Ministerio de Agricultura

Gobierno de Chile

ACTA 3ra SESIÓN ORDINARIA
CONSEJO CONSULTIVO DEL BOSQUE NATIVO
3 DE AGOSTO DE 2011

En Santiago de Chile, a 3 de agosto de 2011, en la sala de Consejo del Gabinete del Ministro de Agricultura, ubicada en Teatinos 40, Santiago, siendo las 15:05 horas se lleva a efecto la tercera sesión ordinaria del año 2011 del Consejo Consultivo del Bosque Nativo. Preside el Sr. José Antonio Galilea Vidaurre, Ministro de Agricultura, con la asistencia de los siguientes consejeros: Sr. Luis Astorga Schneider y Sra. Flavia Liberona Céspedes, representativos de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo; Sra. Paula Troncoso Cruz, representativa de propietarios de Áreas Silvestres Protegidas Privadas; Sr. Luis Corrales Rodríguez, representativo de organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo; Sr. Víctor Sierra Muñóz y Sr. Rodolfo Tirado Santelices, representativos de medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo; Sr. Antonio Lara Aguilar, representativo de Escuelas o Facultades de Ingeniería Forestal; Sr. Javier Simonetti Zambelli, representativo de Escuelas o Facultades de Biología; Sr. Jorge Goffard Silva, Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Chile A.G.; Sr. Hans Grosse Werner, Director Ejecutivo del Instituto Forestal; Sr. Leonel Sierralta Jara, Jefe División Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad del Ministerio Medio Ambiente; y el Sr. Eduardo Vial Ruiz-Tagle, Director Ejecutivo de CONAF y Secretario Ejecutivo del Consejo

Presentaron sus excusas: Sr. Manuel Llao Calcumil, representativo de organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo y el Sr. Francisco Squeo Porcile, representante de la Sociedad Botánica de Chile.

También asistieron la Sra. Aída Baldini Urrutia, Gerente Forestal de la Corporación Nacional Forestal; el Sr. Fernando Llona, Fiscal de la Corporación Nacional Forestal; el Sr. Antonio Varas, Jefe Departamento Bosque Nativo de CONAF; las Sras. M. Eugenia Saavedra y Alejandra Real, profesionales de apoyo a la Secretaría Ejecutiva del Consejo; el Sr. Rodrigo Herrera, de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo;el Sr. Julio Torres, Secretario Ejecutivo del Colegio de Ingenieros Forestales, A.G.; y el Sr. Santiago Izquierdo, Jefe de Gabinete del Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal.

El Sr. Ministro agradece la presencia de los consejeros y verificando que existe quórum, da por abierta la Segunda Sesión Ordinaria y presenta la Tabla de la reunión:

TABLA DE LA SESIÓN

1. Aprobación del Acta de la Sesión anterior
2. Rol del Consejo Consultivo
3. Proceso selección de proyectos concursados al Fondo de Investigación del Bosque Nativo
4. Itinerario para la elección de consejeros representativos de los ámbitos que corresponden a designaciones del Ministro de Agricultura, que cumplen 3 años en funciones
5. Varios

1. Respecto al Acta de la Sesión anterior, el Sr. Ministro de Agricultura informa que se envió a los consejeros el 20 de julio de 2011, para su revisión y observaciones. Señala que solo se recibieron comentarios del Sr. Francisco Squeo para precisar algunos términos, lo que fue incorporado en el punto 103 del Acta, tal como lo solicitó. Si no hay nuevos comentarios, el Sr. Ministro sugiere darla por aprobada. No existiendo comentarios, se da por aprobada el Acta de la Segunda Sesión y se hace circular para que sea suscrita por los consejeros.

2. Luego el Sr. Ministro se refiere al compromiso que se adoptó en la Sesión pasada, en la que producto del debate que se generó, se quedó en abordar en la siguiente Sesión el alcance jurídico que tiene la participación del Consejo en las decisiones que se adoptan en torno a la asignación del Fondo de Investigación. Para ello solicitó el estudio correspondiente a la Corporación, y le cede la palabra al Fiscal de Conaf, don Fernando Llona para que se refiera a este punto.

Rol del Consejo Consultivo

3. El Sr. Fernando Llona explica que, producto de la consulta que surgió respecto a la naturaleza de la participación de los consejeros, la Corporación solicitó un informe en derecho, que fue elaborado por el profesor de Derecho Constitucional, don Miguel Ángel Fernández González, a objeto de dar orientaciones respecto a la naturaleza jurídica del Consejo Consultivo del Bosque Nativo y la participación de los consejeros.

   Luego de contextualizar las normas legales referidas al Consejo Consultivo, contenidas en la ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal y en el decreto supremo N° 80 de 2008, de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda, el Sr. Llona expone el informe en derecho que se acompaña en Anexo I de estas Actas y que se incluyó en las carpetas de los consejeros.

4. Tras la exposición del informe en derecho, que concluye en que "Las atribuciones del Consejo Consultivo del Bosque Nativo son de asesoría, opinión, observación, propuesta o sugerencia, por lo que no son vinculantes para el Ministerio de Agricultura o la Corporación Nacional Forestal" el Sr. Ministro de Agricultura ofrece la palabra para el debate.

5. La consejera Flavia Liberona indica que luego de escuchar la exposición del Fiscal de Conaf, le queda claro que los límites del Consejo son más amplios que los que se ha visto hasta ahora, en el sentido que se reconoce muchas más posibilidades de proponer y de incidir en las decisiones que se tomen en el Consejo. Luego, señala que no queda claro cuáles son las atribuciones del Ministro de Agricultura en cuanto a las materias que puede tratar en el Consejo. Según el artículo 1° de la ley 20.283, que señala como objetivo de la misma la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental, se entiende que el Consejo puede debatir temas referidos al DL 701/1974, a leyes de suelos, de incendios, de aguas, porque se estaría hablando de política forestal y sustentabilidad. Lo anterior, ha sido planteado por algunos consejeros en varias oportunidades, pues se entiende que el marco de participación del Consejo es amplio y no solo restringido a la ley de bosque nativo y sus reglamentos.

6. El consejero Javier Simonetti comparte lo expresado por la Sra. Liberona

7. El consejero Luis Astorga agradece la exposición respecto a los alcances del Consejo Consultivo y señala que es muy positivo tener claridad respecto a su función y atribuciones. Por otra parte, expresa, lo que se deduce del informe, es que el Consejo está conformado por el gobierno y la sociedad civil que representa a diversos sectores, como universidades, organizaciones, mediante la participación de personas con experiencia y que en gran medida depende de la voluntad que tenga el sector publico recurrir y consultar al sector privado representado en el Consejo.

8. El consejero Antonio Lara señala que, tras la exposición y el documento entregado (informe en derecho) queda de manifiesto que las atribuciones del Consejo son más amplias que las que han ejercido. La intención de reunir un grupo de personas que representan distintos sectores y distintas visiones, es un capital muy importante para consultas del Ministro para tomar mejores decisiones respecto a normativas, políticas, uso de fondos, relacionados al bosque nativo. En ese sentido, siendo crítico, indica que ha habido una insuficiencia histórica en la participación de los consejeros que es necesario corregir. Continúa señalando que nunca ha tenido dudas respecto a que las recomendaciones del Consejo son "no vinculantes", pues el Consejo no es una asamblea o una instancia donde se tomen decisiones, pero sí es una instancia clave con la que cuenta el Ministro para tomar buenas decisiones respecto a las políticas para fomentar el bosque nativo. En ese sentido, consulta al ministro cuál es su visión de lo que ha planteado.

9. El consejero Luis Corrales manifiesta que cuando se comenzó con la discusión del bosque nativo, y luego, cuando la ley contempló la creación del Consejo Consultivo, los campesinos tuvieron muchas expectativas de que este Consejo sería la instancia de tener una política forestal, pues, continúa, a su juicio no existe una política forestal en Chile, sino que solo

elementos de ella, como lo es el DL 701. Coincidiendo con lo expresado por el consejero Antonio Lara en cuanto a que tiene claro que la función del Consejo es ser consultado y posteriormente aconsejar, para que el Ministerio tome las decisiones, señala que a esas atribuciones no las han ejercido a cabalidad. Considera el Sr. Corrales lo importante que es conversar respecto a elaboración de las políticas públicas, puesto que son elementos que los pueden beneficiar o perjudicar. Así ha ocurrido en algunas ocasiones, acota, en que el ejecutivo, ha elaborado políticas públicas pensando que sería un buen elemento para los campesinos, en la práctica se vuelven en medidas contraproducentes. Por ello su sector pensaba influir en la elaboración de políticas públicas de muy buena voluntad, para cooperar en el desarrollo de los campesinos.

