

# “CLAUDE CONTRA CONAF”: UN CASO DE CONTROL SOCIAL DE LA EXPLOTACIÓN FORESTAL

JUAN PABLO OLMEDO BUSTOS\*

## 1. FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE LA EXPLOTACIÓN FORESTAL. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL

La condición forestal de Chile genera una importante actividad empresarial y una legítima preocupación destinada a asegurar la preservación y protección de nuestro bosque nativo, patrimonio natural único cuya riqueza y variedad han sido reconocidas por la comunidad internacional. La actividad que organizaciones no gubernamentales y otras manifestaciones sociales realizan en esta materia, es coadyuvante del deber del Estado de tutelar la naturaleza, se inviste como un aporte de innegable valor democrático, expresa el interés ciudadano de participar en la preservación manejo y explotación de los recursos naturales y constituye un derecho esencial de la persona humana.

El deber del Estado de tutelar la preservación del bosque nativo se manifiesta ex-ante a través del procedimiento de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental que contempla la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente respecto de los proyectos de inversión forestal iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha normativa, actividad que ha sido objeto de un control ciudadano a través del ejercicio de la acción de protección constitucional, contenida en el artículo 20 de la Constitución Política. Ex-post, la obligación del Estado en esta materia recae fundamentalmente en la Corporación Nacional Forestal quien, conforme lo dispone el D.L. 701, sobre Fomento Forestal de 1974 (y su modificación por Ley N° 19.561) y su Reglamento General contenido en el Decreto Supremo N°193 de 1998, concentra las facultades de manejo y fiscalización de la gestión forestal del bosque nativo.

---

\* Abogado. LL.M. Socio oficina “Colombara y Olmedo Abogados”. El autor agradece la colaboración del abogado y Profesor don Miguel Ángel Fernández González, y su compromiso y participación en el proceso judicial cuya sentencia se comenta en este artículo.

### a. Aprobación de los planes de manejo

En efecto, el D.L. 701 de 1974, sobre Fomento Forestal y su Reglamento, conceden a la Corporación Nacional Forestal amplias facultades administrativas destinadas a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país. En cuanto al bosque nativo se refiere, el artículo 21 del Decreto Ley 701 sobre Fomento Forestal y el artículo 32 del Reglamento General, condicionan su corta o explotación a la presentación y aprobación por parte de la Corporación de un "plan de manejo" que incluya, entre otros, un programa de reforestación.

Las solicitudes de aprobación y modificación de planes de manejo, son objeto de un procedimiento administrativo, contenido en el Título I, artículos 9, letra b) y 15 del Reglamento General del D.L. 701, en virtud del cual la Corporación Nacional Forestal, en los términos y forma que expresan dicho artículo, debe pronunciarse mediante resolución, respecto de la solicitud planteada.

Expresamente el legislador, en el artículo 2 del D.L. 701 de 1974, ha definido el plan de manejo como "aquel 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 conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos". Los contenidos específicos de esta herramienta de control de explotación forestal, se encuentran en los artículos 29 y siguientes del Reglamento General del D.L. 701.

Respecto de la naturaleza de los planes de manejo, la jurisprudencia ha estimado que éstos constituyen un instrumento de naturaleza técnica,<sup>1</sup> que comprende uno o más programas de forestación, mejoramiento, corta, explotación y reforestación, debiendo acompañarse en cada caso un programa adicional de protección.<sup>2</sup> Su importancia para el desarrollo sustentable de la explotación del recurso forestal en el país es indudable.

Por una parte, es requisito previo sine qua non para los efectos de realizar dicha actividad y, al mismo tiempo, implica una presunción de legalidad de la actividad maderera. Al respecto cabe indicar que la jurisprudencia ha señalado que, mientras el solicitante se ciña a su contenido, "debe estimarse que está cumpliendo con las disposiciones que regulan la materia, y no puede sancionársele por los organismos encargados del control de la adecuada explotación forestal".<sup>3</sup>

### b. Fiscalización y control

Dentro del marco del D.L. 701 sobre Fomento Forestal y su Reglamento General, la Corporación Nacional Forestal se encuentra investida de facultades de fiscalización técnica, jurídica y pericial sobre el cumplimiento de los diversos programas contenidos en los planes de manejo aprobados.

---

1 Corte de Apelaciones de Temuco. Recurso de Protección. Sentencia de 13 de julio de 1990. Rol N°238-90.

2 Corte de Apelaciones de Valdivia. Sentencia de 13 de julio de 1987. Rol N°952/87. En su considerando 8, la Corte señala: "Que con los conceptos analizados en el motivo precedente y concernientes al caso que nos ocupa, tenemos que sólo es uno el programa de corta y explotación de bosques y reforestación, el cual debe ser acompañado de un segundo programa, el de protección, todo lo cual conforma un Plan de Manejo".

3 Corte de Apelaciones de Temuco. Recurso de Protección. Sentencia de 13 de julio de 1990. Rol N°238-90.

Entre otras, junto con Carabineros de Chile, la Corporación tiene competencia exclusiva para formular las denuncias por infracciones a la normativa de Fomento Forestal, ordenar la inmediata paralización de las faenas de explotación forestal, elaborar normas de manejo de aplicación general para determinadas especies o tipos forestales y, en definitiva, dispone de amplias facultades fiscalizadoras para velar por el cumplimiento de los planes de manejo, pudiendo incluso, dejarlos sin efecto y revocarlos en caso de incumplimiento grave que afecte el interés público.

En lo que concierne a la obligación de denuncia judicial, los artículos 24 del D.L. 701 y el artículo 46 del Reglamento General, establecen el procedimiento que los funcionarios de la Corporación deben observar en caso de detectar una infracción al Decreto Ley o al mismo Reglamento. De acuerdo a la disposición reglamentaria, en caso de constatar una infracción a los planes de manejo, los funcionarios de la Corporación deben levantar un acta, suscrita por el funcionario que hubiere participado en la diligencia y enviar una copia de la misma, junto con la denuncia respectiva, al Juzgado competente para que conozca de los hechos.

En el cumplimiento de las obligaciones indicadas, CONAF no tiene facultades discrecionales para evaluar la procedencia de incoar las denuncias ante los Juzgados de Policía Local. En virtud del principio de legalidad que regula la actuación de los órganos del Estado, contenido en el artículo 6 de la Constitución Política de la República (CPR), el solo mérito del acta del funcionario competente es razón suficiente y única, que obliga a CONAF a iniciar y defender la acción jurisdiccional en calidad de denunciante.

Resulta evidente, entonces, que la interposición de las denuncias judiciales en caso de incumplimiento, no es una facultad discrecional de la Corporación. Por el contrario, es una obligación legal que obedece a un mandato constitucional claro y preciso: el deber del Estado de preservar y tutelar la naturaleza, contenido en el artículo 19 N° 8 de la CPR.

