

**EN LO PRINCIPAL:** Téngase Presente, y **OTROSÍ:** Acompaña Documentos.

**SEÑORA FISCAL INSTRUCTORA**  
**SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE**

**Francisco Javier Rivadeneira Domínguez**, cédula nacional de identidad N°18.172.446-3 en representación de Alto Maullin SpA, (“mi representada”), rol único tributario N°77.016.442-7, ambos domiciliados para estos efectos en Apoquindo N°3.500, piso 16, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, en relación con el procedimiento sancionatorio expediente Rol D-092-2021, respetuosamente digo:

Encontrándose dentro de plazo, el 17 de enero pasado mi representada presentó descargos indicando, entre otras cosas, que el Sitio Prioritario para la Conservación N°35 denominado “Río Maullín” (“Sitio Prioritario RM”) no es un área bajo protección oficial porque: i) nunca se dictó un acto administrativo que lo haya creado ni uno que haya materializado el acuerdo que lo creó, y ii) aún si lo hubiera dictado, este nunca se publicó en el Diario Oficial.

Pues bien, a continuación, expondremos jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República -de larga data- que ha sostenido consistentemente lo señalado en nuestros descargos, en particular que los acuerdos de los órganos colegiados no producen efectos jurídicos, ya que requieren de un acto administrativo de ejecución, y que los actos administrativos de efectos generales solo producen efectos jurídicos sobre terceros luego de su publicación.

**I. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República señalando que los “acuerdos” de los órganos colegiados requieren de un acto administrativo de ejecución**

Respecto al primer argumento, en el numeral 2. del literal B. del capítulo II de los descargos, se explicó que todo procedimiento administrativo debe concluir con un acto terminal que adopte la forma de resolución o decreto.

Asimismo, los “acuerdos” adoptados por órganos colegiados requieren de un acto administrativo de ejecución que los lleve a efecto, conforme al inciso 7° del artículo 3° de la Ley 19.880.

Pues bien, nunca se dictó un acto administrativo que haya creado el Sitio Prioritario Río Maullín ( “Sitio Prioritario RM”) porque este solo está consignado en la “Estrategia Regional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad, Décima Región de los Lagos” (“Estrategia Los Lagos”), coordinada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, de septiembre de 2002, y que luego fue recogida como antecedente para la “Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad” (“Estrategia Nacional”), aprobada mediante el Acuerdo N° 242/2003, del 11 de diciembre de 2003 del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (“CONAMA”).

En consecuencia, el “documento” que reconoce el Sitio Prioritario RM es la Estrategia Los Lagos, que no tiene efecto jurídico alguno porque no consta en ningún acto administrativo que la formalice.

En efecto, conforme al artículo 22 vigente a la época de la ley 19175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el gobierno regional está

constituido por el intendente y el consejo regional. Y el artículo 23, señalaba que el Intendente es el órgano ejecutivo del gobierno regional y presidirá el consejo regional. Como política regional, la Estrategia Los Lagos debió haber sido sometida a el conocimiento y aprobación del Consejo Regional, en los términos de la letra b) del artículo 24 vigente a la época, a través de un acuerdo, cosa que -insistimos- nunca sucedió.

Además, si bien esa estrategia fue utilizada como insumo para la Estrategia Nacional, esta última consta solamente en un “acuerdo” de la CONAMA, por lo que tampoco produce efecto jurídico al no existir un acto por parte de la autoridad ejecutiva que lo materialice.

Lo anterior es especialmente relevante en este caso, en que el acuerdo es del Consejo Directivo de la CONAMA, porque debemos recordar que la CONAMA era un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y que los órganos de la Comisión eran el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo, y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, conforme lo disponía el artículo 69 del texto de la Ley 19.300 vigente a la época.

Pues bien, el artículo 73 del texto vigente a la época establecía expresamente que *“Los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente serán ejecutados por los organismos del Estado competentes.”*, lo que no ocurrió respecto de la Estrategia Nacional, por lo que su contenido no tiene eficacia jurídica.

En consecuencia, la supuesta creación Sitio Prioritario RM no tiene, ni ha tenido, efecto jurídico alguna al constar en un documento que no está recogido en un acto jurídico y que solo sirvió de insumo para un simple “acuerdo” que nunca fue materializado a través de un acto jurídico que lo ejecute.

Esto último es sumamente importante porque la jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha señalado consistentemente, durante décadas, que los acuerdos de los órganos colegiados no generan efectos jurídicos, sino que requieren de una resolución que viabilice su ejecución.

En efecto, ya en 1956 la Contraloría General de la República, en el dictamen N°40.966, de 11 de septiembre de ese año, determina que *“el Consejo Universitario, que como órgano colegiado que es, necesita adoptar acuerdos previa deliberación y es por ello deliberante y no ejecutivo”*, agregando más adelante que *“los acuerdos, resultantes de las deliberaciones del Consejo, sin aprobación suprema, se ponen en “ejecución” por el Rector, que es precisamente el órgano encargado de “ejecutar esos acuerdos”*.

Así, concluye que *“No es que el acuerdo necesita para nacer a la vida del Derecho la ejecución por el Rector; el acuerdo, como tal, reuniéndose las consideraciones legales para su adopción, existe desde que así se adopta; pero para que produzca los efectos previstos, y como se trata de un sistema de administración mixta (órganos colegiado y ejecutivo), requiere que sea “ejecutado”; y esta ejecución, cuando se ejerce la potestad reglamentaria en la administración, se realiza por decretos o resoluciones, sometida - cómo más adelante se verá- al trámite de toma de razón por esta Contraloría General”* (énfasis agregado).