10. El consejero Jorge Goffard, recuerda que el informe en derecho que se ha presentado, nace de la sesión pasada, oportunidad en que se pensaba por parte de algunos consejeros que tenían ciertas atribuciones para poder cambiar las decisiones que se habían tomado en el proceso de selección de proyectos de investigación. Ahora, continúa, está claro que los consejeros emiten opiniones respecto al proceso de selección que realizó CONAF. También destaca que el Ministro tiene la atribución de tomar la decisión final, fundamentando en el caso que sea contraria a la que señala el Consejo. En ese sentido, le asiste la duda respecto a cuál es el verdadero valor del Consejo, si el Ministro decide de acuerdo a sus propias convicciones. Volviendo al origen del informe en derecho, indica que le queda muy claro que el Consejo no tiene atribuciones para cambiar las decisiones que ya había tomado CONAF.

11. El consejero Hans Grosse, junto con agradecer la presentación y aclaraciones respecto a las funciones del Consejo, se refiere a que los criterios para las líneas de investigación para el II Concurso del Fondo de Investigación fueron discutidos en el Consejo y que le consta que se consideró en la redacción de final la opinión y recomendaciones del Consejo, por lo que reconoce que la participación de los consejeros es tomada en cuenta. En el Consejo pasado, continúa, los consejeros se dieron cuenta que no estaban satisfechos respecto a las líneas que habían fijado ni por los proyectos que se presentaron a dichas líneas; por ello, solicita que el Consejo reconozca que la priorización no fue acorde a lo que se considera importante y las líneas quedaron muy amplias en su focalización. Sugiere, enseguida, que en el próximo proceso, se vuelva a priorizar, se defina una idea fuerza por cada línea y se concentren los recursos públicos en los temas que realmente son importantes para la Ley. Luego, admite que la sensación de insatisfacción con que quedaron en la sesión pasada se originó por la propia discusión, observaciones y recomendaciones que los consejeros hicieron a las líneas, las que CONAF hizo suyas y así quedaron plasmadas esas líneas poco precisas. Sugiere que en el próximo concurso el Consejo pueda opinar respecto de los proyectos presentados antes que la Corporación tome la decisión final.

12. La consejera Flavia Liberona señala que los consejeros han funcionado mal, en el sentido que nunca han pedido una respuesta clara al Ministro

de turno, a objeto que fundamente un cambio en lo que se ha discutido en el Consejo. En ese sentido, sugiere que se exploren mecanismos para mejorar en este ámbito, pues lo que queda claro del informe en derecho es que este es un Consejo asesor del Ministro de Agricultura, no de Conaf o de Infor o de otra instancia, por lo que la relación es de todos los consejeros con el Ministro. Por ello, continúa, se debería fijar un procedimiento para ver cómo se transforma lo que el Consejo propone, lo que el Ministro acoge y cómo explicar por qué se toman las decisiones. Como ejemplo, cita su inquietud respecto al Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales que fue modificado, lo que ha expresado en varias oportunidades, y no tiene claro porqué se introdujeron esas modificaciones. Por otra parte, propone se discuta como se va a evaluar lo que la ley establece, respecto a que a los 3 años de funcionamiento debería haber una evaluación de su funcionamiento.

13. El consejero Leonel Sierralta, retomando la intervención del consejero Hans Grosse, se refiere a la discusión que se llevó a cabo en la sesión pasada sobre la potestad del Consejo para pronunciarse respecto de los proyectos de investigación y la oportunidad de realizar observaciones. Sugiere que los proyectos sean enviados a los consejeros con anticipación para poder aportar adecuadamente, junto a una justificación de CONAF, pues puede haber un proyecto que no se ajuste estrictamente a una línea, pero que sea relevante para alguna iniciativa que esté desarrollando, por lo que podría ser justificado por su Director Ejecutivo si es que se estima que algún proyecto aporta información importante. Indica que esa discusión habría sido importante, sin embargo, lo que se tuvo fue un relato de prioridades hecho por un consultor, lo cual fue un buen resumen, pero también debe haber una participación técnica de parte de CONAF que le dé prioridad a esos proyectos; es decir, una explicación de su Director respecto que esos proyectos se enmarcan en otras iniciativas que está realizando la Corporación le daría contexto a la discusión.

14. El consejero Rodolfo Tirado, señala que, tal como lo señaló el consejero Hans Grosse, los consejeros tuvieron la oportunidad de opinar respecto a las líneas de investigación y en la formulación de ellas opinaron bastante y se modificaron sustancialmente las líneas que propuso CONAF. Puede ser que dada la composición multifacética de este Consejo, lo que resultó fue poco minucioso, precisamente por la multiplicidad de opiniones. Señala que no comparte opiniones anteriores respecto a que nunca hayan sido consultados; al contrario, indica que muchas veces se les ha requerido opinión y muchas veces también se ha respondido a las opiniones entregadas. Los medios de opinión ciudadana, continúa, hacen que muchas veces se tenga la sensación que la opinión dada representa a todos, lo que no siempre es así. No obstante, lo que se espera es que cuando se da una opinión o una sugerencia, ésta se tome, pero lamentablemente, no siempre todas las opiniones pueden ser consideradas. Aprovechando los argumentos que se han entregado al Consejo, se debería hacer un análisis más objetivo de lo que ha ocurrido, siempre se puede mejorar, sin embargo, tan lejos de lo que aparece en el informe en derecho, no se está.

15. El consejero Javier Simonetti señala que es evidente la naturaleza consultiva del Consejo, pues es una instancia creada para emitir opiniones que no necesariamente van a ser escuchadas o recogidas. En la sesión pasada, que impulsó la generación del informe en derecho que se está analizando, indica que los consejeros no estaban intentando modificar arbitrariamente una decisión, si no que se estaban intentando evitar se cometieran errores, pues había algunos proyectos que, asignados como se presentaron, pueden significarle al Ministro un problema. Aclara que hubo algunos proyectos que no coincidían con la línea temática y no eran admisibles con lo que se pedía en la línea. Señala que hubo un par de proyectos, al menos, en que si el Consejo hubiese sido consultado con antelación en cuanto a su admisibilidad temática, hubieran quedado fuera de concurso. Lo que ha generado esta discusión es un elemento que advierte que el Consejo está para hacer más cosas, en el marco de lo que la ley obliga, mandata o permite. De manera, continúa, que es muy oportuna esta discusión, pues el Ministro podría proponer temas que efectivamente van a incidir en la aplicación de la ley de bosque nativo en un futuro cercano, los que pueden abarcar desde cómo puede incidir el nuevo Servicio Nacional Forestal en su ejecución, o la nueva ley de fomento forestal que puede tener incidencia en la operatoria de la ley de bosque nativo; es aquí donde es posible que salgan opiniones que puedan ayudar a mejor decidir. Independiente de las líneas de investigación aceptadas o no para el segundo concurso, manifiesta que fue partidario de mantener las originales, para tener por lo menos 2 o 3 años de operar una misma, para evaluar en propiedad si efectivamente funcionan o no. Cree, acota, que llegó el momento que el Consejo podría establecer, proponer o discutir una serie de temas que, en el marco del artículo 1° de la ley, realmente ayude a que opere mejor la ley de bosque nativo, que es la única intención que tienen todos lo que conforman el Consejo.

16. La consejera Paula Troncoso señala que al hacer un balance de cómo ha funcionado el Consejo, efectivamente hubo un momento en que su funcionamiento se interpretó tal como lo dice la ley, sobre todo en lo que fue la discusión delos reglamentos; en esa oportunidad se tuvo una participación activa, llegando incluso a hacer propuestas de redacción a varios artículos de los reglamentos. Sin embargo, hay una serie de atribuciones que están siendo abordadas parcialmente, por ejemplo, lo referido a recibir consultas del propio Ministro, considerando que se puede recoger diversidad de opiniones. A modo de conclusión, señala que lo que ha faltado es tener un rol más activo a proposición del propio Ministro. Otra de sus preocupaciones, es como enfrentar el futuro, pues se ha visto un cierto desencanto de parte del sector que representa en relación a lo ha ido sucediendo con los instrumentos que tiene la ley; en varias oportunidades se ha propuesto que se revise la Tabla de Valores y sería un gesto importante que el Ministerio trate ese tema antes que los actuales consejeros dejen sus funciones, pues es una demanda que se ha sostenido desde la constitución misma del Consejo, es decir desde hace 3 años. También sería interesante poder establecer cómo se puede operar mejor con el Ministerio a futuro, pues finalmente es el momento de hacer

un balance de como se ha aplicado la ley y también como ha resultado el funcionamiento de este Consejo Consultivo, de manera de poder hacer una propuesta de cómo operar mejor en futuros Consejos, para fortalecerlos.