Como órgano técnico de la Administración del Estado, responsable de velar por el cumplimiento de las normas que regulan la explotación del bosque nativo en el país, con facultades de decisión, fiscalización y control aptas para afectar sensiblemente los derechos fundamentales de la persona humana, el accionar de la Corporación Nacional Forestal se encuentra sometido al Estado de Derecho y su naturaleza de órgano del Estado es indiscutible. La jurisprudencia se ha pronunciado en esta materia en el sentido que la CONAF:

“... al momento de cursar la infracción respectiva a través de sus funcionarios actúa como autoridad, lo que conlleva una presunción de veracidad en lo afirmado por ello, especialmente respecto del acta citada, misma calidad que reviste el Cuerpo de Carabineros de Chile, cuyos funcionarios son también competentes para cursar la denuncia que nos ocupa”.<sup>4</sup>

Por lo mismo, en el ejercicio de las competencias y atribuciones concedidas por el legislador para la aprobación de los planes de manejo, “CONAF, como órgano de administración del Estado, tiene la obligación de velar por la legalidad de los actos administrativos”<sup>5</sup> con el objeto de evitar afectar los derechos fundamentales de la persona humana, encontrándose, en este sentido, sometida al principio de legalidad de los actos de la Administración del Estado, en conformidad a lo indicado en el artículo 5 y 6 de la Constitución Política de la República y 3 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración del Estado.

4 Corte de Apelaciones de Concepción. Sentencia de 28 de septiembre de 1988. Rol N°53-88.

5 Corte de Apelaciones de Temuco. Sentencia de 4 de junio de 1991. Rol N°135-91.

## 2. LA DENUNCIA PRESENTADA POR FUNDACIÓN TERRAM

Durante el transcurso del año 1998, Fundación Terram, una organización no gubernamental con énfasis en el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, realizó cuatro "Análisis y Verificación en Terreno de Actividades de Cosecha en Bosque Nativo", relacionados con el cumplimiento de los planes de manejo de explotación de bosque nativo que desarrollan diversas empresas forestales en el sur del país. Los análisis técnicos recayeron sobre la gestión forestal que realizan las empresas Bosques Madera S.A., Inversiones Crannefield Chile Ltda., Emasil S.A. y Forestal Neltume Carranco S.A. Ltda.

Los resultados de los análisis constataron infracciones graves al cumplimiento de los programas de reforestación contenidos en los planes de manejo de las empresas objeto de análisis. Ante la gravedad de la situación, durante el mes de abril de 1999, Fundación Terram puso a disposición de la Corporación Nacional Forestal los informes indicados, presentó una denuncia privada y solicitó al Director Ejecutivo de la época que, en uso de las atribuciones y competencias que le concede el D.L. 701 sobre Fomento Forestal, dispusiera una fiscalización del cumplimiento de los programas de reforestación incorporados a los planes de manejo de las empresas denunciadas.

La Corporación Nacional Forestal corroboró la efectividad de la denuncia presentada por Fundación Terram y, en junio de 1999, informó las gestiones realizadas y las medidas adoptadas que incluyeron: a) la Resolución de la Dirección Ejecutiva de esta Corporación Nacional Forestal, instruyendo al Director Regional de CONAF en la X Región, "a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo antes mencionados y del accionar de esta Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes"; b) la realización, por parte de las autoridades regionales de la Corporación, de un completo "análisis administrativo de los expedientes de cada una de las empresas" denunciadas; c) la implementación de un operativo de fiscalización en terreno por parte de funcionarios de la Corporación; d) la realización de sendos análisis administrativo legales, "a objeto de determinar el efectivo grado de cumplimiento de los planes de manejo y las infracciones en que hubieran incurrido las empresas denunciadas"; y d) la **evaluación**, a través de la Oficina Provincial de Valdivia, de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local "con jurisdicción en las áreas donde se ubican los predios objeto de infracciones".

No existiendo certeza respecto de la efectividad de haberse interpuesto las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local, y habiendo transcurrido un plazo razonable para la evaluación respectiva, con fecha 24 de julio de 2000, y en conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 bis de la ley 18.575, Fundación Terram, solicitó al Director Ejecutivo de CONAF, el acceso a las resoluciones recaídas sobre la denuncia interpuesta y los antecedentes documentarios que les sirvieran de fundamento solicitando:

- a) Copia de la Resolución de la Dirección Ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal, instruyendo al Director Regional de Conaf en la X Región, a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo denunciados y del accionar de esta Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes.
- b) Copia de los análisis administrativos realizados por la Corporación Nacional Forestal de los expedientes de cada una de las empresas denunciadas por Fundación Terram.

- c) Copia de los análisis administrativo legales realizados por la Corporación Nacional Forestal destinados a determinar el efectivo grado de incumplimiento de los planes de manejo y las infracciones en que hubieran incurrido las empresas denunciadas.
- d) Copia de la Resolución de Evaluación de la Oficina Provincial de Valdivia, respecto de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local. Ante la falta de respuesta de CONAF, con fecha 15 de septiembre de 2000, se interpuso ante el 29 Juzgado Civil de Santiago, rol 4173-2000, el recurso de amparo de acceso a información pública, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 ter de la Ley N° 18.575.

### 3. EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los artículos 11 bis y 11 ter de la Ley N° 18.575 sobre Bases de la Administración del Estado, incorporados a propósito de la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa de 1999, consagran en nuestro ordenamiento jurídico un derecho "general" de acceso a los documentos administrativos, es decir, un derecho atribuible al conjunto de la ciudadanía sobre los actos administrativos y sus documentos de sustento y fundamento directo y esencial. El reconocimiento normativo de los principios de publicidad y probidad de la función pública suma a nuestro país a la tendencia comparada de perfeccionar los Sistemas de Transparencia Administrativa, y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado tras la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>6</sup>

Con carácter orgánico constitucional, los artículos 3 y 11 bis de la Ley N° 18.575 explicitan la presunción de apertura de los actos administrativos y de los documentos que les sirven de sustento y complemento directo y esencial, y establecen un régimen excepcional de restricción fundado en razones de orden público, buen funcionamiento del órgano, seguridad nacional y derechos de terceros.

Su fundamento radica en el legítimo interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio de su cargo y las informaciones que se hallen en oficinas o departamentos administrativos, y se ha entendido como el derecho fundamental del individuo a buscar libremente la información que requiera, especialmente aquella relacionada con el interés público,<sup>7</sup> a recibir el máximo de facilidades posibles para acceder a las fuentes que la originan, a no encontrar obstáculos indebidos o limitaciones injustificadas en la tarea de acercarse a personas, acontecimientos, documentos y publicaciones, teniendo el Estado la obligación correlativa de proporcionarlas.<sup>8</sup>

En todo caso, resulta necesario dejar constancia que el Reglamento sobre Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado dictado mediante DS. N°26 de

6 "Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado". 101° Período de Sesiones, Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 1998. Una interesante recopilación de legislación y jurisprudencia comparada puede encontrarse en Severiano Fernández Ramos. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

7 Sobre el interés público, véase Ciudadanía e Interés Público. Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Ed. Felipe González y Felipe Viveros. Serie de Publicaciones Especiales N° 8, p 219.

