza jurídico-ambiental. En efecto, el artículo 1º de dicho cuerpo normativo determina que su función es “resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”⁵⁰. Esta competencia es de carácter contenciosa-administrativa, lo cual se ve reflejado en el artículo 30º de la ley en comento, acorde al cual las sentencias que acojan la acción deben declarar la disconformidad del acto con la normativa vigente. Según (Bermúdez Soto, 2014) “a partir de esta sola disposición puede concluirse que cuando la LTTAA alude a las reclamaciones, se quiere referir al conjunto de acciones de impugnación de actos administrativos y normas, consistente en el examen judicial de legalidad de los mismos” (p. 526).

En lo que respecta al presente trabajo, el artículo 17º de la Ley 20.600, en su numeral 8 establece como competencia de los TTAA:

Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.⁵¹

Esta disposición consagra una acción general de impugnación en materia ambiental, como norma residual de alcance amplio, en contraste al resto de reclamaciones incorporadas

⁵⁰ Ley 20.600, Artículo 1º

⁵¹ Ley 20.600, Artículo 17 Nº 8), inciso 1º.

al artículo en comento, con un contenido específico relacionado a actos administrativos ambientales determinados⁵². En atención al tenor literal de este número, se vuelve particularmente relevante destacar que el objeto de esta reclamación no es el acto administrativo ambiental en sí mismo, sino la resolución que se pronuncie sobre su invalidación, constituyendo el acto (el plan de manejo en nuestro caso) un objeto *mediato o indirecto* de la acción. Se determina legalmente entonces, como un primer elemento para la procedencia de dicha reclamación, el agotamiento de la vía administrativa, para así posteriormente acceder al control de su legalidad en sede judicial⁵³.

Luego, en su inciso 2º, el artículo 17º de la Ley de TTAA otorga un concepto de acto administrativo ambiental, comprendido como toda decisión formal, haciendo una remisión expresa a los órganos mencionados en el inciso 2º del artículo 1 de la LOCBGAE, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos. En virtud de lo anterior, se han identificado 3 requisitos principales de admisibilidad de la acción general de reclamación: en primer lugar, el acto administrativo debe ser pronunciado por *un órgano de la Administración del Estado* (i); este órgano debe tener *competencia de carácter ambiental* (ii); y, finalmente, que el acto administrativo mismo tenga carácter ambiental, correspondiendo a un *instrumento de gestión ambiental* (iii).

Además de esto, se ha planteado un cuarto requisito, a saber, el carácter de *formal* de la decisión del órgano de la Administración del Estado⁵⁴. En lo que respecta a este trabajo, hay ciertas precisiones que es necesario hacer: el concepto de decisión formal no se refiere al continente del acto (si es propiamente una resolución o decreto), sino a su contenido, en la medida en la cual se pronuncia respecto a un caso determinado. Es de utilidad recurrir a la LBPA que en su artículo 3º inciso 6º establece que, además de las declaraciones de voluntad en el ejercicio de una potestad pública, son actos administrativos las declaraciones de juicio, constancia o

⁵² Por ejemplo, dentro del artículo 17, su nº5) establece una reclamación contra la resolución que se pronuncia respecto a una Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, acorde a los artículos 20º y 25º quinquies de la Ley 19.300º. De la misma forma el nº6) consagra una reclamación respecto a observaciones no consideradas en el marco de un proceso de participación ciudadana de un procedimiento de evaluación ambiental.

⁵³ Al respecto (Paredes Letelier, 2015) comenta que “la objeción al acto administrativo ambiental está mediatizada, en definitiva, por la impugnación del acto que resuelve el procedimiento invalidatorio, en cumplimiento de la exigencia legal del agotamiento previo de la vía administrativa” (p. 36).

⁵⁴ Más al respecto en (Paredes Letelier, 2015) p. 40-43. Este autor caracteriza como formal una decisión cuando “es expresada externamente a través de manifestaciones solemnes que constan por escrito” (p. 43).

conocimiento que realicen estos órganos en el ejercicio de sus competencias. Finalmente, la misma legislación procedimental administrativa señala una restricción respecto a los actos trámite. En efecto, el artículo 15º de la LBPA, que consagra el principio de impugnabilidad, la limita en su inciso 2º, en relación a los actos de mero trámite, siendo procedente la impugnación de estos actos en la medida en que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o generen indefensión.

b) Plan de Manejo Forestal como acto administrativo ambiental.

Formulados los requisitos de la reclamación, es necesario analizar la adecuación del plan de manejo a estas exigencias para así determinar su admisibilidad. En definitiva, su procedencia estará condicionada a corresponder el plan de manejo a un acto administrativo ambiental, más específicamente, a un *instrumento de gestión ambiental*.

Respecto al requisito (i), es necesario que el acto sea pronunciado por un *organismo de la Administración del Estado*, comprendidos estos en el artículo 1º inciso segundo de la LOCBGAE. Precisa (Bermúdez Soto, 2014) que se debe entender dentro de este requisito aquellos actos de la Administración en sentido formal: creados por ley y dotados de personalidad jurídica de derecho público. Así, según el autor, los actos pronunciados por CONAF y, por lo tanto, los planes de manejo, no corresponderían a actos administrativos ambientales (p. 539). Nos remitimos a lo tratado anteriormente en la letra d) del acápite 2 de este trabajo, que, a partir de la jurisprudencia administrativa en la materia, argumenta a favor de considerar a la CONAF dentro de la concepción de servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa: en un sentido *orgánico* al integrar presupuestariamente el sector público y, *funcionalmente*, al estar sus potestades establecidas de forma expresa por la ley.

En relación al punto (ii), se consagra como requisito la *competencia ambiental del órgano* del cual emana el acto administrativo. En este sentido, la competencia corresponde al ámbito de atribuciones dentro del cual la actuación debe enmarcarse⁵⁵, es decir, es necesario delimitar si “el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada

⁵⁵ (Silva Cimma, 2001), p. 111.

órgano” (Bermúdez Soto, 2011, p. 384) esta relacionada al medio ambiente. En relación a este último concepto, la Ley 19.300 establece una definición a su respecto en el artículo 2, letra II):

Medio ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

De esta manera, el carácter ambiental de la competencia debe ser entendido en términos amplios, involucrando elementos naturales, artificiales y socioculturales⁵⁶. Cabe destacar que el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si bien lo hace para dicho instrumento de gestión, conceptualiza a estos *órganos con competencia ambiental* como aquellos que cuenten con atribuciones en materia de permisos o pronunciamientos ambientales sectoriales respecto del proyecto o actividad en particular⁵⁷. Esto es de relevancia puesto que, por ejemplo, los permisos ambientales sectoriales (PAS) establecidos en los artículos 148º y 149º de dicho reglamento corresponden a procedimientos cuya revisión de contenidos ambientales corresponde a CONAF⁵⁸, por lo que sería esta considerada como un Órgano de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA).