17. El Sr. Eduardo Vial comenta, respecto al funcionamiento del Consejo, que efectivamente hay cosas que se podrían haber aprovechado mejor, como las consultas, pero también hay que tener presente que no ha sido fácil poner en marcha la ley de bosque nativo y que después de 16 o 17 años de discusiones se ha tenido que ir superando varios inconvenientes y se ha tenido que realizar cambios para resolver problemas que han debido enfrentarse cotidianamente, pues han existido muchos inconvenientes que se han ido verificando en la operatoria en terreno. Algunos inconvenientes se han traído al Consejo y de alguna manera se les ha presionado para lograr algunos cambios de ciertos temas que molestan. Tal vez no se ha hecho más que tratar de poner en marcha la ley. Tiene la sensación, continúa, y está dispuesto a revisarlos, que no se ha tomado ninguna decisión en contra de la voluntad del Consejo; cuando se refiere a la "voluntad del Consejo" no se refiere a la opinión de una persona, ya que en la mesa se ha tratado de llegar a consensos, incluso, se ha negociado para tomar medidas acordadas. Luego se refiere al Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales que ha mencionado la consejera Flavia Liberona; señala el Sr. Vial que tiene la percepción que cuando asumió como Director Ejecutivo, el reglamento no estaba terminado pues existía un análisis en terreno pendiente.

18. El consejero Rodolfo Tirado señala que en la última sesión de la Administración anterior no se alcanzó consenso y se acordó dejarlo para que lo resolviera las nuevas autoridades.

19. Prosigue el Sr. Vial, señalando que el tema se tomó desde la realización de una salida a terreno que estaba pendiente y que no recuerda que haya existido intención de haber querido cambiar algo que estuviera ya consolidado.

20. La consejera Flavia Liberona interviene indicando que para la elaboración del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales se encargaron estudios que no existían y se tuvo una larga discusión. Entiende que los propietarios forestales se opusieron al reglamento que planteó el Gobierno anterior y solicitaron realizar inspecciones a terreno que efectivamente se realizaron, pudiendo haber quedado una pendiente o que se haya solicitado una salida adicional a Magallanes, no lo recuerda bien, sin embargo existía el acuerdo de aprobar el reglamento y la oposición estaba representada por los productores, pues el resto estaba ya solucionado. Lo que le molesta, continúa, es que la modificación de la propuesta de reglamento que existía no tuvo la misma calidad de estudios, de discusión y análisis, sino más bien fue algo que se revisó una vez y rápidamente se aprobó. Eso le parece muy poco serio, si se tiene como precedente toda la discusión que se dio anteriormente; todo esto finalmente va en contra del país, pues si fuera un reglamento mejorado no tendría objeciones, pero se flexibilizó una norma

que tiene que ver con la protección de cursos de agua, con protección de cuencas, con garantizar el agua, lo que considera un error.

21. El Sr. Vial acota, que para que no quede la sensación de arbitrariedad, encargará el historial de la discusión del reglamento, pues insiste en tener la sensación que al sumir esta Administración, la discusión no estaba concluida, y que incluso quedó un tema polémico que surgió en las salidas a terreno que se realizaron.

22. El Sr. Vial luego se refiere a la focalización de las líneas de investigación, señalando que es un tema fundamental y que, terminado el primer concurso de investigación se propuso reducir la cantidad de líneas, pues el interés del 99% de los que estaban participando estaba centrado en algunos temas, dejando otros sin abordar. Luego, continúa, para el análisis de los proyectos presentados, la Corporación contrata una empresa que la asesora y gestiona la evaluación en base a una a pauta definida por CONAF. Para ello la empresa propone ternas de evaluadores externos, con sus antecedentes, para que la Corporación apruebe los evaluadores propuestos. La selección de proyectos, continúa, no es arbitrario por parte de CONAF, incluso los puntajes otorgados en el proceso de evaluación los revisa la Contraloría General de la República. Finalmente consulta al Consejo si le gustaría conocer todos los proyectos para tomar la decisión final

23. El consejero Sr. Leonel Sierralta señala que el Consejo debería conocer los proyectos antes de la selección para poder apoyar la toma de decisión.

24. El Sr. Vial recoge la crítica, y señala que en el próximo proceso procurará enviar al Consejo los proyectos seleccionados con anticipación para su análisis, previo a la sesión para recoger sus observaciones.

25. El consejero Antonio Lara interviene señalando que hubo consejeros que opinaron que la asignación de fondos en algunos proyectos era un despilfarro, usando esa palabra concretamente, y hubo opiniones enviadas por correo electrónico a todo el Consejo opinando en ese sentido, por lo que las críticas a algunos proyectos eran claras y no hubo mayor discrepancia; hubo bastante coincidencia entre los consejeros en manifestar dudas fundadas respecto a lo correcto de asignar fondos a algunos proyectos. Es muy bueno que se corrija a futuro, si se abre alguna ventana para corregir esa situación. Existiendo la ley sobre transparencia, es intención del Consejo, apoyar la toma de buenas decisiones.

26. El consejero Rodolfo Tirado, señala si es que se va a trabajar en una suerte de procedimiento o manual de funcionar en la asignación del fondo de investigación, se debe ser muy claro respecto al conflicto de interés que cada uno de los consejeros tiene cuando da opiniones respecto de los proyectos. Con la misma ley de transparencia, no le gustaría que el Consejo sea acusado de que alguno de los consejeros ha dado opiniones a favor de ciertos proyectos, o en contra de otros, para beneficiar a otro que

está en su misma organización o que tiene alguna relación con la empresa que está patrocinando un proyecto. Ese es un tema que también debe ser tomado en consideración, pues en la sesión anterior, el Consejo no fue lo suficientemente acucioso en eso.

27. El señor Ministro señala que se alegra que lo ocurrido en la sesión anterior haya abierto este espacio de debate e intercambio de opiniones, pues se está frente a dos aspectos que son distintos: uno tiene que ver a cómo funciona el Consejo, el alcance de sus decisiones, e incluso en la formalidad en el interior del Consejo; y otro aspecto tiene que ver respecto a materias sobre las cuales el Consejo puede abordar, emitir opinión o asesorar. Respecto a cómo funciona, indica que cuando asumió la conducción del Consejo preguntó cómo se conducía el Consejo en la anterior Administración y le quedó claro que la modalidad era poner el tema sobre la mesa, con la información que los consejeros requerían para poder emitir una opinión, luego se generaba un debate, fruto del cual surgía la asesoría del Consejo, teniendo en consideración que las opiniones podrían ser muy dispares respecto de una misma materia, siendo eso muy bueno para que el Ministro tome una decisión. Entiende, continúa el Sr. Ministro que esa fue la modalidad que siempre operó, indistintamente si después la decisión que tomaba al Autoridad, en este caso el Ministro, coincidía con la opinión que algunos de los consejeros había emitido al momento de ser consultado y, eventualmente ser contraria a la opinión o asesoría que otros habían dado. Tal modalidad, que parece ser muy ágil, probablemente mucho más relajada y distendida, pero carente (carece) totalmente de la formalidad que la norma establece, pues lo que dice la norma es que se tiene que producir un debate sobre una materia, eventualmente el Ministro tiene que pedir un pronunciamiento que se verificará a través de una votación del Consejo, para entre otras cosas conocer cuál es la opinión de la mayoría de los señores consejeros, y en la medida que la decisión que el Ministro tome sea contraria a esa mayoría consultada, tendrá que fundamentar las razones que lo llevaron a tomar una decisión contraria a la mayoría. Hasta donde él entiende, prosigue, tal modalidad nunca se ha aplicado en este Consejo. Por lo anterior, estamos frente a 2 alternativas a adoptar: si acomoda más la práctica más relajada o la práctica formal. Lo que se debe resolver en definitiva es como el Consejo le presta su asesoría al Ministro. Su opinión es que le gusta la formalidad de la segunda alternativa, sin embargo la encuentra poco ágil. Si el Consejo le dijera que en la enorme mayoría de las ocasiones, desde el último año y medio hasta esta parte el Ministro sistemáticamente ha desechado las recomendaciones que mayoritariamente el Consejo le ha dado, entendería que el Consejo le solicitara adoptar la modalidad formal. Pero si así no ha sido, prefiere que se dé por hecho que el Consejo funciona formalmente, pero en la práctica, actúe con la alternativa informal. Este es un tema que lo plantea para que lo mediten.