Luego, en el dictamen N°25.562, de 11 de abril de 1966, la Contraloría General de la República establece que *“dadas las norma y principios que regulan la actividad de los órganos deliberantes de tipo colegiado, es necesario que los acuerdos que ello adopten en uso de sus facultades legales, sean materializados, cuando corresponda, por el respectivo órgano ejecutivo...”* (énfasis agregado).

Con posterioridad, la Contraloría vuelve a confirmar este criterio en el dictamen N°39.905, de 16 de junio de 1971, estableciendo que “...*cabe destacar también, como norma de general aplicación, que los acuerdos adoptados por los Consejos de Instituciones autónomas, como el Servicio Agrícola y Ganadero, deben materializarse en resoluciones sujetas o no al trámite de toma de razón...*” (énfasis agregado).

Lo mismo ocurre mediante el dictamen N°17.866 de 14 de junio de 1988, en el cual el Órgano Contralor determinar que “*los acuerdos de carácter decisorio que adoptan los órganos colegiados de la administración, denominados usualmente Consejos, deben materializarse mediante actos administrativos formales emanados de un órgano unipersonal, cuyo objeto no es otro que hacer efectiva la decisión de esos cuerpos pluripersonales en los mismos términos en que se tomó, ya que estos no cuentan con facultades ejecutivas*” (énfasis agregado).

Por tanto, a partir de los dictámenes citados queda en evidencia una jurisprudencia consistente y de larga data que establece que los acuerdos de los órganos colegiados deben materializarse a través de actos administrativos, decretos o resoluciones, lo que no ocurrió en el presente caso, toda vez que la Estrategia Nacional, que a su vez recoge la Estrategia Los Lagos que contiene el Sitio Prioritario RM, solo está contenida en un “acuerdo” que no fue materializado.

Es definitiva, nunca se dictó un acto que creara el referido sitio prioritario ni uno que le diera eficacia jurídica al acuerdo adoptado por el Consejo Directivo de CONAMA y, por tanto, ni una ni otra produjo efecto jurídico, ni menos creó un área que pueda considerarse bajo protección oficial.

## **II. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República sobre el deber de publicar los actos administrativos de efectos generales para que produzcan efectos jurídicos**

Un segundo argumento expuesto en los descargos para sostener que el Sitio Prioritario RM no es un área bajo protección oficial, es que ninguno de los actos que lo abordan, así como tampoco los dictados por el Servicio de Evaluación Ambiental para incorporarlo dentro del listado de áreas bajo protección oficial, han sido publicado en el Diario Oficial, en circunstancias que su creación interesa a un número indeterminado de personas, en particular los propietarios de los terrenos que se verán afectados por las cargas que su creación implica.

En efecto, en el numeral 4. del literal B. del Capítulo II de los descargos se desarrolla este argumento, señalándose que todo acto administrativo genera efectos jurídicos desde su notificación o publicación, conforme lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, debiendo en este caso ser publicado en el Diario Oficial la declaratoria por interesar su creación a un número indeterminado de personas, conforme lo dispuesto en el artículo 48 del mismo cuerpo legal.

Lo anterior ha sido sostenido por la numerosa jurisprudencia de la Contraloría General de la República citada en los descargos, y que tiene como primer antecedente el dictamen N°61.403 de 11 de octubre de 1961, que establece “*También deberán ser publicados aquellos decretos y resoluciones que afecten indeterminadamente a los particulares...*”.

Este dictamen agrega que “*si se tiene presente que la publicación, en los casos en que ella es necesaria según la norma precedente, constituye un trámite para la eficacia del respectivo decreto o resolución, debe concluirse necesariamente en que dicho decreto o resolución sólo puede producir efectos a contar desde la fecha de la respectiva publicación*” (énfasis agregado).

Pues bien, lo anterior da cuenta que la declaratoria del Sitio Prioritario RM debió publicarse en el Diario Oficial por afectar a un número indeterminado de particulares.

Asimismo, los actos administrativos emanados del Servicio de Evaluación Ambiental, y en virtud de los cuales se incorpora el referido sitio al listado de áreas bajo protección oficial para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, también debieron ser publicados en el Diario Oficial por las mismas razones.

Sin embargo, ninguno ha sido publicado en el referido diario, vulnerándose así lo dispuesto en la Ley N°19.880, y teniendo como consecuencia que ninguno de esos actos ha generado efectos jurídicos.

**POR TANTO,**

**A LA SEÑORA FISCAL INSTRUCTORA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE, RESPETUOSAMENTE SOLICITO:** Tener presente lo señalado en esta presentación para efectos de resolver los descargos evacuados el 17 de enero pasado en el procedimiento sancionatorio Rol D-092-2021 y, consecuencia, absolver a mi representada en función de los argumentos expuestos.

**PRIMER OTROSÍ:** Solicito a la Señora Fiscal Instructora tener por acompañados los documentos que a continuación se individualizan:

1. Copia del Dictamen N°40.966 de 11 de septiembre de 1956 de la Contraloría General de la República.
2. Copia del Dictamen N°25.562 de 11 de abril de 1966 de la Contraloría General de la República.
3. Copia del Dictamen N°39.905 de 16 de junio de 1971 de la Contraloría General de la República.
4. Copia del Dictamen N°17866 de 14 de junio de 1988 de la Contraloría General de la República.
5. Copia del Dictamen N°61.403 de 11 de octubre de 1961 de la Contraloría General de la República.