Finalmente, las atribuciones principales otorgadas a la Corporación por parte de la legislación forestal dicen relación con el aprovechamiento sustentable, conservación y acrecentamiento del recurso forestal, ya sea respecto a terrenos de aptitud preferentemente forestal (D.L. N° 701), o respecto a la protección y recuperación de bosque nativo (Ley 20.283). Según fue tratado en el apartado 2 a) del presente trabajo, si bien el D.L. N° 701 es una regulación principalmente de fomento, dentro del concepto de Plan de Manejo entregado por este se encuentra el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales, asegurando la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema⁵⁹. De la misma forma, el artículo 1º de la Ley de Bosque Nativo, también mencionado

⁵⁶ Según (Bermúdez Soto, 2014) “incluye a todo aquel órgano que posea atribuciones en la protección del medio ambiente o de cualquiera de sus elementos” (p. 539).

⁵⁷ Decreto 40, RSEIA, Artículo 24º.

⁵⁸ Esto acorde a las Guías de Permisos Ambientales Sectoriales en el SEIA, disponibles en el sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental, s.f.). Cabe destacar que, al menos respecto a las áreas protegidas, la Ley 21.600º, en su artículo 5º letra o), atribuye al SBAP la fiscalización del cumplimiento de la normativa de bosque nativo, modificando el artículo 47º de la Ley 20.283º.

⁵⁹ D.L. N° 701, Artículo 2º inciso 5º,

anteriormente, determina dentro de sus objetivos la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos⁶⁰. En congruencia con lo anterior, (Gallardo Gallardo, 2013), sobre el fin de la legislación forestal de propender al desarrollo sustentable, además de considerar el uso productivo de los bosques:

“exige hoy reconocer sus importantes funciones sociales y ambientales, en especial su influencia en el ciclo hidrológico, el suelo, la diversidad biológica, el clima, su uso energético y como sumidero o de absorción de carbono mitigando la contaminación atmosférica, en el marco de la gestión forestal sustentable o sostenible. En el fondo reconocer al bosque y terrenos forestales como componentes básicos del desarrollo y del medio ambiente e integrador de diversas realidades” (p. 18).

En lo correspondiente al requisito (iii) y final, la norma prescribe la necesidad, en relación al contenido del acto administrativo ambiental, que este constituya *un instrumento de gestión ambiental* o se encuentre directamente asociado con él. El título II de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece un catálogo de instrumentos de gestión ambiental, sin establecer una conceptualización legislativa de lo que debe entenderse como uno. De esta manera, se llegaría a la necesaria interrogante sobre si el tratamiento de estos instrumentos en la Ley 19.300 es de carácter taxativo para efectos de esta reclamación, o si acaso es posible su interposición sobre otros instrumentos de gestión ambiental ajenos a esta. En efecto, no existe una enumeración exhaustiva de estos ni un acuerdo respecto a sus criterios de sistematización. Acorde al (Ministerio del Medio Ambiente, 2021), estos corresponderían a “herramientas de política pública que, mediante regulaciones, incentivos o mecanismos que motivan acciones o conductas de agentes, permiten contribuir a la protección del medio ambiente y, prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales” (p. 26). Esto es ilustrativo de la amplitud con la que debe abarcarse la noción, comprendiendo una diversidad de mecanismos que no pueden reducirse exclusivamente a los regulados en la Ley 19.300. En virtud de esta amplitud, doctrinariamente (Bermúdez Soto, 2014) los conceptualiza como el conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, etc.) destinadas a la finalidad de protección y mejoramiento ambiental, caracterizándolos principalmente con dos factores: a) atender a una *finalidad de protección ambiental* (por lo cual el concepto de gestión adoptado

⁶⁰ Ley 20.283, Artículo 1º.

por la legislación sería impreciso); y b) responder al carácter integral u omnicomprendivo que tiene la protección del entorno (p. 192).

De acuerdo a estos parámetros, nos referimos a lo tratado inicialmente en este trabajo respecto a los planes de manejo, entendiendo que estos pretenden regular el uso y aprovechamiento del recurso forestal, sea en terrenos de aptitud preferentemente forestal, bosque nativo y áreas protegidas, siempre comprendiendo este aprovechamiento desde la perspectiva de la sustentabilidad, es decir, con la directriz de protección del patrimonio forestal y el medio ambiente de forma holística, al ser los bosques de importancia fundamental para la preservación de los recursos hídricos, la conservación de la diversidad biológica, la prevención de la desertificación y protección de la erosión de los suelos y el cambio climático. De esta manera, los planes de manejo se encuentran dentro de los instrumentos regulados en la Ley 19.300⁶¹, además de su mención explícita junto a otros instrumentos de gestión ambiental en la antigua redacción del artículo 2º de la Ley Orgánica Constitucional de la Superintendencia del Medio Ambiente⁶², modificada recientemente por la Ley 21.600. En términos de doctrina ambiental, (Fernández Bitterlich, 2001) los describe como “uno de los instrumentos más importantes de gestión ambiental dirigidos no a solucionar un problema de contaminación o a evitarla, sino más bien a lograr un uso racional de los recursos naturales renovables” (p. 147), claramente dotados de contenido ambiental. En relación a los planes de manejo insertos en la normativa forestal, (Gallardo Gallardo, 2013) caracteriza los planes de manejo como instrumentos de gestión propiamente tal, distintos e independientes del SEIA, relacionados con este por la misma Ley 19.300º, a través de su artículo 10, letra m, es decir, los proyectos de desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo (p. 85-86). Es por estas consideraciones que se estima que los planes de manejo en materia de derecho forestal constituyen instrumentos de gestión ambiental.

⁶¹ A pesar de no tener aplicación práctica, nos remitimos al acápite inicial de este trabajo, que fundamenta la aplicación general de esta normativa respecto a planes de manejo regulados de forma específica en otras leyes, dotando de contenido ambiental a los planes de manejo de forma transversal.

⁶² Ley 20.417, Artículo segundo: “Artículo 2º La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”. El artículo 145º de la reciente Ley 21.600º elimina los planes de manejo de este listado, no por no considerarlos instrumentos de gestión ambiental, sino porque, a partir de su vigencia, la fiscalización de estos planes de manejo se llevará por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, en conjunto con el organismo sectorial (por ejemplo, en el artículo 5º letra o), en concordancia con el artículo 47º de la Ley 20.283; el artículo 31º inciso 3º, entre otros).

Finalmente, también cumplirían con este requisito aquellos actos administrativos *relacionados directamente* con un instrumento de gestión ambiental, en observancia del tenor literal del artículo 17 n° 8 de la ley 20.600. Esta relación “directa” no se encuentra caracterizada por la regulación específica de la reclamación, por lo que, en principio, corresponde al TTAA, en cada caso particular, determinar la proximidad o no del acto administrativo al instrumento de gestión ambiental. Como lineamientos generales (Paredes Letelier, 2015) propone concebir esta proximidad como “directa” cuando el acto administrativo este derechamente destinado a la eficacia del instrumento de gestión ambiental, o al menos aportar a la operatividad de este, en una implicancia recíproca (p. 55-57). Así, *a contrario sensu*, cabría destacar que ciertos actos quedarían excluidos de esta reclamación en función de no cumplir con este requisito: a) actos que no tienen relación o solo tienen una relación indirecta con el instrumento de gestión ambiental (sin importar si generan o no consecuencias ambientales, ya que la impugnación versa sobre su legalidad y no sobre este factor); b) actos administrativos que tienen carácter ambiental pero que disponen de otras vías específicas de impugnación, como aquellas reguladas en los otros numerales del artículo 17 en comento; y, finalmente, c) actos de mero trámite que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 15° inciso 2° de la LBPA, es decir, que no determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión, lo cual fue señalado anteriormente en la sección a) de este capítulo.