Luego, el Sr. Ministro se refiere a las materias que pueden abordar el Consejo y su asesoría al Ministro. Respecto a esto, indica que le complica extender el ámbito de acción del Consejo tanto como empiece a toparse con

roles que les corresponde cumplir a otros Consejos. La Corporación tiene un Consejo que se reúne con cierta periodicidad y ese Consejo asume que tiene un ámbito de facultades muy amplio respecto del quehacer de la CONAF, de la política forestal y del quehacer del Ministerio en el ámbito forestal. Se debe hacer un esfuerzo por precisar el ámbito de acción de este Consejo sin perjuicio que se pueda traer una materia al seno del Consejo para consultar una opinión, así como los propios consejeros pueden ser proactivos, en ordena plantear materias que quisieran en algún momento emitir una opinión. En eso no tiene inconvenientes, solo es que hay que definir cuan influyente puede ser la opinión del Consejo en una materia que puede exceder la ley de bosque nativo en la decisión del Ministro y del Ministerio. En la extensión que ha propuesto la Sra. Liberona, se puede concluir que buena parte de las materias que le corresponde pronunciarse al Consejo de CONAF tendrían que también traerse a este Consejo. Ello, no está en el espíritu de la ley ni en el reglamento de funcionamiento de este Consejo.

28. El Sr. Vial, señala que el informe en derecho es muy claro sobre qué temas el Consejo tiene atribuciones para opinar, y esos son los temas referidos a la ley de bosque nativo. De todas maneras, si quedara alguna duda, las puertas están abiertas para hacer consultas específicas al mismo experto que preparó el informe. El Sr. Vial solicita a los consejeros, que analicen el informe en derecho y si persisten algunas dudas, las hagan llegar a la Secretaría Ejecutiva del Consejo para que el abogado las analice.

29. La consejera Paula Troncoso, indica que en el espíritu de la ley hay un Consejo Consultivo que es del Ministro, en el sentido que la política forestal va más allá de lo que hace CONAF. Es decir, todo lo que tiene que ver con la política forestal en Chile se aloja en varios servicios públicos que dependen del Ministerio de Agricultura, por lo tanto, la razón deser de este Consejo no es duplicar las funciones que tiene CONAF.

30. El Sr. Ministro acota que la experiencia dejada en la sesión pasada la asume en la dirección de lo señalado por el Sr. Grosse; primero en el sentido que traer los proyectos con la premura con que se trajo es algo que obviamente hay que evitar que vuelva a ocurrir, pues en caso contrario el análisis carece de sentido y da la sensación que se acude al Consejo a hacer las consultas simplemente por cumplir, por lo que esa experiencia no hay que repetirla. Y segundo, es que coincide con el Sr. Grosse en el sentido que el Consejo debe ser mucho más preciso a la hora de definir las líneas de investigación a objeto que no queden dudas para aquellos que presenten proyectos y a su vez el Consejo tenga la claridad para evaluar la pertinencia de las propuestas a las líneas a las que postulan. Se debe hacer el esfuerzo de redactar líneas muy precisas, pues si la amplitud de la línea conlleva a interpretaciones, entonces el Consejo no debería sorprenderse que se presenten proyectos que no estén en la sintonía de lo que se espera. En la definición de las líneas se deben tomar decisiones más formales ya que según lo que se ha expresado en esta reunión, en el afán de recoger todas las opiniones las líneas quedan

imprecisas. Les solicita que si hay materias que no hayan sido tratadas y si estiman que el Consejo puede emitir una opinión, no solo esperen que el Ministro las ponga sobre la mesa para poder conversarlas, sino que haya una actitud más proactiva de los consejeros y que planteen los temas sobre los cuales quieren opinar. Luego de su intervención, el Sr. Ministro pide excusas, pues se debe ausentar un momento y deja al Sr. Vial a cargo de la conducción del próximo tema referido al itinerario de la elección de nuevos consejeros.

31. Antes que el Ministro abandone la sesión, el consejero Antonio Lara señala que considera muy positivo lo que acaba de señalar respecto a que los consejeros pueden levantar temas que deseen conversar, y en ese sentido propone traer a discusión el tema de la Tabla de Valores, pues una de las funciones que no han realizado como consejeros, es proponer criterios de focalización y el uso de los recursos para la bonificación. Señala que a su juicio se debería ampliar las actividades que puedan ser bonificadas.

32. El Sr. Vial se refiere enseguida al procedimiento para la elección de nuevos consejeros, señalando que, al haberse constituido el primer Consejo Consultivo en octubre de 2008, corresponde renovar algunos cargos en octubre de 2011. Ello, según lo establecido en la ley 20.283 y en el DS N° 80 de 2008, que aprueba el reglamento del Consejo Consultivo.

    Recuerda que en la composición del Consejo los consejeros que participan en función de sus cargos son el Ministro de Agricultura, el Director Ejecutivo CONAF, el Jefe División Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad (por ex CONAMA), el Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales, el Presidente de la Sociedad de Botánica de Chile y el Director Ejecutivo del Instituto Forestal. Luego, los dos consejeros del ámbito académico, son invitados a participar por el Ministro de Agricultura; uno de ellos debe provenir de Escuelas o Facultades de Ingeniería Forestal y otro de Escuelas o Facultades de Biología, que cuenten con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo. Finalmente, los consejeros que son invitados a participar mediante convocatoria pública son dos personas propuestas por organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo; dos personas propuestas por organizaciones de medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo; dos personas propuestas por organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo; y una persona propuesta por los propietarios de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada.

    El Sr. Vial indica los consejeros que se renovarán serán los representantes del sector académico y los representantes de las diversas organizaciones vinculadas al bosque nativo. Luego informa que el Sr. Ministro despachará cartas a los Rectores de las Universidades que imparten carreras relacionadas a Ingeniería Forestal y a Biología y que el próximo domingo 7 de agosto, se publicará en el diario El Mercurio la convocatoria para renovar los demás cupos. Informa además que la invitación que los

Rectores, deberán responder dentro de los 15 días corridos desde recibida la invitación del Ministro y que el plazo para responder a la convocatoria pública y para presentar las ternas de personas vinculadas que deseen participar en el Consejo, es de 60 días, por lo que se recibirán ternas de candidatos hasta el 20 de septiembre de 2011.

33. Los consejeros comentan que ellos participan como personas naturales representativas de los diversos ámbitos que la ley considera para la conformación del Consejo y, en tales circunstancias, podrían ser re-elegidos si el Ministro así lo estima.

34. Luego, el Sr. Vial informa que habrá una sesión a comienzos del mes de octubre, donde se tratarán los siguientes temas: a) revisión de la Tabla de Valores, no obstante a tal fecha debería estar ya publicada; b) evaluación de los resultados de los llamados a concursos; c) historia de la tramitación del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales; d) propuestas para mejorar el proceso de observaciones a los proyectos de investigación CONAF proponga financiar con cargo al fondo de investigación; e) definición de líneas de investigación para el llamado al III Concurso del Fondo de Investigación, para lo cual, el Director sugiere que los consejeros hagan llegar las líneas preferentes de investigación que ellos consideren, a objeto de tenerlas ya consolidas cuando se realice la cuarta sesión del Consejo y así centrarse en los planteamientos más recurrentes.

35. El consejero Antonio Lara sugiere, respecto a la Tabla de Valores, que a la luz de los resultados de los tres concursos, y analizando de cómo se asignaron los recursos por regiones, por actividades u otros, el Consejo haga propuestas de cómo mejorar la focalización de la ley y de cómo incluir más actividades bonificables. Sobre lo expresado, ofrece algunos costos de actividades que posee y sugiere que otros consejeros también aporten opiniones con anticipación para aprovechar mejor la discusión que se lleva a cabo en la cuarta sesión del Consejo.

36. El consejero Luis Corrales señala que la evaluación que se realice de la ley será poco real, pues el tiempo de aplicación es escaso. En seguida, consulta en qué etapa está la propuesta de modificación a la ley 20.283 que se vio con anterioridad en el Consejo

37. El Sr. Vial responde que la propuesta de modificación a la ley 20.283 se postergó para privilegiar cambios a los reglamentos, pues se consideró más urgente solucionar aspectos operativos.