8 Informe del Relator Especial de Naciones Unidas en materia de Libertad de opinión y Expresión de 28 de enero de 1998. Consejo Económico Social E/CN.4/1998/40.

7 de mayo de 2001, incorporó causales de reserva adicionales a las contenidas en la Ley, estableció amplios criterios de interpretación para la calificación de reserva, autorizó a la Administración a declarar el secreto de los actos administrativos y extendió la calificación de reserva al plazo de 20 años. Por su intermedio, la potestad reglamentaria revirtió la presunción de apertura a que obliga la ley, reemplazándola por el secreto y la reserva como el "interés público" a proteger lo que vulnera el mandato legal que, con rango orgánico constitucional, consagra la transparencia y la presunción de apertura y, resulta contrario a la Constitución Política y los tratados internacionales suscritos y vigentes.<sup>9</sup>

Finalmente, es de rigor dejar constancia que el derecho de acceso a información pública contenido en la ley N°18.575 no condiciona la existencia previa del derecho de acceso a información como derecho esencial de la persona humana. Instrumento de crítica y debate público, el derecho a buscar información del Estado forma parte del orden público supranacional<sup>10</sup> y emana del bloque constitucional que regula el ejercicio de la libertad de expresión, en conformidad a lo establecido por los artículos 5 inciso 2 y 19 N°12 de la Constitución Política y 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>11</sup>

Por lo mismo, la regulación contenida en los artículos 11 bis y 11 ter de la Ley N°18.575, determina el sentido y alcance del ejercicio del derecho de acceso sólo respecto de actos administrativos en general y, excepcionalmente, ciertos antecedentes de empresas privadas que se encuentran sometidas a fiscalización por parte de la autoridad o en las que el Estado tiene participación propietaria, delimitando las causales de reserva legal y estableciendo un procedimiento de protección judicial que deja al margen otros documentos, cualquiera sea su soporte o contenido, que se encuentren en poder del Estado o incluso particulares y, cuyo acceso o difusión, pueden ser objeto de otras disciplinas, como aquella que regula el habeas data o los derechos de los consumidores o bien, por aplicación directa de la Constitución Política en sede de protección constitucional.<sup>12</sup>

#### 4. PROCEDIMIENTO DE AMPARO DE ACCESO A INFORMACIÓN

El derecho de acceso a información pública refuerza considerablemente las posibilidades de fiscalización y control del obrar de la Administración. La protección judicial de su ejercicio se encuentra contenida en el artículo 11 ter de la Ley N°18.575, que consagra un **procedimiento especial de amparo** ante los jueces de letras, instancia habilitada para revisar la calificación de reserva y/o el incumplimiento de la obligación de respuesta oportuna de la Administración del Estado a las solicitudes de acceso.

---

9 Miguel Ángel Fernández. El Principio de Publicidad Administrativa, en "La Administración del Estado de Chile". Decenio 1990-2000. Ed. Cono Sur, 2000.

10 Véase el artículo 13 Convención Americana de Derechos Humanos, promulgada mediante DSN° 873 y publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de enero de 1991. Asimismo, resulta relevante el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, promulgado mediante Decreto S. N° 778 y publicado en el Diario Oficial de fecha 29 de abril de 1989.

11 Peña, Carlos "Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales". Corporación de Reparación y Reconciliación, Santiago, 1996. Recurso de Protección, Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N°5527-2001 y 5528-2001.

12 En un fallo reciente, la Corte de Apelaciones de Santiago ha señalado que el derecho a la libertad de expresión, contenido en el artículo 19 N° 12 "debe entenderse comprendido el derecho a recibir información, la que, como se ha sostenido por diversos autores, de nada serviría que se aseguraran la libertad de emitir opinión y la de información si no se reconoce que los destinatarios tienen, a su vez, el legítimo derecho a recibir una información oportuna, veraz y completa". Recurso de Protección, Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 5527-2001 y 5528-2001.

Con el objeto de asegurar la rapidez y celeridad de la acción de amparo, el procedimiento judicial exige acompañar los medios de prueba en poder del interesado; se dirige en contra del Jefe de Servicio respectivo y la notificación se realiza por cédula en la Oficina de Partes. Los descargos y la prueba deben formularse y acompañarse en un plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación. Ante la declaración expresa del requerido de no contar con los medios de prueba y el ofrecimiento de darla, el tribunal fijará una audiencia para el quinto día hábil sólo para los efectos de recibir la prueba ofrecida.

Para asegurar la confidencialidad de la documentación acompañada durante el procedimiento, la prueba del recurrido se consignará en un cuaderno separado con carácter de reservado, que conservará ese carácter aún después de afinada la causa en caso que, por sentencia ejecutoriada, se confirme el carácter de reservado de la información y, en consecuencia, se niegue su acceso.

La sentencia definitiva deberá dictarse dentro de tercero día contado desde el vencimiento del plazo para presentar descargos, o vencido el término probatorio, y debe notificarse por cédula. Con excepción de la sentencia definitiva, las resoluciones en este procedimiento se notifican por el estado diario y se dictan en única instancia, no procediendo recurso alguno en contra de ellas, salvo la queja.

El recurso de apelación deberá interponerse dentro del término fatal de 5 días hábiles contados desde su notificación, debe ser fundado y contener peticiones concretas. Elevados los autos a la Corte de Apelaciones respectiva, el Presidente ordenará dar cuenta preferente al recurso, sin esperar la comparecencia de ninguna de las partes. La Sala de la Corte de Apelaciones que conozca del recurso, si lo estima conveniente o se le solicita con fundamento plausible, podrá ordenar traer los autos en relación para oír a los abogados de las partes, en cuyo caso la causa se agregará extraordinariamente a la tabla respectiva de la misma sala. De ocurrir así, el Presidente del Tribunal dispondrá que la audiencia no sea pública. El fallo que se pronuncie sobre la apelación no será susceptible de los recursos de casación, procediendo en su contra sólo el recurso de queja.

En caso de que la causal de reserva invocada sea que la publicidad afecta la seguridad de la Nación o el interés nacional, el artículo 11 ter contempla un procedimiento excepcional de amparo que se tramita directamente ante la Excma. Corte Suprema.

## 5. ASPECTOS DOCTRINALES RELEVANTES DE LA SENTENCIA

En conformidad a lo señalado precedentemente, Fundación Terram, denunció al Director Ejecutivo de Corporación Nacional Forestal (CONAF), órgano del Estado responsable de fiscalizar la normativa de explotación forestal, sendas irregularidades detectadas en las obligaciones contenidas en los planes de manejo y reforestación de varias empresas forestales en el sur del país; solicitó el inicio de una investigación sumarial que verificara los hechos y el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Corporación que, de acuerdo a lo dispuesto en el D.L. 701 de 1974 y su Reglamento General, incluyen la denuncia judicial ante los Juzgados de Policía Local.