Recapitulando, es en virtud de estos argumentos que se estima susceptible la reclamación establecida en el artículo 17 N° 8 de la ley 20.600 como vía de impugnación contenciosa-administrativa de los planes de manejo, ya que: corresponde la CONAF a un órgano de la Administración del Estado en los términos del artículo 1° de la LOCBGAE (i); las funciones atribuidas por la legislación forestal a este órgano son de carácter ambiental (ii); y, en definitiva, los planes de manejo constituyen instrumentos de gestión ambiental dada su relación a los fines de preservación y protección del medio ambiente y uso razonable o sustentable del recurso forestal (iii).

Respecto a la interposición, el tribunal competente para el conocimiento de esta reclamación corresponde al Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en el cual tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación, por disposición del inciso 3° del artículo 17 N°

8. En relación a esto, el mismo cuerpo normativo en su artículo 5º determina la competencia territorial de los tres Tribunales Ambientales de nuestro país.

4) Recepción jurisprudencial.

A continuación, se procederá a reseñar la recepción jurisprudencial del plan de manejo como instrumento de gestión ambiental, susceptible de impugnación conforme a la acción general de reclamación ambiental. Para ello, se analizará en particular una sentencia reciente de los TTAA, deteniéndonos en la importancia de sus considerandos y razonamiento respecto a la determinación de la admisibilidad del plan de manejo ante esta reclamación.

La decisión jurisdiccional a comentar corresponde al Segundo Tribunal Ambiental, en el marco de la causa Rol R-238-2020, autos caratulados “Collao con Corporación Nacional Forestal”, en donde la reclamante interpone la acción consagrada en el artículo 17 N° 8 de la ley 20.600°, en contra de la Resolución N° 161/2020 de 8 de abril de 2020, dictada por el Director Regional de la Corporación Nacional Forestal de Valparaíso. Esta resolución rechaza el procedimiento de invalidación administrativa perseguida contra la Resolución N° 74/341-50/19 de 12 de septiembre de 2019, emanada de la misma autoridad, que aprueba el “Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosques Nativos para ejecutar obras civiles”, de conformidad con el artículo 21° de la ley 20.283 en relación con los artículos 5°, 7°, 19° y 20° del mismo cuerpo legal. Dicho plan de manejo fue presentado por Inmobiliaria El Mirador S.A. en virtud de llevar a cabo el proyecto inmobiliario “Lomas de Paso Hondo” en la comuna de Quilpué.

En definitiva, los argumentos de la recurrente dicen relación con la existencia de discrepancias entre el plan de manejo y las características del terreno en el cual se pretende llevar a cabo la intervención, en particular respecto a la pendiente, vegetación y fauna con problemas de conservación, además de eventuales afectaciones al patrimonio arqueológico, al constar un hallazgo de esta naturaleza en un predio cercano. Esto significa, en términos del artículo 10° de la ley 20.283, que dicho plan de manejo debe fundarse en antecedentes falsos o inexactos que incidan sustancialmente en la aprobación del plan de manejo. Para situarlo, en general, la pendiente es un antecedente fundamental a la hora de determinar el tratamiento y medidas sobre el bosque nativo a intervenir, que debe constar en el plan de manejo, y, por ende,

incide en su aprobación⁶³. De esta manera, estas discrepancias influirían sustancialmente en la decisión de la CONAF.

Los argumentos de la parte reclamada desestiman las alegaciones, argumentando que el plan de manejo cumplía a cabalidad con las menciones exigidas en la Ley 20.283, que la supuesta afectación al patrimonio arqueológico excede las exigencias de la legislación forestal y que las eventuales discrepancias no son de una entidad tal que amerite la invalidación del acto administrativo.

El Segundo Tribunal Ambiental dictó sentencia definitiva con fecha 16 de junio de 2021, acogiendo parcialmente la reclamación, estableciendo que las resoluciones anteriormente mencionadas adolecen de vicios de legalidad al fundarse en antecedentes inexactos, respecto a la determinación de la pendiente del área a intervenir, la identificación de fauna con problemas de conservación y las medidas de protección ambiental asociadas a estos, anulando lo resuelto administrativamente en relación con dichos elementos.

Con posterioridad, la Corte Suprema rechazó los recursos de casación en la forma, deducidas por la reclamante y la inmobiliaria; y los recursos de casación en el fondo, interpuestas tanto por la reclamante, como por la inmobiliaria y CONAF, por sentencia dictada con fecha 21 de febrero de 2022, Rol N° 58.263-2021, decisión que actualmente se encuentra firme.

a) Admisibilidad en la jurisprudencia del Tribunal Ambiental.

En lo relevante a esta investigación, analizaremos en particular la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental con fecha 19 de octubre de 2020, en estos autos Rol R-238-2020, que resuelve el incidente de incompetencia absoluta promovido por la Inmobiliaria El Mirador S.A., en calidad de tercero coadyuvante. Funda esta excepción en que los actos emanados por

⁶³ En efecto, por ejemplo, el artículo 2º de la Ley de Bosque Nativo establece en su número 5) como uno de los supuestos de Bosque nativo de conservación y protección, la circunstancia de encontrarse ubicado en pendientes iguales o superiores a 45% en suelos frágiles, prohibiendo además la corta de bosque nativo en terrenos con pendiente superior a 60% por más de 30 metros, salvo autorización expresa de la CONAF procedente en ciertos supuestos (Artículo 8º transitorio). También es un elemento en los informes técnicos emitidos en función de los planes de manejo del D.L. 701º, que comprende la pendiente dentro de las consideraciones técnicas, en relación a los artículos 20º, 22º y 25º del Reglamento General del D.L. N° 701º (Ministerio de Agricultura, 1998).

CONAF no pueden ser considerados actos administrativos ambientales en términos de la reclamación consagrada en el 17º N°8 de la Ley 20.600, toda vez que no es un órgano de la Administración del Estado. Además, argumenta que, al no estar comprendidos dentro del Título II de la Ley 19.300, los planes de manejo competencia de CONAF no son considerables como instrumentos de gestión ambiental, al no ser incluidos a pesar de estar vigentes desde 1974 a través del D.L. N° 701. Finalmente, arguye que, de ser instrumentos de gestión ambiental, el incumplimiento y fiscalización de los planes de manejo correspondería a la Superintendencia del Medio Ambiente, situación que no es así, siendo obligación de CONAF denunciar los incumplimientos a la normativa forestal ante los Juzgados de Policía Local. Ante estas alegaciones, el fallo divide el razonamiento del tribunal en dos partes: *la relación entre la CONAF y el artículo 1º de la LOCBGAE*; y los *planes de manejo forestal como instrumentos de gestión ambiental*.