38. El consejero Víctor Sierra, se refiere a que, en el contexto que varios consejeros no continuarán, y dado que su participación es por interés hacia el sector forestal, por su parte, tiene varias reflexiones que quisiera dejar sentadas antes de abandonar el Consejo. Sugiere, como una proyección y aprovechando la experiencia vivida al interior del Consejo, que se recojan las ideas que cada integrante tiene respecto a eventuales modificaciones a la ley o sus reglamentos y que tales aportes queden en

las actas, de modo que cuando se discuta el tema, se tomen en consideración las opiniones de personas que participaron en el Consejo.

39. El consejero Luis Astorga, respecto a la evaluación de la ley 20.283, señala que se pueden distinguir al menos dos áreas: primero, evaluar cómo fue aplicada la ley en terreno, cuanta superficie se incorporó, qué actividades, en definitiva, si los objetivos de la ley están siendo cumplidos; luego, evaluar lo referido a la investigación, pues hay objetivos de investigación definidos en la ley, analizando, por lo menos, los resultados de investigaciones del primer concurso, si es que hay proyectos terminados. Es muy importante, continúa, que los parámetros y contenidos de la evaluación puedan ser consultados a los consejeros, para que puedan aportar sobre qué aspectos de la evaluación son importantes de abordar tanto en la parte de proyectos de manejo como de proyectos de investigación. Ello, pues si se quiere plantear una modificación de la ley, hay que basarla, no solamente en las dificultades que se ha tenido para su implementación, sino que también en los resultados evaluación primaria que se haga de los concursos y el cumplimiento de sus objetivos.

40. La consejera Flavia Liberona sugiere que si la evaluación no está terminada para la próxima sesión, se dé la posibilidad que los que se van del Consejo igualmente puedan opinar, por lo que manifiesta su disponibilidad, hasta diciembre de este año, para que el Consejo la pueda convocar y así poder conocer la evaluación que se realice e intercambiar opiniones y experiencias con los nuevos consejeros. A continuación, la Sra. Liberona pregunta respecto al estado de avance de la actualización del catastro forestal permanente, que debe ser actualizado cada 10 años, según se establece en el artículo 4° de la ley 20.283.

41. El Sr. Vial indica que el catastro se actualiza de una región cada año, de tal forma que cada 10 años, están todas las regiones actualizadas. La Corporación ha interpretado así la norma del artículo 4° de la ley, pues la realización de un catastro nacional importa muchos recursos.

42. La consejera Flavia Liberona señala que los recursos para realizar un catastro nacional cada 10años debe contemplarse en las leyes de presupuesto. Las actualizaciones parciales son un problema para los usuarios, pues nunca se tiene la realidad actualizada.

43. El consejero Antonio Lara interviene indicando que CONAF ha estado realizando actualizaciones parciales, región por región, desde antes de la promulgación de la ley 20.283. Por ello, al establecerse explícitamente en la ley la necesidad de un catastro permanente y actualizado, se abrió una ventana para justificar la solicitud de mayores recursos.

44. El consejero Luis Corrales, se refiere a problemas financiamiento que enfrenta el sector del cual es representativo para hacer las actividades de manejo de los proyectos adjudicados en los concursos de bosque nativo. Se habló en la Administración anterior de establecer un convenio con

INDAP para contar con créditos de enlace, lo que finalmente quedó como proyecto nada más. Otro aspecto que le preocupa es la asistencia técnica, que en la actualidad, tras el retiro de la cooperación alemana, es muy escasa. Por último, señala que el tema de tenencia de la tierra y de cómo buscar soluciones para salvar el problema que enfrentan los pequeños propietarios para acceder a las bonificaciones para manejar sus bosques. Sugiere que se estudien formas para acceder a las políticas públicas sin necesidad de acreditar dominio de las propiedades.

Tras la última intervención, se levanta la sesión a las 17:05 horas.

Sr. José Antonio Galilea Vidaurre
Ministro de Agricultura
Presidente

Sr. Javier Simonetti Zambelli
Representativo Escuelas o Facultades de Biología

Sr. Antonio Lara Aguilar
Representativo Escuelas o Facultades de Ingeniería Forestal

Sr. Víctor Sierra Muñoz
Representativo organizaciones medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo

Sr. Rodolfo Tirado Santelices
Representativo organizaciones medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo

Sr. Luis Corrales Rodríguez
Representativo organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo

Sra. Paula Troncoso Cruz
Representativa propietarios Áreas Silvestres protegidas Privadas

Sr. Luis Astorga Schneider
Representativo organización no gubernamental con trayectoria en conservación y uso sustentable del bosque nativo

Sra. Flavia Liberona Céspedes
Representativa organización no gubernamental con trayectoria en conservación y uso sustentable del bosque nativo

Sr. Leonel Sierralta Jara
Jefe División Recursos Naturales
Renovables y Biodiversidad del
Ministerio Medio Ambiente

Sr. Hans Grosse Werner
Director Ejecutivo
Instituto Forestal

Sr. Jorge Goffard Silva,
Presidente del Colegio de
Ingenieros Forestales de Chile
A.G.

Sr. Eduardo Vial Ruiz Tagle
Director Ejecutivo Corporación
Nacional Forestal
Secretario Ejecutivo Consejo
Consultivo

ANEXO

INFORME EN DERECHO

Naturaleza y Características del

Consejo Consultivo del Bosque Nativo

Y DE SUS ATRIBUCIONES

Miguel Angel Fernández González
Abogado

INFORME EN DERECHO

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL

CONSEJO CONSULTIVO DEL BOSQUE NATIVO

Y DE SUS ATRIBUCIONES

20 de Julio de 2011

INDICE

I. INTRODUCCION 2

II. MARCO CONSTITUCIONAL 2

1. Creación de órganos estatales 3

A. Marco constitucional y legal 3

B. Consejos consultivos 4

2. Regla de oro del Derecho Público chileno 7

III. SIGNIFICADO DE LA PRECEPTIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA 9

3. Historia fidedigna 10

4. Integración 13

5. Funciones 13

C. Responder consultas 14

D. Cambios normativos 14

E. Fondos 14

F. Recuperación y fomento 16

6. Reglamento 17

IV. NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO 17

V. CONCLUSIONES 19

I. INTRODUCCION

La *Corporación Nacional Forestal* me ha solicitado examinar, en un Informe en Derecho y desde el ángulo constitucional, la naturaleza y características del *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*[1], creado en virtud del artículo 33 de la Ley N° 20.283[2], especialmente para dilucidar el alcance o extensión de sus atribuciones, en cuanto a dirimir si se trata de potestades vinculantes o decisorias o si, al contrario, ellas son de opinión, sugerencia y proposición.

Para examinar el asunto que me ha sido planteado, estimo necesario, en primer lugar, exponer los principios y normas constitucionales aplicables a él para, luego, resumir y analizar la normativa legal y reglamentaria que regula el *Consejo Consultivo*, pronunciándome, derechamente sobre la consulta que me ha sido formulada, dejando constancia –al final- de las conclusiones de rigor.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

Como indicaba, antes de absolver la consulta que me ha sido formulada, estimo útil resumir los preceptos constitucionales que son necesarios para su adecuada solución, en particular, aquellos que se vinculan con la creación y naturaleza de los organismos estatales, pues el marco constitucional es indispensable para resolver esa consulta, ya que el legislador tiene que ser –siempre y sin excepciones- respetuoso de la Carta Fundamental, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos 6° y 93, y así también –con mayor razón- deben actuar todos los que interpretan y aplican los preceptos legales. De lo contrario, deberán activarse los mecanismos de control de constitucionalidad contemplados en el segundo de los artículos mencionados.

Pues bien y por su directa conexión con la duda que consta al comienzo de este Informe, resumiré tanto las bases constitucionales que regulan la creación de órganos estatales, particularmente dentro de la Administración del Estado, como aquellas que establecen la asignación de atribuciones.

---

[1] En adelante e indistintamente, *Consejo Consultivo* o *Consejo*.
[2] Sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 2008.

1. Creación de órganos estatales

Conviene aclarar, desde el comienzo, que la Constitución no contempla un estatuto acerca de la creación de órganos estatales, si bien no es difícil advertir que, por regla general, ellos deben ser originados en normas constitucionales o, al menos, en virtud de preceptos legales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 63 N° 20) de la Carta Fundamental, ya que la preocupación decisiva del poder constituyente radica en fijar con certeza, en el artículo 7° inciso 1°, los requisitos para la actuación válida de todos los órganos públicos.