La CONAF dio curso a un sumario de fiscalización que ratificó la veracidad de los hechos denunciados. Conforme a la comunicación cursada a la denunciante con fecha 6 de julio de 1999, el procedimiento de fiscalización seguido incluyó la visita a terreno, análisis administrativos y legales de los planes de manejo de los predios denunciados y la "evaluación de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local".

La sentencia definitiva de fecha **12 de junio de 2001**, confirmada por la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, con fecha **11 de diciembre de 2001**, recoge la letra y espíritu de la reforma legal sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos del Estado y reafirma los principios que regulan el ejercicio del derecho de acceso a información pública que promueven el gobierno abierto, la máxima revelación de información pública y un limitado ámbito de excepciones de publicidad.<sup>13</sup>

#### a. Reconocimiento del control social

Un significativo aporte de la sentencia radica en la consideración de los jueces a lo obrado por Fundación Terram al reconocer y declarar en sus considerandos la legitimidad del control social asumido en este caso, contraloría ciudadana que fuera cuestionada por CONAF con base a que la función fiscalizadora corresponde a las instituciones que señala la Constitución o la ley.

La sentencia legitima la voluntad institucional de la recurrente en cuanto a realizar con sus propios medios los análisis que sustentan la denuncia y valida su autodeterminación de colaborar con el Estado en la función de velar por la tutela de la naturaleza, contribución democrática de la más alta consideración para el logro del bien común, deber que viene exigido a todos y no sólo a los órganos públicos, por la Constitución en sus artículos 1 inciso 5, 6 y 19 N° 8.

Al respecto, resulta necesario resaltar el considerando 6°) de la sentencia de primera instancia de acuerdo al cual:

"... la labor fiscalizadora de los privados, lejos de representar un obstáculo a la consecución de los fines del Estado o de sus órganos, representa una ayuda, un complemento coadyuvante de notable importancia".

Por lo mismo, respaldó lo obrado por la recurrente en cuanto a que:

"... con sus recursos e investigación detectó irregularidades en los planes de manejo desarrollados en cuatro casos, los que denunciados a la autoridad pertinente devinieron en sumarios y denuncias ante los Juzgados competentes, casos en que de otra manera, no se tiene certeza que la autoridad hubiera podido detectar, investigar y sancionar, de manera tal, que no puede sostenerse que la intrusión de privados en este ámbito y caso concreto, puede dar pábulo a obstáculos a la acción fiscalizadora de CONAF".

Y, complementando lo anterior, la Corte de Apelaciones de Santiago, agregó un significativo fundamento 7°), tal vez el más relevante de la sentencia, referido a:

"Que de todo lo que se ha dejado expuesto fluye que la omisión de la Corporación Nacional Forestal de entregar los antecedentes solicitados por la "Fundación Terram" vulnera el **legítimo ejercicio del control social sobre los agentes del Estado y la esfera pública**, tratándose de asuntos que tienen como fundamento **el interés de la comunidad**." (énfasis agregado).

Resulta indudable el valioso precedente judicial logrado.

Ante la certeza respecto de que los controles internos limitan considerablemente la posibilidad de evaluar y fiscalizar efectivamente a los agentes del Estado, y como una medida

---

13 "El Derecho Público a la Información. Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información", elaborado por la Organización, Artículo 19. Véase Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.

destinada a reforzar los mecanismos de control de la Administración, la Comisión de Ética Pública recomendó en su oportunidad la necesidad de **“inducir a que la sociedad civil, a través de la acción de personas, grupos informales e instituciones, ejerzan un control eficaz sobre la esfera pública”**.<sup>14</sup>

Las características de esta difusa y particular forma de participación ciudadana fueron, por cierto, objeto de especial atención por la Comisión, que la definió como **“igual a la información más el compromiso y organización social, más la posibilidad de participar e influir en las decisiones públicas”**; exige “una activa participación de la sociedad civil en el uso de todos los recursos que el sistema político pone a su disposición para ejercer el control ciudadano”; y se orienta, precisamente a, “hacer operativas las prácticas exigidas a la sociedad civil para vigilar y evaluar, en un proceso continuo, las actividades de los agentes e instituciones públicas”.

El compromiso ciudadano y la organización constituyen elementos constitutivos del control social. Su ejercicio, individual o colectivo, esporádico o permanente, fluye de la libertad y voluntad de los grupos intermedios en una sociedad democrática para orientar su actividad a los fines que estimen pertinentes y, en este caso, de participar en la gestión de los asuntos de interés público del acontecer nacional.

Además de reflejar el cumplimiento de una aspiración democrática y política pública, el control social es consecuencia del ejercicio del derecho a la participación democrática, derecho fundamental que, en cuanto limitación a la soberanía, no se limita al derecho a voto u otras formas institucionales de participación, sino que considera e integra el control social de la administración, como una constante tácita de legitimidad democrática del orden constitucional.

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y el derecho de acceso a información pública, constituyen fuente normativa del control social de los actos de la Administración del Estado, contraloría ciudadana que incide en el cumplimiento de aspiraciones fundamentales de nuestra sociedad. Lo anterior deriva de la propia Constitución en sus artículos 1 inciso 5, 5, 6 y 19 y contiene un reconocimiento expreso en el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantiza expresamente el derecho ciudadano a participar en la gestión de los asuntos públicos, con lo cual queda en evidencia el reconocimiento expreso, en nuestro ordenamiento jurídico, del control social de las actuaciones de los órganos estatales y, particularmente, de la Administración del Estado, en los términos promovidos por la Comisión de Ética Pública y que fuera refrendado por el considerando 7º) de la sentencia.

En conformidad a lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura, a la vez, la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales”.<sup>15</sup>

---

14 Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, pág. 7

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado. Op. cit.

## b. La esfera pública como objeto del control social.

Otro aspecto relevante del fallo se encuentra determinado por el sentido, alcance y extensión del control social que, en conformidad al fundamento 7° de la sentencia de alzada, se ejerce sobre los agentes del Estado y la esfera pública en general. El alcance no es casual. Argumentando su carácter de corporación de derecho privado, la Corporación Nacional Forestal sostuvo en sus descargos que no se encontraba incluida entre los órganos a que se refiere el artículo 1 de la Ley N° 18.575 de la Administración del Estado. Por lo mismo, no podía ser considerada como sujeto pasivo para los efectos del procedimiento de amparo de acceso a información.