Respecto a la primera parte del razonamiento, el Tribunal Ambiental establece que una interpretación estrictamente formal del artículo 1 de la LOCBGAE llevaría inequívocamente a excluir a la Corporación de los órganos de la Administración del Estado, al no estar incluido en el listado, lo que se complementa con la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República al respecto, sosteniendo en sus decisiones desde 1975 al 4 de septiembre de 2020 que la CONAF no era parte de los organismos o servicios conceptualizados en la disposición en comento⁶⁴. De forma similar a lo señalado por la CGR en el Dictamen N° E33.624 del año 2020, el Segundo Tribunal Ambiental pondera que una interpretación en esta línea, es decir, meramente formal sería

“contrario al principio de realidad, toda vez que existe una serie de disposiciones legales y reglamentarias que han permitido reconocer que la Conaf tiene potestades propias de los órganos o servicios de la Administración del Estado y que, por este motivo, ejerce una función pública”⁶⁵.

En relación a esto, el fallo menciona el artículo 10º de la Ley 20.283, reseñado previamente, toda vez que presupone la dictación de actos administrativos por parte de la Corporación, y su invalidación “conforme a las reglas generales”, según el fallo, concordando

⁶⁴ (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020) Considerando séptimo.

⁶⁵ (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020) Considerando octavo.

con el artículo 53º de la LBPA. Como se trató en el apartado 2 b) de este trabajo, la integración entre la LBPA y la Ley 20.283 consta de norma expresa en el artículo 62º de este cuerpo legal. A continuación, la argumentación recurre a una serie de decisiones de la Corte Suprema⁶⁶ acorde a las cuales el tribunal superior de nuestro país reconoce a la Corporación la titularidad de dictar actos administrativos y determina que a entidades de derecho privado creadas por la Administración Pública deben ser tratadas en ciertos aspectos como entidades públicas, en virtud, principalmente, de la naturaleza pública de las funciones que desempeñan⁶⁷. De la misma forma, agrega que el Reglamento del SEIA considera a CONAF como un OAECA, a partir de los PAS de contenido únicamente ambiental del artículo 127º de dicho reglamento, como también los PAS mixtos, mencionando, además de los señalados anteriormente en esta investigación, los pertenecientes a los artículos 150º, 151º y 152º del RSEIA. Finalmente, además de citar el giro jurisprudencial de la CGR, acorde al cual la CONAF “se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”⁶⁸; el tribunal se refiere a la historia de la Ley 20.600, destacando que la remisión que el artículo 17 Nº8 hace al artículo 1º de la LOCBGAE no tiene por finalidad una interpretación restrictiva del acto administrativo ambiental, sino que en un sentido que permita ampliar su alcance sin dejar fuera a otros órganos con competencia ambiental⁶⁹. De esta forma, la CONAF formaría parte de los *órganos de la Administración del Estado* en los términos del artículo 1º de la LOCBGAE, desestimándose la primera alegación. Cabe destacar que, a diferencia de la argumentación llevada a cabo por el órgano contralor, el Segundo Tribunal Ambiental aplica el mismo “*principio de realidad*”, pero esta vez no desde un análisis del aspecto funcional y el aspecto orgánico, como se trató anteriormente; sino que interpretando “*materialmente*” el artículo 1º de la LOCBGAE, en contraposición a una interpretación “*meramente formal*”, que restringiría su procedencia circunscribiéndola al listado de órganos expresamente mencionados en esta disposición. Así, esta interpretación implica que el listado del artículo 1º de la LOCBGAE no es taxativo, en el entendido de la existencia de entidades de derecho privado creadas para el cumplimiento de la función administrativa. Si bien puede parecer cuestionable ampliar el alcance de una disposición legal

⁶⁶ En particular (Paulo Ivan Duarte Parada con María Isabel Florido Pinochet y otro, 2009), (Macrocap S.A. contra María Isabel Florido Pinochet, en su calidad de Jefe Provincial de la Región del Maule, 2009) y (Guillermo Patricio Bendel Garces contra Consejo Directivo del Instituto de Fomento Pesquero, 2017).

⁶⁷ (Guillermo Patricio Bendel Garces contra Consejo Directivo del Instituto de Fomento Pesquero, 2017) Considerando noveno.

⁶⁸ (Dictamen N° E33.624, 2020) y (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020), Considerando 12º.

⁶⁹ (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020) Considerando 11º.

en estos términos⁷⁰, se vuelve necesario encontrar una solución jurisprudencial al problema de la naturaleza jurídica de la Corporación, ya que una interpretación que negara la admisibilidad de esta reclamación respecto a los actos de la CONAF dificultaría de forma severa el acceso a la justicia ambiental en materia forestal, en la comprensión de la importancia que reviste el bosque como un elemento del medio ambiente. De esta forma, evitando una interpretación formalista que implicara negar la tutela de derechos ambientales, el Segundo Tribunal Ambiental llega a una solución armónica y coherente, tanto con la legislación forestal y ambiental, como con las decisiones en la materia adoptadas por la Contraloría y la Corte Suprema.

La segunda parte del fallo trata la susceptibilidad del *plan de manejo* de ser considerado un *instrumento de gestión ambiental*, en función de las alegaciones de la reclamada. En primer lugar, el tribunal establece un concepto de “acto administrativo ambiental”, para lo cual sigue la definición del profesor Bermúdez, citada en el acápite anterior, señalando que doctrinariamente se entiende que los instrumentos de gestión ambiental no se limitan a los regulados en el Título II de la Ley 19.300. Así, se remite a una decisión anterior, de la misma judicatura, que reconoce de forma expresa la existencia de instrumentos de gestión ambiental fuera de la LBGMA⁷¹. Posteriormente, volviendo al concepto doctrinario, pretende analizar si el plan de manejo de la especie (Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosques Nativos para Ejecutar Obras Civiles) corresponde o no a un instrumento de gestión ambiental. Para esto, el tribunal evalúa si, dentro de sus finalidades, el plan de manejo comprende la protección y mejoramiento ambiental, remitiéndose a diversas disposiciones de la Ley 20.283. Además del artículo 1º de dicho cuerpo normativo, tratado de forma previa, que contempla expresamente los objetivos de protección, recuperación y mejoramiento de bosques nativos, el fallo relaciona el requisito de propender a la protección o mejoramiento ambiental a las disposiciones que desarrollan la necesidad de aprovechamiento sustentable de los recursos forestales⁷², el resguardo de la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la

⁷⁰ Por ejemplo, el considerando 13º sigue “es posible colegir que la Conaf no solo forma parte de la Administración del Estado, sino que además se encuentra ‘mencionada en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado’ (...) lo cual implica que se encuentra mencionada en el artículo 1º de la Ley Nº 18.575”. En ese sentido, es claro que la interpretación a la cual llega el tribunal es expresada en términos que, de cierta forma, exceden el ámbito interpretativo, al proclamar una mención que no existe de forma literal.