A. Marco constitucional y legal

Situado el asunto, concretamente, en el ámbito del *Gobierno*, o sea, del conjunto de órganos que dependen del Presidente de la República, el artículo 24 de Constitución dispone, en sus incisos 1° y 2°, que a él le corresponde el gobierno y la administración del Estado, siendo, además, Jefe del Estado y extendiéndose su autoridad a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

A su turno, la Ley N° 18.575[3] precisa, en su artículo 1°, que el Presidente de la República ejerce ese gobierno y administración con la colaboración de *los órganos que establezcan la Constitución y las leyes*; añadiendo que la Administración del Estado está constituida, entre otras entidades, por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y *los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.*

En consecuencia, al legislador o directamente a la Constitución corresponde establecer los órganos que colaboren con el Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado, tal y como lo corrobora, tratándose de nuevos servicios públicos o

[3] Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2000, publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2001.

empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado el artículo 65 inciso 4° N° 2° de la Carta Fundamental[4].

Sin embargo y para que no quede incompleta esta relación, no pugna con la Constitución, aunque sea excepcionalísimo, que el Presidente de la República cree, en virtud de su potestad reglamentaria autónoma[5], entidades que lo asesoren[6].

B. Consejos consultivos

Llevado lo expuesto al ámbito más específico de los organismos estatales de carácter consultivo, tiene que comenzar el suscrito dejando constancia de un hecho ineludible, consistente en la profusión de esa especie de organismos, situados al interior de la Administración del Estado o en relación con ella, especialmente a partir del año 2000, al punto que la Presidenta de la República –casi al finalizar esa década- instruiría "establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, cuya integración debe obedecer a los principios de diversidad, representatividad y pluralismo"[7].

Empero y aun antes que en aquella normativa infralegislativa, tiene que considerarse el deber del Estado, previsto en el artículo 1° inciso 5° de la Constitución, en virtud del cual se asegura el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, lo cual "alude a la facultad de la persona de 'tomar parte en cualquiera de las organizaciones, entidades o actividades de la vida social, cultural, política y económica' (...)"[8].

---

[4] José Luis Cea Egaña: *Teoría del Gobierno* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000) p. 41.
[5] Artículo 32 N° 6° de la Constitución.
[6] Por ejemplo, en virtud del Decreto Supremo N° 355 (Ministerio del Interior), de 1990, publicado en el Diario Oficial el 9 de mayo de ese año, se creó la *Comisión de Verdad y Reconciliación*; el Decreto Supremo N° 1.040 (Ministerio del Interior), de 2003, publicado en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 2003, creó la *Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*; el Decreto Supremo N° 336 (Ministerio de Hacienda), de 2006, publicado en el Diario Oficial el 24 de junio de 2006, creó el *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma provisional*; y el Decreto Supremo N° 146 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), de 2007, publicado en el Diario Oficial el 18 de enero de ese año, creó la *Comisión Asesora Presidencial "Consejo Asesor para la Calidad de la Educación"*.
[7] Gabinete Presidencial N° 008 que contiene el *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, 27 de agosto de 2008.
[8] Ángela Vivanco Martínez: *Curso de Derecho Constitucional. Aspectos Dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980*, Tomo II (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006) p. 74.

Pues bien y sólo por vía ejemplar, para confirmar la profusión de estos entes de participación, pueden mencionarse el Comité Consultivo Nacional del *Consejo Nacional de la Cultura y las Artes* que asesora al Directorio en lo relativo a políticas culturales, plan anual de trabajo, y preparación de proyectos de ley y actos administrativos concernientes a la cultura y sus Comités Consultivos Regionales[9]; el *Consejo que asesora al Ministro de Salud* en todas las materias relacionadas con el análisis, evaluación y revisión de las Garantías Explícitas en Salud[10]; el *Consejo Consultivo Previsional* cuya función es asesorar a los *Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda* en asuntos vinculados con el Sistema de Pensiones Solidarias[11]; el *Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño,* cuya función es asesorar al *Ministerio de Economía, Fomento y Turismo* en la proposición de políticas y coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado, destinados a promover una adecuada participación de esa especie de empresas en la economía nacional[12]; el *Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente y los Consejos Regionales*[13]; el *Consejo Consultivo de la Discapacidad* que debe hacer efectiva la participación y el diálogo social en el proceso de igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad[14]; y el *Consejo Consultivo de Promoción Turística,* cuyo objeto primordial consiste en asesorar y colaborar, a través de la *Subsecretaría de Turismo,* en la formulación de la política nacional de promoción del turismo, tanto a nivel nacional como internacional[15].

En todos estos casos, se trata de órganos asesores "(...) que *no toman decisiones,* sino que *emiten informes* destinados a preparar la decisión administrativa (...)"[16], sea que esos dictámenes u opiniones deban ser obligadamente requeridos, en cuyo caso constituyen un trámite esencial del acto administrativo terminal, o puedan ser sólo facultativamente impetrados por la autoridad a quien cabe asesorar.

---

[9] Artículos 12 y 22 de la Ley N° 19.891, publicada en el Diario Oficial el 23 de agosto de 2003.
[10] Artículo 20 de la Ley N° 19.996, publicada en el Diario Oficial el 3 de septiembre de 2004.
[11] Artículo 66 de la Ley N° 20.255, publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 2008.
[12] Artículo 4 de la Ley N° 20.416, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 2010.
[13] Artículos 76 y 78 de la Ley N° 20.417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010.
[14] Artículo 63 de la Ley N° 20.422, publicada en el Diario Oficial el 10 de febrero de 2010.
[15] Artículo 23 de la Ley N° 20.423, publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 2010.
[16] CARLOS CARMONA SANTANDER: *La Organización Administrativa*, Apuntes de Clases, Unidad III, Primera Parte (Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2004) p. 83.

En efecto, la *función consultiva* está concebida para "(...) transmitir a la autoridad la sensibilidad ciudadana, antes que a proveerla de conocimientos especializados que, como apuntaba don José Domingo Amunátegui, 'lleven ilustración en la preparación de los actos administrativos i garantía para el cumplimiento de las leyes i para los funcionarios que, bajo la dependencia del ajente unipersonal, pudieran verse expuestos a las consecuencias de una voluntad intemperante'"[17].

En la misma línea de técnica legislativa se enmarca, entonces, el *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*, a propósito del cual la Presidenta de la República, al promulgar la que sería la Ley N° 20.283, expuso que dicho cuerpo legal "(...) crea un Consejo Consultivo, ampliamente participativo, para *apoyar* en la discusión de los reglamentos, los incentivos y los recursos para la investigación que asigna esta ley. Y yo quiero destacar este aspecto, porque apunta a la construcción de un Chile más participativo, más transparente y también más abierto (...)"[18].

Probablemente, el punto culminante de esta política se sitúa en la Ley N° 20.500[19], sobre asociaciones y *participación ciudadana en la gestión pública* que, entre otras materias, modificó la Ley N° 18.575, agregando un nuevo Título IV dedicado, precisamente, a dicha especie de participación, en nexo con la cual el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, validando la afirmación del profesor ENRIQUE SILVA CIMMA quien, precisamente a propósito de los órganos consultivos, sostenía que su "(...) creación la observamos a diario en la vida administrativa (...)"[20], pues "(...) el Poder Administrador necesita *asesorarse* por órganos *puramente consultivos*, a fin de realizar su acción administrativa (...)"[21].

Por ello, en al Ley N° 20.500 se impone a cada órgano de la Administración del Estado establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las

---

[17] ROLANDO PANTOJA BAUZÁ: *La Organización Administrativa del Estado* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1998) p. 351.
[18] Discurso de promulgación ley del bosque nativo y fomento forestal, 11 de Julio de 2008, BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: Historia de la Ley N° 20.283. Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal (julio de 2008), Boletín N° 669, pp. 1.823-1.824.
[19] Publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2011.
[20] ENRIQUE SILVA CIMMA: *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Servicio Público* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1995) p. 78.

personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, debiendo establecerse consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

En fin, conviene aquí recordar que el Tribunal Constitucional declaró que las disposiciones que se agregaban a la Ley N° 18.575 se ajustaban a la Carta Fundamental "(...) en el entendido que las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones que establezcan los órganos de la Administración del Estado, deben tener por objeto *facilitar y promover, no entrabar*, el derecho establecido en el artículo 1°, inciso final, de la Constitución Política, en relación con el artículo 5° de la misma Carta Fundamental, en orden a que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional"[22].

2. Regla de oro del Derecho Público chileno

Por otra parte y en nexo con las atribuciones que cabe encomendar a los órganos estatales, incluyendo los de naturaleza consultiva, en las Bases de la Institucionalidad, a partir del principio de separación de órganos y funciones, el artículo 7° inciso 2° de la Carta Fundamental contiene la *regla de oro* del Derecho Público Chileno, sancionando con la nulidad y la responsabilidad consecuencial la ejecución de actos que no se encuentren *previa y expresamente* atribuidos, por la Constitución o la ley.