Conciente del proceso de reducción del Estado y la creciente intervención de los particulares en la gestión de los asuntos públicos la sentencia consideró al agente del Estado y la **esfera pública** como objetos de control social, complementando y concretando lo señalado por la Comisión de Ética Pública que, como se sabe, incorporó el concepto de "agente público" para referirse a quienes, en definitiva, participan y administran directamente los asuntos comunes y, por lo mismo, se encuentran dotados de una autoridad y capacidad de interferencia en el goce de los derechos fundamentales de las personas.<sup>16</sup>

Ello, por lo demás, fluye expresamente del ordenamiento jurídico, conforme lo establecen los artículos 1, 4, 5, 6 de la Constitución Política y el artículo 3 y 11 bis de la Ley N° 18.575 inciso 2, que señalan que la "función pública" deberá ejercerse con transparencia, y reconoce el derecho de acceso a información incluso respecto de ciertos particulares –empresas que prestan servicios de utilidad pública o aquellas en que el Estado tiene participación en su propiedad– y, al mismo tiempo, es respetuosa con lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile que exigen que la definición de órgano público se refiera al tipo de servicio prestado y no a designaciones formales.<sup>17</sup>

Con este fin se debe incluir todas las ramas y niveles del gobierno, incluyendo los gobiernos locales, los órganos electivos, los órganos que funcionan por mandato legal, los sectores económicos nacionalizados y las empresas públicas, los órganos departamentales y las organizaciones cuasi gubernamentales, los órganos judiciales e incluso los privados que cumplan funciones públicas o respecto de información cuya revelación podría reducir el riesgo de perjuicio a intereses públicos fundamentales, como el medio ambiente.

## c. Interés público comprometido en la información solicitada

La calificación de la naturaleza de los documentos y antecedentes solicitados constituye otro acierto de la sentencia en análisis. En efecto, como se dijo, éstos decían relación con los informes administrativos y legales elaborados por la Corporación y la evaluación respecto de la pertinencia de cursar las denuncias ante los Juzgado de Policía Local. En autos, CONAF sostuvo que la documentación requerida no era constitutiva de actos administrativos de aquellos a que se refiere el artículo 11 bis, inciso 3, de la Ley N° 18.575 y el Reglamento sobre Secreto o Reserva, D.S. N° 26 de 2001.

---

16 Informe de la Comisión de Ética Pública de 1994, pág. 10

17 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.

El considerando 1° de la sentencia de la Itma. Corte de Apelaciones señala a este respecto:

“Que el 9 de abril de 1999 la entidad denominada “Fundación para la promoción del desarrollo sustentable” (TERRAM) denunció a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) el incumplimiento de programas de forestación por parte de las empresas Bosques y Maderas S.A. (Bomasa); Inversiones Crannefield Chile Ltda.; Emasil S.A. y Forestal Neltume Carranco S.A.

El 6 de julio de ese mismo año CONAF informó a la Fundación Terram que, analizados los antecedentes administrativos de las empresas forestales denunciadas, se implementó un vasto operativo en terrenos de la X Región de Los Lagos, evaluando la pertinencia de cursar denuncias por incumplimiento de planes de manejo a Juzgados de Policía Local”.

La sentencia reconoce la aptitud de la denuncia de Fundación Terram para generar procedimientos de sumarios administrativos y de denuncias ante Juzgados de Policía Local por CONAF, casos en que, como señala su considerando 6° de la sentencia de primera instancia, “no tiene certeza que la autoridad hubiera podido detectar, investigar y sancionar”. El fundamento tercero de la sentencia de alzada considera que la información requerida se refiere a los **“documentos y antecedentes relativos a aquellas denuncias”** y para los efectos de su calificación se remite a lo dispuesto en el Reglamento de Secreto y Reserva y el artículo 11 bis de la Ley N° 18.575.

El artículo 3 del Reglamento en sus letras a), b), c), d) y e), define acto administrativo, documento, documento de respaldo, sustento o complemento directo y sustento o complemento esencial. Así, actos administrativos son **“las decisiones formales que emiten los órganos de la Administración, en las que se contienen declaraciones finales de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”**.

Por su parte, entiende que documento es **“todo escrito, correspondencia, memorandum, plano, mapa, dibujo, diagrama, documento gráfico, fotografía, microforma, grabación sonora, video, dispositivo susceptible de ser leído mediante la utilización de sistemas mecánicos, electrónicos o computacionales y, en general, todo soporte material que contenga información, cualquiera sea su forma física o características, y las copias de aquellos”**.

A su turno, explica que sustento o complemento directo corresponde a **“los documentos que se vinculen necesariamente al acto administrativo en que concurren y siempre que dicho acto se haya dictado, precisa e inequívocamente, sobre la base de esos documentos”**. Asimismo, se refiere a que sustento o complemento esencial se produce respecto de **“los documentos indispensables para la elaboración y dictación del acto administrativo en que concurren, de modo que son inseparables del mismo”**. En fin, documento de respaldo, corresponde a **“aquellos documentos que agregados al acto administrativo, permiten verificar el contenido del mismo de manera íntegra y perfecta”**.

Pese a lo anterior, la sentencia no razona mayormente sobre la naturaleza particular de los documentos solicitados –verificando su conformidad con los criterios del Reglamento–, sino que discurre en torno del acto administrativo en general y al carácter de sumario del proceso generado, considerando que la información solicitada recae sobre **“asuntos que tienen como fundamento el interés de toda la comunidad”**. (considerando 7°).

Resulta evidente que lo protegido por el sentenciador es el interés público, fundamento de legitimidad democrática de una significativa riqueza interpretativa que, como atributo de la comunidad política, da cuenta y expresa la existencia de un conjunto de acuerdos reconocidos como básicos para la satisfacción de sus necesidades específicas<sup>18</sup> y autoriza al ciu-

dadano a velar por el buen funcionamiento del sistema democrático, por la sujeción de las autoridades a los principios y reglas del Estado de Derecho, por la participación ciudadana y, en el caso concreto, por el pleno respeto de la política pública de protección de la naturaleza y el cumplimiento de las obligaciones legales de fiscalización y control que ostenta la CONAF.<sup>19</sup>

Al margen de las consideraciones formales de calificación de los documentos requeridos, el contexto en que ellos se solicitan resulta fundamental para determinar el carácter de "documentos y antecedentes" esenciales de los procedimientos administrativos y denuncias judiciales incoadas por la Corporación Nacional Forestal y, por lo tanto, su carácter de públicos. Lo anterior, ciertamente refuerza los principios adscritos tras la incorporación de los principios de transparencia y probidad mediante la Ley de Probidad Administrativa N° 19.653, que dan cuenta del interés público protegido por el legislador.

#### d. La causal de reserva alegada

En sus descargos, la CONAF también se opuso al acceso, fundada en la excepción de reserva referida al "debido cumplimiento de sus funciones", causal contenida en el artículo 11 bis, inciso 11, de la Ley N° 18.575, toda vez que:

"Cualquier tercero puede efectuar presentaciones y luego requerir información interna, ante eventuales denuncias que pueden afectar a otros, con los cuales puede haber concierto previo. La Corporación no es adivina para conocer lo que se pretende con cada una de las denuncias que se le formulan y no es conveniente que llegue a terceros documentación que puede incidir en una denuncia, pues obstaculiza la función fiscalizadora de la propia Corporación. También entregar documentos a terceros origina entorpecimientos internos, ya que las actuaciones de los funcionarios a quienes la ley les encomienda la debida fiscalización, puede verse afectada por presentaciones de personas interesadas en influir para que dichas actuaciones sean revisadas por la autoridad central, que en el caso de la Corporación, la ley no le da competencia, atendido que las denuncias deben presentarse por los Directores Regionales".