⁷¹ (Molibdenos y Metales S.A. contra Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región Metropolitana, 2020). Los instrumentos reconocidos en este fallo, distintos de los regulados en la LBGMA, son los Programas de Cumplimiento y el Plan de Reparación Ambiental.

⁷² Ley 20.283, Artículo 2º Nº 18.

diversidad biológica⁷³. Finalmente, se refiere al artículo 5º del cuerpo normativo en comento como norma fundante del PAS del artículo 148º del SEIA, relacionándolo con el artículo 21º de la misma ley y con el artículo 19º del Reglamento General de la Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, que establecen los contenidos técnicos y formales de este PAS. En función de estas consideraciones, el tribunal determina que el plan de manejo de la especie corresponde a un *instrumento de gestión ambiental*, por lo que, en términos del fallo, “estos sentenciadores concluyen que se cumple con los requisitos contenidos en el artículo 17º Nº 8 de la Ley Nº 20.600 para que el Tribunal pueda conocer de la presente reclamación”⁷⁴, declarándose competente y rechazando la excepción de incompetencia absoluta incoada por la inmobiliaria.

Finalmente cabe destacar que, en el considerando 24º, el fallo establece que la competencia otorgada a los TTAA por el artículo 17 Nº 8 de la Ley 20.600 debe preferir una interpretación que otorgue efectos a la norma, por sobre una interpretación restrictiva, es decir, que no produzca efecto alguno. En virtud de esto, y conforme a un principio de especialidad, entendiendo que la jurisdicción ambiental fue creada con la finalidad de resolver conflictos jurídicos de naturaleza ambiental, para que esta disposición surta efectos debe reconocerse la existencia de instrumentos de gestión ambiental más allá de los regulados en la LBGMA.

b) Consideraciones respecto al plazo.

Para concluir el análisis, es necesario hacer ciertas consideraciones respecto al plazo de interposición, tanto de la invalidación en sede administrativa, como su interposición en sede jurisdiccional ante los TTAA. Para ello, revisaremos las normas relacionadas y, en general, las posiciones que se han tomado en la práctica judicial y doctrina al respecto.

Como fue referido anteriormente, el artículo 53º de la LBPA dicta:

Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre

⁷³ (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020), Considerando 19º, en relación al artículo 15º de la Ley 20.283.

⁷⁴ (Collao Guzmán Paulina Sofía / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, 2020), Considerando 26º.

que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.
(...)

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

Esta disposición otorgaría a la Administración el plazo de 2 años para la invalidación de los actos administrativos por adolecer de un vicio de legalidad, procediendo tanto de oficio como a petición de parte. Esta invalidación no corresponde a un recurso propiamente tal⁷⁵ (como la reposición o el recurso jerárquico), sino a una potestad o facultad⁷⁶, según ha afirmado la doctrina. Además, acorde su inciso tercero, este acto invalidatorio podrá ser objeto de una acción ante los Tribunales de Justicia.

Por otra parte, el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 establece como competencia de los TTAA:

Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución. (...)

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N°19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido.

Un análisis a su tenor literal, daría cuenta de que su procedencia resulta respecto a resoluciones que versan sobre una invalidación administrativa, relacionado con la idea objeto mediato de esta acción, como se señalaba en secciones anteriores, significando la fecha de su notificación el inicio del cómputo del plazo para la interposición de la reclamación. Al mismo

⁷⁵ La invalidación no es recurso administrativo, (Cordero, 2013).

⁷⁶ Así, por ejemplo, en (Lillo Goffreri & Berríos Bloomfield, 2020) p. 306. También (Méndez Ortiz, 2018) respecto a esta invalidación: “es una potestad de la administración para dejar sin efecto los actos administrativos por razones de legalidad, y por lo mismo reconoce un plazo de caducidad (...) De tal manera, la invalidación no es entendida como un recurso administrativo.” (p.169).

tiempo, el inciso final restringe la invalidación del 53º de la LBPA respecto a dos supuestos específicos⁷⁷. De forma preliminar, a partir de su lectura superficial, la redacción de la disposición no deja claro si el “procedimiento administrativo de invalidación”, al cual se refiere el inciso 1º, es el mismo que la “potestad invalidatoria” del 53º de la LBPA, o bien, un tipo de invalidación diversa. La redacción confusa de este inciso 4º, junto a la necesidad de resolver situaciones de índole práctica, ha generado a nivel jurisprudencial una distinción entre una *invalidación-recurso* y una *invalidación-potestad*, problema al cual la doctrina se refiere como “teoría de la invalidación impropia”, distinción que influye directamente en el plazo de interposición de la reclamación del 17 Nº 8.

c) Teoría de la invalidación impropia.

En términos generales, la distinción efectuada por la jurisprudencia⁷⁸ ha llevado a dos posiciones⁷⁹ respecto al plazo de interposición de la invalidación administrativa y, por tanto, condiciona la interposición de la reclamación en sede jurisdiccional. Una primera postura, proclama que el artículo 17 Nº 8 establece en su inciso 1º una *invalidación-recurso* o “invalidación impropia”, una vía administrativa con una naturaleza jurídica distinta de la señalada en el artículo 53º de la LBPA, respecto a la cual se debe aplicar un plazo de 30 días para su interposición, en armonía a la generalidad de recursos administrativos regulados en la Ley 19.300⁸⁰. Así, (Phillips Letelier, 2021), resumiendo este planteamiento:

Dado que el 17 núm. 8 de la Ley 20.600 consagra un recurso administrativo especial implícito, no procedería integrar esta norma con aquella general que consagra la potestad de invalidación. De este modo, es preciso distinguir entre la invalidación general prevista en el artículo 53 de la Ley 19.880 y la “invalidación impropia” del artículo 17 núm. 8 de la Ley 20.600 (p. 105).

⁷⁷ En general, los artículos 17º Nº 5) y 6) de la Ley 20.600 se refieren a resoluciones pronunciadas en el marco del SEIA, respecto a la RCA (Nº5) o ante observaciones no consideradas durante un período de participación ciudadana (Nº6).

⁷⁸ En efecto, la teoría de la invalidación impropia tiene su origen en una prevención realizada en la sentencia de la Corte Suprema Rol Nº 23.000-2014, existiendo interpretaciones poco congruentes, tanto en la Corte respecto a los Tribunales Ambientales, como entre distintos Tribunales Ambientales (Méndez Ortiz, 2018) p. 171. Un análisis respecto a las distintas decisiones en la materia en (Lillo Goffreri & Berríos Bloomfield, 2020) pp. 320-324.

⁷⁹ Según (Harris Moya, 2020), acorde a la decisión de la CS en Rol Nº 22.221-2018 existiría una tercera posición o invalidación administrativa “mixta”.