Como se ha encargado de clarificar la doctrina, dos son, al menos, las razones que justifican la división de competencias: Por una parte, el principio metajurídico de división del trabajo; y, de otra, "porque, desde que nace el Estado de Derecho, aquel principio se eleva al rango de categoría jurídica al estimarse que los derechos de los administrados se hallarán mejor garantizados cuando se delimite el campo de actuación como ente público de cada uno de los sujetos a los que el Ordenamiento Jurídico atribuye ese carácter"[23].

[21] *Id.*, p. 78.
[22] Resuelvo 3° de la sentencia pronunciada el 20 de enero de 2011, Rol N° 1.868.
[23] RAFAEL ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid, Ed. Tecnos, 1995) p. 64.

La competencia de los órganos estatales, entonces, se encuentra constituida por un conjunto de atribuciones asignadas por la Constitución o la ley y que se denominan potestades, esto es, un poder jurídico finalizado, cuyo objetivo máximo es contribuir al bien común[24].

Coherente con lo que se viene explicando, el artículo 2° de la Ley N° 18.575 preceptúa que los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes, deberán actuar *dentro de su competencia* y *no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico*, por lo que todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

En consecuencia, cuando la Constitución o la ley atribuyen una potestad surge un deber jurídico de obrar en el órgano al que se le asignó, si es que concurren los supuestos que el mismo Derecho ha previsto para actuar, de tal manera que "las atribuciones son, entonces, facultades que la ley les asigna, pero que no pueden dejar de ejercerse si se dan los presupuestos legales (...)"[25], al punto que "la validez de los actos administrativos depende fundamentalmente de la competencia, vale decir, para que un acto de la Administración sea válido, es menester que haya sido ejecutado por un órgano competente, y *dentro de los límites de su competencia*"[26].

Desde esta perspectiva, entonces, el principio cardinal de nuestro Derecho Público, contenido en el artículo 7° inciso 2° de la Constitución, constituye uno de los tres requisitos habilitantes para la actuación válida de los órganos del Estado –previa investidura regular, competencia y respeto de las formalidades legales-, pues "se trata de los tres requisitos, copulativos y taxativos que un individuo o grupo deben reunir para convertirse en órganos del Estado e imputarle lo hecho o no por ellos. La ausencia de cualquiera de esas

[24] PATRICIO AYLWIN AZÓCAR y EDUARDO AZÓCAR BRUNNER: *Derecho Administrativo* (Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1996) pp. 22-23.
[25] MANUEL DANIEL ARGANDOÑA: *La Organización Administrativa en Chile* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1985) p. 71.
[26] ENRIQUE SILVA CIMMA citado en *supra* nota 20, pp. 89-90.

exigencias esenciales significa que el Estado-Gobierno no ha sido obligado, pues quien ha obrado es un particular y no un órgano suyo"[27].

Hállase allí el principio de legalidad, el cual –como ha sostenido el Tribunal Constitucional- "supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Desde este punto de vista, cabe hablar, más propiamente, de *principio de juridicidad*, en la medida que *se asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico* en su conjunto"[28].

Sobre esa base, los órganos estatales y las autoridades públicas sólo pueden realizar aquello que les ha sido expresamente atribuido y de manera previa, por la Constitución y la ley, sin que puedan obrar careciendo de esa habilitación. Y, recuérdese bien, al tenor del mencionado artículo 7° inciso 2°, la atribución de potestades no puede verificarse de otra manera *ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias.*

Pues bien, la norma capital que he resumido concluye, si es que no se respeta en los términos requeridos por la Constitución, con la nulidad de derecho público del acto y sin perjuicio de las responsabilidades del funcionario o autoridad que lo haya adoptado, tal y como lo preceptúa el artículo 7° inciso 3° de la Carta Fundamental.

III. SIGNIFICADO DE LA PRECEPTIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA

Teniendo en mente el marco constituci0onal que he descrito, procede ahora examinar el estatuto jurídico –legal y reglamentario- que regula el *Consejo Consultivo* creado en virtud de la Ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, que "(...) bajo el concepto del desarrollo sustentable, (...) aspira a contribuir a la diversificación de la economía forestal, cuya importancia creciente es hoy una realidad, con énfasis en el área rural debido principalmente a la localización del recurso y de una población

[27] José Luis Cea Egaña: *El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica* (Valdivia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, 1999) p. 197.
[28] Considerando 48° de la sentencia pronunciada el 11 de diciembre de 2008, Rol N° 790.

que ha carecido históricamente de oportunidades permanentes para elevar sus condiciones de vida"[29].

Por eso, su artículo 1° aclara que ese cuerpo legal tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.

3. Historia fidedigna

En lo que dice relación, específicamente, con el *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*, fue incorporado al proyecto de ley durante el primer trámite constitucional, mediante una indicación del Presidente de la República[30], aunque sin mencionar su composición.

Dicho Consejo, según aquella indicación, tendría como atribuciones *fijar* las políticas, *difusión y administración* del *Fondo de Fomento e Investigación Forestal*, cuya finalidad consistía en fomentar el desarrollo de la actividad forestal, incluyendo especialmente a los pequeños propietarios; apoyar e incentivar la investigación científica y tecnológica vinculada al sector y su medio ambiente; fomentar la capacitación laboral y empresarial de las actividades vinculadas a él; y apoyar la investigación y proyectos de protección del suelo, recursos hidrobiológicos y de flora y fauna asociados al bosque.

Sin embargo, mediante una nueva indicación del Jefe del Estado se alteró sustancialmente la participación del *Consejo Consultivo* en relación al Fondo referido, pues se sugirió –y así fue aprobado en la Comisión respectiva- que la fijación de políticas, difusión y administración de dicho fondo, correspondiera al Ministro de Agricultura, para lo cual *podría* recabar informe del *Consejo*[31], dejándolo, desde ese momento, desprovisto de potestades decisorias, como se expondrá más adelante.

[29] Mensaje, 10 de abril de 1992, *Historia de la Ley N° 20.283* citada en *supra* nota 18, p. 6.
[30] Informe de las Comisiones Unidas de Agricultura, Desarrollo Rural y Marítimo y de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, sobre el proyecto de ley de recuperación del bosque nativo y de fomento forestal (31 de marzo de 1993), *Historia de la Ley N° 20.283* citada en *supra* nota 18, p. 91.
[31] Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto de ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal (31 de agosto de 1993), *Historia de la Ley N° 20.283* citada en *supra* nota 18, p. 126.

Con todo, sería durante el segundo trámite constitucional, con motivo del nuevo segundo informe que debieron evacuar las COMISIONES UNIDAS DE AGRICULTURA Y DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO, que se configuró más cabalmente el *Consejo Consultivo*, sin perjuicio de algunas enmiendas menores que se le introducirían en el curso de su posterior tramitación parlamentaria.

En efecto, mediante una nueva indicación de la Presidenta de la República se propuso la creación de dicho órgano, su integración y atribuciones, sobre la base de una entidad que *asesorara* al Ministerio de Agricultura para determinar los criterios de priorización de los terrenos forestales y la focalización y asignación de las bonificaciones previstas en la ley, así como los criterios de evaluación técnica y ambiental.

Es útil insertar aquí la intervención del senador NAVARRO quien advirtió acerca de (...) la bajísima incidencia que suelen tener los consejos consultivos y relató su experiencia sin resultados positivos como miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Reparó que si la ley no enuncia las facultades del Consejo Consultivo y se deja su determinación a un reglamento, lo cierto es que no queda establecida cuál será la presencia del Estado y del sector privado, se gira un cheque en blanco a un organismo cuyas funciones son desconocidas y *se reducen a debatir* lo que el Gobierno hace, pero *sin poder modificar en forma alguna* el curso de acción, le parece inadecuado"[32].

Frente a esa afirmación, el senador ALLAMAND manifestó su discrepancia, por cuanto el buen funcionamiento de estas instituciones no obsta para reconocer que requieren de "(...) la existencia de *mecanismos de consulta reglada obligatoria*, pues si tiene dicho carácter, y a esto le suma la competencia de sus integrantes será imposible para la autoridad omitir, en forma arbitraria, su recomendación (...)"[33].