Un primer aspecto relevante de los descargos de la CONAF radica en que duda del interés de los peticionarios en la documentación solicitada, atribuyéndoles intenciones ajenas al control social esgrimido.

Desde ya, resulta pertinente dejar constancia que la calificación de motivación de intención en las solicitudes de acceso a información resulta extraña al derecho contenido en la Ley N° 18.575. Atendida su naturaleza de derecho fundamental, los requerimientos de acceso deben ser considerados sobre la base de su contenido y no en relación con las posibles intenciones del solicitante. La ley no exige fundamentar el interés de las demandas de acceso como criterio procesal de admisibilidad, siendo el control social razón y causa suficiente.

18 Ciudadanía e Interés Público. "Cuadernos de Análisis Jurídico". Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Ed. Felipe González y Felipe Viveros. Serie de Publicaciones Especiales N° 8, pág. 219.

19 La doctrina comparada ha señalado que el interés público "...alude a una idea pre-jurídica que tiene, sin embargo, importantes consecuencias en el ámbito del derecho. Se trata de una expresión que designa el sentimiento subjetivo que se tiene sobre determinadas condiciones de vida. Es decir, la dependencia de alguien respecto de alguna persona o de alguna cosa que produzca bienestar como tal y que desea adquirir, conservar, acrecentar o mantener para su propia esfera de valores". Gonzales, Gorki. Las acciones de Interés Público en el Perú. En: "Las Acciones de Interés Público". Argentina, Chile, Colombia y Perú. op. cit., pág. 157.

La jurisprudencia ya se ha pronunciado sobre este punto al señalar que:

“En cuanto a la carencia de legitimación activa, se ha señalado por el demandante de autos la calidad en que comparece, lo que lo hace hábil para la petición que ha hecho debiendo hacerse presente que el interesado, para adquirir esta condición, no necesita ante el órgano administrativo tener que realizar un verdadero acto probatorio del interés requerido”.<sup>20</sup>

Lo anterior, se encuentra conteste con las interpretaciones de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto del derecho de acceso a información que consagra el artículo 13. A este respecto se ha señalado que:

“Los órganos públicos tienen la obligación de revelar la información y todos los integrantes de la ciudadanía tienen el derecho consiguiente a recibir información. Todas las personas presentes en el territorio de un país deben ser beneficiarias de este derecho. El ejercicio de este derecho no debe requerir que las personas demuestren un interés específico en la información. En los casos en que la autoridad pública procura negar el acceso a la información, le corresponde a aquella la carga de justificar la negativa en cada etapa de los procedimientos”.<sup>21</sup>

En segundo término, la prevención de la CONAF en cuanto a que los antecedentes requeridos puedan llegar a poder de terceros (supuestamente las empresas fiscalizadas) y que puedan incidir en las denuncias presentadas ante los Juzgados de Policía Local, supone que el fundamento de reserva alegado es que el acceso afecte “sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas”, causal que, a pesar de no ser expresamente alegada por CONAF, resulta implícita de los descargos formulados.

A este respecto, el considerando 7°) de la sentencia confirmatoria señaló que:

“Asimismo, no ha logrado CONAF acreditar que la divulgación de la información requerida, ..., afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceros, en los términos que describe el artículo 11 de la Ley N°18.575, en su inciso undécimo”.

El precedente impone al órgano requerido la carga procesal de acreditar el daño sustancial, lo cual resulta un acierto si se considera que la negativa de acceso constituye una restricción al ejercicio de un derecho fundamental. Asimismo, es relevante el que la Corte de Apelaciones no se consideró obligada por los descargos formales de la recurrida y, por el contrario, calificó de manera diversa la causal de reserva aplicable para este caso, esto es, no consideró la excepción formal alegada de **buen funcionamiento del órgano** y estimó que la causal era, en definitiva, la afectación **sensible a los derechos de terceros**, objetivo de protección que exige un estándar de prueba distinto y superior al buen funcionamiento del órgano.

En todo caso, cabe hacer presente que a la luz de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, la legitimidad en la negación de acceso no sólo debe obedecer a una causal legal sino que, además, ser capaz de causar un daño sustancial al objetivo legítimo de protección. Los estándares internacionales comprometidos explicitan que “*debe revelarse la información si los beneficios de la divulgación son mayores que el perjuicio* (...) En tales

20 Sentencia en Recurso de Amparo de Acceso a Información Pública del 7° Juzgado Civil de Valparaíso de fecha 15 de junio de 2001. Autos caratulados “Bartucevic con Intendente V Región”.

21 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Op. cit. p. 28 y 95.

casos, el perjuicio al objetivo legítimo debe ponderarse contra el interés público de divulgar la información. En los casos en que sea mayor, la ley debe disponer la divulgación de la información".<sup>22</sup>

Incluso, habiéndose acreditado un daño sustancial a un objetivo legítimo, los tratados internacionales obligan al Estado a revelar la información si los beneficios de la divulgación son mayores que el perjuicio.

"Por ejemplo, ciertos tipos de información pueden tener carácter privado, pero al mismo tiempo revelar un alto nivel de corrupción dentro del gobierno. En tales casos, el perjuicio al objetivo legítimo debe ponderarse contra el interés público de divulgar la información. En los casos en que éste sea mayor, la ley debe disponer la divulgación de la información".<sup>23</sup>

## 6. CUMPLIMIENTO DEL FALLO

Finalmente, cabe hacer algunas precisiones respecto de la fase de cumplimiento de la sentencia comentada. Al respecto, debe tenerse presente lo dispuesto en los incisos 5 y 6 del artículo 11 ter de la Ley N° 18.575:

"En caso de acogerse la reclamación, la misma sentencia que ordene entregar los documentos o antecedentes fijará un plazo prudencial para ello. En la misma resolución, el tribunal podrá aplicar al jefe de servicio una multa de dos a diez unidades tributarias mensuales.

La no entrega oportuna de los documentos o antecedentes respectivos, en la forma que decreta el tribunal, será sancionada con la suspensión del jefe de servicio de su cargo, por un lapso de cinco a quince días, y con multa de dos a diez unidades tributarias mensuales. Si el jefe de servicio persistiere en su actitud, se le aplicará el duplo de las sanciones indicadas".

En conformidad a lo resuelto por el tribunal de primera instancia y los considerandos 3° y 7° del fallo confirmatorio, dentro del plazo de diez días de ejecutoriado el fallo, se ordenó a la Corporación Nacional Forestal poner a disposición la siguiente documentación:

- a) Copia de la Resolución de la Dirección Ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal, instruyendo al Director Regional de Conaf en la X Región, a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo denunciados y del accionar de esta Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes.
- b) Copia de los análisis administrativos realizados por la Corporación Nacional Forestal destinados a determinar el efectivo grado de incumplimiento de los planes de manejo y las infracciones en que hubieren incurrido las empresas denunciadas.
- c) Copia de la Resolución de Evaluación de la Oficina Provincial de Valdivia, sobre la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local.