⁸⁰ (González Matamala & Fuentes Berríos, 2022) p. 231.

Esta distinción, a partir de una interpretación jurisprudencial contraria, originó la doctrina de la *invalidación-potestad* o “invalidación propia”, que asimilaría la invalidación de la Ley 20.600 a la invalidación del 53º LBPA, por lo que no aplica la restricción anterior, siendo el plazo de interposición 2 años desde la notificación o publicación de la resolución que se pronuncie sobre la solicitud administrativa de invalidación.

Es necesario destacar que el desarrollo de esta teoría por parte de la jurisprudencia dice relación con la necesidad de resolver una serie de problemáticas que se presentan respecto a solicitudes de invalidación de Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante RCA) o resoluciones de procedimientos de revisión de RCA, restringidas en cuanto al plazo por el inciso final del artículo 17º Nº 8. Estas problemáticas, que no son objeto de este trabajo, en general se presentan ante la necesidad de armonizar esta invalidación con los plazos establecidos para impugnar actos en el marco del SEIA; ajustar el plazo de interposición desigual entre participantes que realizaron observaciones dentro del procedimiento de participación ciudadana, respecto de terceros absolutos al proyecto⁸¹, ya que otorgar un plazo mayor a estos últimos significa un desincentivo al principio de participación; la certeza jurídica de los titulares, entre otras⁸²

d) Determinación del plazo y acceso a la justicia ambiental.

A pesar de ser una doctrina cuyo origen está relacionado de forma directa a la invalidación de RCA, la necesidad de su consideración en este trabajo, que trata de planes de manejo, dice relación con su aplicación a actos administrativos distintos de la RCA⁸³, por lo que, en principio, el criterio jurisprudencial que conocerá de una eventual reclamación ante una resolución que apruebe o deniegue un plan de manejo podría aplicar un plazo restringido de 30 días a la reclamación.

⁸¹ Esto se vuelve contradictorio ante la existencia de otras vías, tanto administrativas como jurisprudenciales, tanto para titulares como para estos terceros. Además, la calidad de tercero absoluto está referida en relación al proceso de participación, no al proyecto propiamente tal. Acorde a (Poklepovic, 2017) “los titulares de los proyectos sometidos al SEIA y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental están excluidos en el ejercicio de la acción del artículo 17 Nº 8 de la LTA, ya que ellos pueden impugnar la RCA mediante los reclamos de los Nº 5 y 6 de dicho artículo. Así, los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar (...) son los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA” (p. 36).

⁸² Un análisis más detallado en (Lillo Goffreri & Berríos Bloomfield, 2020), pp. 316-319.

⁸³ Si bien su aplicación no es la regla general, existen casos de ello. Por ejemplo, (Elsa Quirquitripay Antiman y otros con SEREMI de Salud Región de la Araucanía, 2020) Considerando 21º y (Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 2020) Considerando 11º.

Diversas objeciones se han planteado por parte de la doctrina a la aplicación de esta distinción entre invalidación impropia y propia. En primer lugar, su procedencia sería dudosa en vista del principio de legalidad y la letra misma de la ley, ya que se trataría de una interpretación que crea una potestad de forma implícita, además de no existir explicación respecto a como una resolución que emana de un procedimiento de invalidación conforme a la potestad del artículo 53º LBPA no constituiría un “procedimiento administrativo de invalidación” en los términos del 17 N° 8 inciso 1º. Al respecto (Lillo Goffreri & Berríos Bloomfield, 2020) explican que

Sostener que la única manera de llegar a interponer una reclamación del 17 N° 8 es a través de lo que la jurisprudencia ha denominado “invalidación impropia o invalidación recurso, que sería la acción que procede directamente treinta días a continuación de la dictación de un acto administrativo equivale a señalar que la reclamación del 17 N°8 debe estar precedida de un procedimiento de invalidación distinto del contemplado en el artículo 53⁸⁴, pero ausente en la ley (p. 326).

Si se considera que el inciso final del artículo 53º de la LBPA establece un recuso jurisdiccional, de aplicación general, para controlar la legalidad de los actos administrativos, debería interpretarse armónicamente la reclamación del artículo 17º N° 8 como una concreción de esa norma general y, por un criterio de especialidad, preferírsele por sobre la norma de la LBPA. Así se ha entendido. Sin embargo, resalta la incoherencia en la aplicación de esta “invalidación impropia”, ya que dicha vinculación entre normas jurídicas sería especial, respecto a la determinación del tribunal a conocer del recurso jurisdiccional, pero no aplicaría este principio en sede administrativa, toda vez que ambas normas regularían *supuestos distintos*⁸⁵, aplicándose un plazo restrictivo respecto de actos de carácter ambiental y no de otros actos administrativos.

⁸⁴ El autor se está refiriendo al artículo 53º de la LBPA.

⁸⁵ “Así la incoherencia consiste en que se entiende que el artículo 17 núm. 8 no es norma especial porque no regula un supuesto de invalidación propiamente tal, sino que un recurso administrativo de legalidad, pero si es especial para efectos de determinar el tribunal competente para conocer del conflicto que genera el ejercicio de la potestad de invalidación ‘propiamente tal’ del artículo 53”. (Phillips Letelier, 2021) p. 106.

De esta forma, la restricción aplicada a actos administrativos ambientales sería contraria al acceso a la justicia ambiental. En virtud de lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes⁸⁶.

Por su parte, el Acuerdo de Escazú, ratificado recientemente por nuestro país, en el artículo 2º consagra una serie de definiciones, entre ellas, los *derechos de acceso*, en virtud de los cuales se reconoce el derecho de acceso a la información ambiental, a la participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental⁸⁷. Respecto a este último en particular, el artículo 8º compromete a los Estados a garantizar el acceso a la justicia ambiental de acuerdo con las garantías del *debido proceso*, en especial respecto a procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos⁸⁸. Estos acuerdos y principios sirven como directrices a la labor judicial, teniendo que interpretarse las disposiciones de forma que se *maximice el acceso a la justicia ambiental*.

La aplicación de la tesis de la invalidación impropia sería contraria a estos corolarios. En primer lugar, como se destacó anteriormente, la solución jurisprudencial que le da origen es

⁸⁶ (Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992) Principio 10. Al respecto (Bermúdez Soto, 2010) “lo que el principio citado busca es que los ciudadanos puedan acceder a la información ambiental, para luego y de manera informada, ejerzan su derecho de participación, sea por la vía de intervenir en el procedimiento administrativo destinado a la toma de decisiones ambientales, sea por la vía del ejercicio de acciones destinadas a la revisión judicial de las mismas” (p. 575).

⁸⁷ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022) Artículo 2º.

⁸⁸ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022) Artículo 8º.

en particular respecto a resoluciones en el marco del SEIA (en particular la RCA), acorde a una aplicación extensiva al resto de actos administrativos de carácter ambiental, restringiendo su plazo a 30 días para la interposición, las posibilidades de impugnar el acto y de su conocimiento por la jurisdicción ambiental especializada se reduciría al mínimo, estando en desventaja frente a otros actos administrativos de naturaleza diversa.

Precisamente respecto a estos actos que no constituyen una RCA, no es posible presumir que terceros, afectados por las eventuales consecuencias del acto, estén debidamente informados de su dictación, ya que en general estos actos son publicados y notificados al titular y diversos órganos de la Administración que deben ser informados⁸⁹, no existiendo en gran parte instancias de socialización de los proyectos. Además, la interpretación que distingue entre estas invalidaciones “propia e impropia” implica ampliar el alcance de una regla (a través de un recurso implícito) para restringir la procedencia de una acción, lo que es claramente contrario a una interpretación que pretenda dar acceso a la justicia ambiental, limitando el plazo que ha sido establecido como garantía de legalidad, tanto para los ciudadanos como para la Administración.

Se puede evidenciar, en este caso, la naturaleza *interdependiente* de estos “derechos de acceso”: la falta de socialización de información de proyectos ambientales, es decir, a través de participación ciudadana, hace que sea en extremo gravoso un plazo tan acotado para la defensa de derechos de particulares frente a actuaciones de los órganos con competencia ambiental, funcionando como obstáculo a la posibilidad de una tutela judicial efectiva en materia de medio ambiente⁹⁰.

En virtud de los argumentos expuestos, se estima que la teoría de la invalidación impropia no aplica a actos administrativos ambientales diversos de la RCA, no siendo procedente restringir el plazo en lo referente a la invalidación administrativa de los planes de manejo, sea generales o sectoriales, existiendo al respecto, en virtud del artículo 53º de la LBPA, un plazo de 2 años para la respectiva invalidación, sea de oficio o a petición de parte.

⁸⁹ (Lillo Goffreri & Berríos Bloomfield, 2020) p. 323.

⁹⁰ En relación a esto (Phillips Letelier, 2021) “la tesis de la invalidación impropia puede terminar truncando uno de los propósitos centrales de la Ley 20.600: que los conflictos en materia ambiental no se canalicen a través de la jurisdicción especializada creada al efecto” (p. 108).

Finalmente, cabe destacar que, en términos prácticos, el caso que fue objeto de análisis en este trabajo recoge lo anterior. Así, la Resolución N° 161/2020, emanada de la Directora Regional de Valparaíso de la Corporación, acoge a tramitación la solicitud de invalidación administrativa de la Resolución N° 74/341-50/19 que aprueba el Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosques Nativos para Ejecutar Obras Civiles, en los términos del artículo 53º de la LBPA y, si bien la rechaza, ello es por consideraciones ajenas al plazo, incluso procediendo respecto de esta los recursos de reposición y jerárquico, según el N° 3 de la parte resolutive del acto en comento⁹¹.

⁹¹ (Dirección Regional de Valparaíso CONAF, 2020). En este caso la invalidación administrativa no estaría restringida a una invalidación diversa de la LBPA, como sostiene la teoría de la invalidación impropia.

5) Conclusiones.

- i)** La naturaleza jurídica de las potestades de la Corporación Nacional Forestal corresponden a las de un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, correspondiendo a un órgano de la Administración del Estado en los términos del artículo 2º de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo y el artículo 1º de la LOCBGAE. Ello ha sido así confirmado por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en el Dictamen N° E33.624-2020, además de su adopción en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales. Desde la teoría del órgano, la CONAF integraría el sector público: 1) *orgánicamente*, al estar integrada al financiamiento público; y 2) *funcionalmente*, al estar sus atribuciones determinadas de forma expresa por la ley. De esta manera, se aplica a los planes de manejo aprobados por la Corporación lo dispuesto en la LBPA en cuanto al régimen de impugnación general. Este régimen consta tanto de la invalidación administrativa del artículo 53º de la LBPA, de oficio o a petición de parte; como de los recursos de reposición y jerárquicos, procedentes contra la resolución que se pronuncie sobre un plan de manejo, abarcando tanto los de la Ley de Bosque Nativo, como los incluidos en el D.L. N°701.
- ii)** El artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 establece una reclamación general procedente contra la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación, respecto a un acto administrativo ambiental. Este recurso es admisible respecto a los planes de manejo como objeto *mediato* de la reclamación, es decir, como acto administrativo ambiental, toda vez que: 1) la Corporación corresponde a un *órgano de la Administración del Estado* en los términos del artículo 1º de la LOCBGAE; 2) las *funciones* que la legislación forestal ha puesto en la esfera de sus atribuciones son de *carácter ambiental*; y 3) Los planes de manejo en materia forestal constituyen *instrumentos de gestión ambiental* al estar establecidos con la finalidad del uso sustentable de

los recursos naturales, además del objetivo de preservación y protección del medio ambiente.

- iii)** Lo anterior ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Ambiental, en particular respecto a la causa Rol N° R 238-2020, autos caratulados Collao Guzmán con Dirección Regional de Valparaíso, CONAF. De esta manera, respecto a una excepción de incompetencia absoluta presentada por un tercero coadyuvante a la causa, el tribunal constata que la Corporación corresponde a un organo de la Administración del Estado y que el plan de manejo⁹² corresponde a un acto administrativo ambiental en los términos del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, aplicando una jurisprudencia del mismo tribunal que entendía la existencia de instrumentos de gestión ambiental más allá de los contenidos en la Ley 19.300. En virtud de estas consideraciones, estima admisible la reclamación de la disposición en comento respecto a planes de manejo aprobados por CONAF.

- iv)** El “*procedimiento administrativo de invalidación*” al cual alude la norma del 17 N° 8 de la Ley 20.600 no corresponde a un recurso de invalidación administrativo implícito en la ley, como postula la doctrina de la invalidación impropia, aplicando una restricción del plazo a 30 días desde la publicación o notificación del acto. Esta invalidación es de idéntica naturaleza al consagrado en el artículo 53° de la LBPA, lo cual es coherente con el principio de legalidad, con el criterio de especialidad en virtud del cual se crearon los Tribunales Ambientales, y con el acceso a justicia en materia ambiental. De esta manera, no se aplicará un plazo restrictivo a la solicitud de invalidación administrativa a los planes de manejo, procediendo a su respecto el término de 2 años desde la notificación o publicación del acto, acorde a las reglas generales.

⁹² En la especie, un Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosque Nativo para ejecutar obras civiles.

6) Bibliografía.

a) Libros, artículos de doctrina y manuales.

Bermúdez Soto, J. (2010). El acceso a la información pública y la justicia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*(XXXIV), 571-596.

Bermúdez Soto, J. (2011). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Thomson Reuters.

Bermúdez Soto, J. (2014). *Fundamentos del Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Bertelsten Repetto, R. (Septiembre-Diciembre de 1992). Facultades de CONAF y contaminación en las aguas de un lago. *Revista Chilena de Derecho*, 19(3), 549-573.

Cabaña Chávez, C., Benavides Silva, M., & Pizarro Nuñez, N. (2013). *CONAF: Su historia y rol en el desarrollo forestal y ambiental del país. 1972-2013*. Santiago: Corporación Nacional Forestal.