Mediante presentación de fecha 18 de enero de 2002, la vencida acompañó diversos antecedentes (Ordinarios N° 348 y N° 493 y anexos) que dan cuenta del proceso de fiscalización

---

22 Ídem. pág. 28 y 99.

23 Ídem.

seguido a propósito de la denuncia de Fundación Terram durante los meses de mayo y junio de 1999. Los mismos reflejan que lo obrado en esta materia incluyó la visita a terreno y la evaluación legal y administrativa de 4 de los 9 predios involucrados, interponiéndose 2 denuncias judiciales y posponiéndose la visita a terreno y la fiscalización de los 5 faltantes para la primavera de 1999.

Sin embargo, la CONAF no aportó información o antecedente alguno de lo obrado por la Dirección Provincial de Valdivia respecto de la evaluación de interponer las denuncias ante los Juzgados de Policía Local y los resultados de la fiscalización de 5 de los 9 predios denunciados y la evaluación de mérito judicial respectiva, cuyas inspecciones fueron suspendidas por motivos climáticos y prorrogadas para la primavera del año 1999, antecedentes incluidos en las letras b) y c) de la sentencia.

Por cierto, los antecedentes referidos a los resultados de los procesos de fiscalización de 5 de los predios denunciados y que fueran prorrogados para la primavera del año 1999, constituyen documentos directos, esenciales y necesarios para dar por íntegramente cumplido lo ordenado por la sentencia, antecedentes que no fueron puestos a disposición por la recurrida dentro de plazo. Con relación a la letra c) de la sentencia, la Corporación Nacional Forestal argumentó no existir tal resolución de evaluación.

Cabe hacer presente que el cumplimiento de la sentencia de autos debe ser armónico y respetar su forma, sentido y alcance que, conforme lo dispone el considerando 7º, ampara el legítimo control social del actuar de la CONAF en el proceso de fiscalización de los 9 predios forestales denunciados por Fundación Terram, contraloría ciudadana que exige para ser íntegra y completa el conocimiento del ejercicio de las facultades de denuncia judicial de CONAF.

El cumplimiento de la sentencia exige que el Director Ejecutivo de la CONAF arbitre los medios destinados a proporcionar los antecedentes que permitan conocer y verificar la efectividad de haberse realizado los procedimientos de fiscalización administrativa pospuestos para el verano de 1999 y el ejercicio de sus facultades de denuncia judicial respecto de los predios objeto de fiscalización. Encontrándose pendiente la resolución sobre ambas cuestiones, sólo cabe esperar que el tribunal confirme los principios de transparencia y publicidad comprometidos en el cumplimiento cabal de la sentencia.

## 7. LAS SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIAS.

- a. JUZGADO : 29° Juzgado Civil de Santiago; Huérfanos 1411  
 ROL : C - 4173-2000  
 CARATULADO: CLAUDE REYES / DIREC. EJEC. C.N.F.

Santiago, martes doce de junio de dos mil uno.

## VISTOS:

*Que a fojas 180, comparece don Marcel Claude Reyes, por sí y en representación de Fundación Terram, ambos domiciliados en calle Huelén 95, piso 3, Providencia, solicitando, conforme las disposiciones legales que invoca al efecto, tener por interpuesto amparo de acceso a información pública en contra del Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, don Carlos Adrián Weber Bonte, someter a tramitación la referida acción y en definitiva, acogerlo, disponiendo que la información sobre los actos públicos y la documentación que le sirve de base y sustento, solicitada por los actores, sea puesta a su disposición, fijando un plazo prudencial para ello, con costas.*

*El fundamento de su pretensión, lo radica en que la Corporación demandada sería un órgano funcional del Estado, por lo tanto su actuar no sería discrecional, sino sujeto al Estado de Derecho.*

*Que la circunstancia de que el demandado no accediera la solicitud de acceso de información que motiva la presente causa, vulneraría la obligación de transparencia y publicidad a que está sujeta la Administración del Estado y sus órganos, la libertad de expresión consagrada en la Constitución Política del Estado, socavando, además, el Derecho y a la seguridad jurídica, señalando que la información y documentación requerida es fundamental para ejercer el control social de la Administración Pública y sus órganos.*

*Que a fojas 197, comparece don Carlos Adrián Weber Bonte, Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, CONAF, solicitando el rechazo, en todas sus partes, de la acción impetrada en su contra, fundándose en que el accionar de su representada se habría ajustado a derecho, por cuanto, gracias a la denuncia de la actora, tomó conocimiento de hechos que podían constituir infracción a la normativa sobre Fomento Forestal, artículo 31 y 24 bis del Decreto Ley 701, y que conforme ello, actuó instruyendo el correspondiente sumario por la autoridad regional respectiva, quién debía, de conformidad a la Ley, sopesar si del mérito del sumario cabía efectuar la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Policía Local de Valdivia y ante el Juzgado de Policía Local de Panguipulli.*

*Señala, además, que los antecedentes solicitados por la actora en su carta de 21 de julio de 2000, no constituyen acto administrativo, ello porque, por una parte la Corporación Nacional Forestal no estaría incluida entre los órganos de la administración del Estado y, de la otra, que sólo los actos que con motivo de sus potestades públicas y que cumplen determinados requisitos tienen el carácter de actos administrativos, cayendo precisamente la información y los antecedentes solicitados por la actora, en el ámbito en que aquella actúa desprovista de su carácter de autoridad.*

*Agrega, que no obstante lo anteriormente expuesto, con relación a no ser un órgano del Estado, los actos administrativos que de la CONAF emanan, están supeditados a lo prevenido en el artículo 11 bis y ter de la Ley 18.575, que dicen relación con el principio de publicidad del acto administrativo y el procedimiento de obtención y reclamo de los particulares respecto del acceso a información pública.*

*De otro lado, señala que los antecedentes solicitados por la demandante tampoco serían documentos que sirven de sustento o complemento directo esencial para el acto administrativo, indicando, finalmente, que la publicidad de los antecedentes requeridos por la demandante, entorpecería el debido cumplimiento de las funciones de la Corporación que dirige, pues cualquier tercero podría solicitar medios de prueba inmersos en un sumario y con ello prevenir al infractor de manera tal de impedir la investigación y obtener impunidad.*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que de la documentación acompañada, consta que la actora Terram efectuó denuncia privada, que sirvió de base para el inicio de sumarios administrativos, que derivaron en denuncias a Juzgado de Policía Local respectivo.*

*Que el propio demandado ha señalado que la CONAF participa de una doble calidad, pues por un lado, se rige por su estatuto privado, en cuanto Corporación de esa naturaleza, y por el otro, se rige por el Estatuto Administrativo, cuando ejerce funciones de autoridad. En este contexto, la función calificaría al órgano.*