Caldera Delgado, H. (1979). Ecuación del Estado de Derecho, Teoría del Órgano y Responsabilidad Extracontractual del Estado en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 6, 393-409.

Fernández Bitterlich, P. (2001). *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Flores Rivas, J. C., & Aguirrezabal Grünstein, M. (2022). Impugnación de los actos administrativos y el contencioso administrativo de reclamación. *Revista de Derecho Administrativo Económico*(35), 211-238.

Gallardo Gallardo, E. (2013). *Manual de Derecho Forestal*. Santiago: Corporación Nacional Forestal.

González Matamala, L., & Fuentes Berríos, A. (Julio - Diciembre de 2022). Notas sobre la pérdida del objeto en el Tercer Tribunal Ambiental. La relación entre el 17 N° 6 y el 17 N° 8 de

la Ley N° 20.600 desde una perspectiva crítica. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*(252), 229-243.

González Ulibarry, P. (2 de Mayo de 2017). *Comparado de las funciones establecidas en los proyectos de ley sobre el Servicio Nacional Forestal*. Obtenido de Biblioteca de Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24585/2/Comparado_Funciones_CONAF - SERNAFOR.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24585/2/Comparado_Funciones_CONAF_-_SERNAFOR.pdf)

Harris Moya, P. (Julio-Diciembre de 2020). La invalidación administrativa mixta. *Revista de Derecho Universidad de Concepción* (248), 375-385.

Leiva, F., & Traub, S. (Enero de 2023). Derecho Forestal y la regulación ambiental de los bosques. *Actualidad Jurídica*(47), 89-111.

Lillo Goffreri, D., & Berríos Bloomfield, A. (2020). Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia. *Justicia Ambiental (ONG FIMA)*(12), 303-340.

Méndez Ortiz, P. (Enero - Junio de 2018). ¿Acción general de reclamación ambiental? *Revista de Derecho Ambiental*(9), 162-185.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente*.

Moreno del Valle, F. (2015). Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo. *Revista de Justicia Ambiental*, 163-285.

Palma Contreras, V. (2004). Legislación Forestal: Un análisis al sistema de responsabilidad. Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. *Repositorio Académico de la Universidad de Chile*. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/107462>

Paredes Letelier, C. (Diciembre de 2015). El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600. *Revista Justicia Ambiental*(7), 33-60.

- Phillips Letelier, J. (2021). La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*(15), 95-121.
- Pla Rodríguez, A. (1998). *Los Principios del Derecho del Trabajo 3era Edición*. Buenos Aires: Depalma.
- Poklepovic, I. (Julio - Diciembre de 2017). Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*(8), 30-51.
- Servicio de Evaluación Ambiental. (s.f.). *Guía para los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS)*. Obtenido de <https://www.sea.gob.cl/guias-para-los-permisos-ambientales-sectoriales-pas>.
- Silva Cimma, E. (2001). *Derecho Administrativo chileno y comparado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto Kloss, E. (2012). *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*. Legal Publishing.
- Valdivia Olivares, J. M. (Diciembre de 2006). Teoría del órgano y responsabilidad pública en la Ley de Bases de la Administración del Estado. *Revista de Derecho*, 19(2), 133-159.
- Vergara Blanco, A. (2018). *Derecho Administrativo Económico*. Recuperado el Septiembre de 2023, de Proview: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/LALEY/2017/42149381/v1/document/B0DAAE70-484B-EA56-01F4-9612A73FD3EE/anchor/31F59E41-DF93-2BDA-64BF-BDC74883B16B>
- Vergara Blanco, A. (12 de enero de 2020). La creación tácita de órganos públicos: El caso de la Corporación Nacional Forestal. Comentario a un giro jurisprudencial de la Contraloría. *Revista Chilena de la Administración del Estado*(4), 117-124.

b) Normativa.

Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el Octubre de 2023, de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Ley 18.362. (1984). *que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado*. Chile.

Ley 19.300 . (1994). *sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Chile.

Ley 19.880. (2003). *que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado*. Chile.

Ley 20.283. (2008). *sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*. Chile.

Ley 20.417. (2010). *crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*.

Ley 20.600 (2008). *crea los Tribunales Ambientales*.

Ley N° 21.600. (2023). *crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*.

Ministerio de Agricultura. (1974). Decreto Ley N° 701. *que fija el régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia*. Chile.

Ministerio de Agricultura. (1998). Decreto Supremo N° 193. *que aprueba reglamento general del Decreto Ley N° 701 de 1974 sobre fomento forestal*. Chile.

Ministerio de Agricultura. (2009). Decreto N° 93. *Reglamento General de la Ley Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*.

Ministerio de Justicia. (Abril de 1973). Decreto N° 455. *que aprueba las reformas que ha acordado introducir en sus estatutos la Corporación de Reforestación*. Chile.

Ministerio del Medio Ambiente. (2013). Decreto 40. *Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Decreto 209. *Promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe y su Anexo 1*.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2001). Decreto con Fuerza de Ley N°1. *que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Chile.

c) Jurisprudencia.

Collao Guzmán Paulina Sofia / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, Rol R N° 238-2020 (Segundo Tribunal Ambiental 16 de Junio de 2021).

Collao Guzmán Paulina Sofia / CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, Rol R N° 238-2020 (Segundo Tribunal Ambiental 19 de Octubre de 2020).

Collao con Corporación Nacional Forestal, Rol N° 58.263-2021 (Corte Suprema 21 de Febrero de 2022).

Dictamen N° E33.624 (Contraloría General de la República 2020).

Dirección Regional de Valparaíso CONAF. (8 de Abril de 2020). Resolución N° 161/2020.

Elsa Quirquitripay Antiman y otros con SEREMI de Salud Región de la Araucanía, Rol N° R-25-2019 (Tercer Tribunal Ambiental 24 de Abril de 2020).

Guillermo Patricio Bendel Garces contra Consejo Directivo del Instituto de Fomento Pesquero, Rol N° 40.604-2016 (Corte Suprema 5 de Enero de 2017).

Macrocap S.A. contra María Isabel Florido Pinochet, en su calidad de Jefe Provincial de la Región del Maule, Rol N° 6060-2009 (Corte Suprema 26 de Octubre de 2009).

Molibdenos y Metales S.A. contra Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región Metropolitana, Rol N° R-209-2019 (Segundo Tribunal Ambiental 7 de Mayo de 2020).

Paulo Ivan Duarte Parada con Maria Isabel Florido Pinochet y otro, 6059-2009 (Corte Suprema 26 de Octubre de 2009).

Piscicultura Calcurrupe I, Rol N° 23.000-2014 (Corte Suprema 22 de Abril de 2015).

Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol N° 8737-2018 (Corte Suprema 12 de Marzo de 2020).

Sentencia Rol N° 1024 (Tribunal Constitucional 2008).

d) Otros.

Cordero, L. (2013). *La invalidación no es recurso administrativo*. Obtenido de El Mercurio Legal: <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=902547&Path=/0D/C5/>