*Que, como quiera que la información y antecedentes solicitados por la actora mediante su carta de 21 de julio del 2000 a CONAF, dicen relación a las medidas que ésta adoptó respecto de la denuncia privada efectuada por aquella, las que incidieron en la formación de sumarios y denuncias ante los Juzgados competentes, no puede sino sustentarse que dichos antecedentes participan de la naturaleza del acto administrativo, pues se trata de antecedentes inmersos en la función de ente fiscalizador que la Ley le entrega a la CONAF, vale decir, en cuanto autoridad.*

*Que, como ya se expuso, los antecedentes requeridos por la actora al demandado, fueron el sustento de sumarios y denuncia ante los Juzgados correspondientes, lo que demuestra que existe entre ellos una necesaria concordancia y secuencia, pues unos sirven de base y sustento a los otros, de modo tal que cada uno de ellos representa un escalón hasta el producto final, representado por los sumarios y denuncias ya señalados, ha de considerarse a los referidos antecedentes como sustento, sin perjuicio, de que como se dijo, participen de dicha naturaleza por accesoriedad.*

*Que, por aplicación del principio de subsidiariedad, la sociedad se ve enfrentada a un constante proceso de atomización del Estado y sus funciones, hecho que realza con la delegación de sus atribuciones en Corporaciones, como en el caso sub-lite, o en otras medidas adoptadas para la descentralización del poder.*

*Que en este ámbito, la labor fiscalizadora de los privados, lejos de representar un obstáculo a la consecución de los fines del Estado o de sus órganos, representa una ayuda, un complemento coadyuvante de notable importancia, lo que se refrenda, precisamente, con la actuación, de la actora, quien con sus recursos e investigación detectó irregularidades en los planes de manejo desarrollados en cuatro casos, los que denunciados a la autoridad pertinente devinieron en sumarios y denuncias ante los Juzgados competentes, casos en que de otra manera, no se tiene certeza que la autoridad hubiera podido detectar, investigar y sancionar; de manera tal, que no puede sostenerse que la intrusión de privados en este ámbito y caso concreto, pueda dar pábulo a obstáculos a la acción fiscalizadora de CONAF.*

*Que, por último, los antecedentes requeridos por la actora al demandado, inciden en procesos ya afinados, pues ya se habían cursado los sumarios y efectuado las denuncias pertinentes, de lo que se sigue que su entrega no puede entorpecer la labor fiscalizadora del órgano en cuestión.*

**Y VISTO:**

*Además, lo dispuesto en los artículos 1, 4, 5, 6, 19 N°s 8, 12,14 y 26 de la Constitución Política de la República, los artículos 3, 11 bis y 11 ter de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, modificada por la Ley N°19.653, sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos del Estado; se declara:*

*Que se acoge la acción de amparo impetrada en autos en contra de don Carlos Adrián Weber Bonte, decretando que el demandado debe poner a disposición del demandante los antecedentes por éste requeridos mediante carta de fecha 21 de julio del año 2000, rolante a fojas 2 de autos, dentro del plazo de 10 días de notificado el presente fallo, con costas.*

*PRONUNCIADA POR DON MARIO TORRES LABRAÑA, JUEZ TITULAR Y AUTORIZA DOÑA MARÍA VILLALOBOS CASTELLÓN, SECRETARIA SUBROGANTE.*

*Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del Art. 162 del C.P.C. en Santiago, a martes doce de junio de dos mil uno.*

**b. ILTMA. Corte de Apelaciones de Santiago**

**ROL: 5226-01**

*Santiago, once de diciembre de dos mil uno*

**Vistos:**

*Se reproduce la sentencia en alzada, pero en su parte expositiva se corrige “discrecional” por el vocablo “discrecional”, se suprimen sus fundamentos primero, segundo, cuarto, quinto y séptimo.*

*Primero: Que el 9 de abril de 1999 la entidad denominada “Fundación para la promoción del desarrollo sustentable” denunció a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) el incumplimiento de programas de forestación por parte de las empresas Bosque y Maderas S.A. (Bomasa); Inversiones Cranefield Chile Ltda.”; “Emasil S.A.” y Forestal Neltume Carranco S.A.*

*El 6 de julio de ese mismo año “CONAF” informó a la “Fundación Terram” que analizados los antecedentes administrativos de las empresas forestales denunciadas, se implementó un vasto operativo en terrenos de la X Región de Los Lagos, evaluando la pertinencia de cursar denuncias por incumplimiento de los planes de manejo a Juzgados de Policía Local.*

*Segundo: Que según consta desde fojas 221 a fojas 233, el 29 de julio de 1999, el Director Regional X Región de la “CONAF” denunció ante los Juzgados de Policía Local de Valdivia y Panguipulli el incumplimiento de los programas de reforestación por parte de la Compañía Forestal y Maderera Panguipulli S.A.*

*Tercero: Que el 21 de julio de 2000 “Terram” solicitó a “CONAF” el acceso a copias de documentos y antecedentes relativos a aquellas denuncias. Específicamente solicitó:*

*a) Copia de la Resolución de la Dirección Ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal, instruyendo al Director Regional de CONAF en la X Región, a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo denunciados y del accionar de esa Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes.*

b) *Copia de los análisis administrativos realizados por la Corporación Nacional Forestal destinados a determinar el efectivo grado de incumplimiento de los planes de manejo denunciados y del accionar de esa Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes.*

c) *Copia de la Resolución de Evaluación de la Oficina Provincial de Valdivia, respecto de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local.*

*Por no haber CONAF dado respuesta a esta solicitud, la "Fundación Terram" –basándose en los artículos 3, 11 bis y 11 ter de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado– interpone amparo de acceso a información pública a fin que se disponga que la información solicitada sea puesta a su disposición, en un plazo prudencial.*

*Cuarto: Que la Corporación Nacional Forestal estima que los antecedentes que le ha requerido la "Fundación Terram" no constituyen actos administrativos ni son documentos que sirvan de sustento o complemento directo y esencial para actos administrativos. La entidad es una corporación de derecho privado, que se encuentra habilitada para actuar como organismo público y no todos sus actos constituyen actos administrativos, acorde con lo previsto en el artículo 11 bis y 11 ter de la Ley N° 18575.*

*La no entrega de los antecedentes requeridos no vulneran la seguridad jurídica ni la libertad de expresión, pero entorpece las funciones de la Corporación.*

*Séptimo: Que de todo lo que se ha dejado expuesto fluye que la omisión de la Corporación Nacional Forestal de entregar los antecedentes solicitados por la "Fundación Terram" vulnera el legítimo ejercicio del control social sobre los agentes del Estado y la esfera pública, tratándose de asuntos que tienen como fundamento el interés de la comunidad.*

*Asimismo, no ha logrado CONAF acreditar que la divulgación de la información requerido, latamente descrita en el motivo tercero de esta resolución, afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceros, en los términos que describe el artículo 11 de la Ley N° 18.575, en su inciso undécimo.*

*Por estos fundamentos y citas legales, se confirma la sentencia apelada de doce de junio último, escrita desde fojas 250 a fojas 256.*

*Regístrese y devuélvase.*

*Redactó la Ministra Señora Aráneda*

*N° 5.226-2001*