Más específicamente, el debate, en este aspecto, se fue centrando en torno de la intervención del *Consejo Consultivo* respecto del reglamento que fijaría las normas para su funcionamiento, a propósito de lo cual el parlamentario recién mencionado "(...) sugirió

[32] Nuevo Segundo Informe de las Comisiones de Agricultura y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, Unidas, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, 12 de agosto de 2007, *Historia de la Ley Nº 20.283* citada en *supra* nota 18, p. 1.265.

que haya una consulta reglada del reglamento y de sus modificaciones, *aunque no sea de carácter vinculante* (...)"[34], en lo que coincidió el senador ESPINA "(...) dado que si el Comité Consultivo está habilitado para *opinar* acerca de la ejecución de la ley no resulta lógico que no pudiera hacerlo respecto del reglamento que pone en práctica a aquélla. Agregó que es inconcebible que no exista esta *instancia de consulta* al tiempo de dictarse el reglamento al que se han derivado numerosas atribuciones"[35].

Con mayor precisión, reiteró el senador ALLAMAND, "(...) se debe establecer que al Consejo le corresponde *emitir opinión* previa tanto en el primer reglamento como en toda reforma que el Ejecutivo impulse. Sobre la base de estas consideraciones, descartó el concepto del consejo consultivo como un órgano asesor del Ejecutivo para la elaboración del reglamento"[36].

Finalmente, el senador NAVARRO "(...) consultó si *será posible que los ciudadanos le demanden pronunciamiento al Consejo Consultivo*, o esto sólo tendrá lugar cuando el Ministro los convoque. Especificó que si la finalidad de aquél es trabajar para el bosque nativo, y éste es de interés nacional, es coherente con esta naturaleza que haya lugar al mecanismo que ha señalado"[37], ante lo cual la SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA "(...) explicó que se debe buscar *una fórmula* en la cual las organizaciones o entidades que generan representación *puedan elegirlos*, y la razón de que se señale este procedimiento es porque existen situaciones más complejas en que aquéllas difícilmente se ponen de acuerdo"[38].

En definitiva, la última proposición formulada por la Presidenta de la República, en términos sustancialmente idénticos a los hoy vigentes, fue aprobada por la unanimidad de las Comisiones Unidas.

Es claro, en consecuencia, del debate habido en las Comisiones parlamentarias que acabo de extractar, la naturaleza consultiva, de opinión o sugerencia con que fueron caracterizadas las atribuciones del *Consejo*, sin que ellas puedan estimarse vinculantes para

---

[33] *Id.*, p. 1.266.
[34] *Id.*, p. 1.269.
[35] *Id.*, p. 1.269.
[36] *Id.*, p. 1.270.
[37] *Id.*, p. 1.270.

los órganos a quienes dicha institución aporte sus sugerencias, proposiciones u observaciones, aunque sin perjuicio que aquella opinión deba ser necesariamente recabada, pero sin forzar la decisión que, al fin y al cabo, adopte la autoridad atribuida de la potestad decisoria.

4. Integración

Según ya he anticipado, el artículo 33 de la Ley N° 20.283 creó el *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*, el cual es presidido por el Ministro de Agricultura.

Dicha institución se integra, además, por dos académicos universitarios, uno de los cuales debe representar a las escuelas o facultades de ingeniería forestal y el otro a las escuelas o facultades de biología que cuenten con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo; otras dos propuestas por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, con trayectoria en la conservación y uso sustentable del bosque nativo; dos más propuestas por organizaciones de medianos y grandes propietarios de predios con bosque nativo; dos personas propuestas por organizaciones de pequeños propietarios de predios con bosque nativo; el Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Chile A.G. o la persona que éste designe en su representación; una persona propuesta por los propietarios de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada; el Presidente de la Sociedad de Botánica de Chile, o la persona que éste designe en su representación; el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente; el Director Ejecutivo del Instituto Forestal; y el Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, quien actuará como Secretario Ejecutivo.

5. Funciones

Tras establecer las modalidades, plazos y características de las designaciones referidas, a la par que el carácter gratuito de su participación en el *Consejo*, se insertan las atribuciones de dicha entidad.

---

[38] *Id.*, p. 1.270.

C. Responder consultas

En primer lugar, corresponde al *Consejo Consultivo* *absolver* las consultas que le formule el Ministro de Agricultura sobre las materias de que trata la Ley N° 20.283, es decir y conforme al sentido natural y obvio de las palabras[39], responder, contestar o satisfacer lo que le pregunta[40] dicha autoridad ministerial respecto de los asuntos regulados en dicha ley relativos a la recuperación del bosque nativo y el fomento forestal.

D. Cambios normativos

En segundo lugar, el *Consejo* debe *pronunciarse*, previamente, sobre los proyectos de reglamento y sus modificaciones, *emitir opinión* sobre la ejecución de la ley y *proponer* las adecuaciones normativas legales y reglamentarias que estime necesarias.

Los verbos rectores destacados significan que el *Consejo* tiene que "declararse o mostrarse a favor o en contra (...)"[41] de los proyectos de reglamento y de sus modificaciones; "dar, manifestar por escrito (...) un juicio, un dictamen, una opinión"[42] acerca de la ejecución de la ley; y "manifestar con razones (...)"[43] su parecer acerca de las adecuaciones normativas legales y reglamentarias que estime necesarias.

E. Fondos

En tercer lugar, le corresponde *formular*, o sea, expresar o manifestar[44] observaciones a las políticas que elabore el Ministerio de Agricultura para la utilización de los recursos de investigación señalados en el Título VI de la Ley N° 20.283 y sobre los proyectos que se proponga financiar con cargo a dichos recursos.

El mencionado Título se ocupa de los recursos para la investigación del bosque nativo, disponiendo, en el artículo 42 inciso 1°, que "la Ley de Presupuestos contemplará todos los años *un fondo destinado a la investigación del bosque nativo*, cuya finalidad será

---

[39] Artículo 20 del Código Civil.
[40] *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (Madrid, Ed. Espasa, 2001) p. 1.330.
[41] *Id.*, p. 1.252.
[42] *Id.*, p. 598.
[43] *Id.*, p. 1.252.

promover e incrementar los conocimientos en materias vinculadas con los ecosistemas forestales nativos, su ordenación, preservación, protección, aumento y recuperación, *sin perjuicio de los aportes privados* que puedan complementarlo".

Los recursos así contemplados, en todo caso, se asignarán siempre por *concurso público*[45] y estarán especialmente destinados a la investigación científica y tecnológica relacionada con el bosque nativo y la protección de su biodiversidad; la investigación y los proyectos de desarrollo tecnológico que propendan a la protección del suelo, de los recursos hídricos, de flora y fauna y de los ecosistemas asociados al bosque nativo; la creación y establecimiento de programas de capacitación, educación y transferencia tecnológica en áreas rurales, dedicados a la instrucción y perfeccionamiento de las personas y comunidades rurales cuyo medio de vida es el bosque nativo; la evaluación de los efectos de las intervenciones en el bosque nativo de acuerdo a esta ley; y al desarrollo de iniciativas complementarias a las indicadas, que permitan aportar antecedentes, información, difusión, conocimiento o recursos tendientes al cumplimiento del objetivo de esta ley[46].

Pues bien y en nexo con esta atribución del *Consejo Consultivo*, cuyo esclarecimiento me ha sido particularmente solicitado, el artículo 44 de la ley preceptúa que "las políticas e instrucciones para la utilización de los recursos de investigación serán definidas por el Ministerio de Agricultura, *a proposición del Consejo Consultivo* (...). Un reglamento normará los detalles de la administración y destino de estos fondos, como los mecanismos de evaluación de los proyectos y programas en que se emplee".

Asimismo, cabe consignar que el Presidente de la República, para dictar el reglamento del Fondo, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura, el que además deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda, tiene que solicitar también la opinión del *Consejo Consultivo*.

---

[44] *Id.*, p. 730.
[45] Artículo 42 inciso 2°.
[46] Artículo 43.

En concreto, han sido dictados dos reglamentos que versan sobre estas materias, contenidos en los Decretos Supremos N° 95 y N° 96, ambos de 2008 (Ministerios de Agricultura y Hacienda)[47].

El primero de ellos versa sobre el fondo reconservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo, mientras que el segundo de esos DS. –que es el que más directamente se vincula con este Informe- dispone, en su artículo 3° inciso 1°, que "el Ministerio de Agricultura definirá las políticas e impartirá las instrucciones para la utilización de los fondos a *proposición* del *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*", en tanto que su artículo 9° inciso 2° preceptúa que "efectuada la evaluación (por la Corporación Nacional Forestal) y definidos los proyectos que se proponga financiar, éstos serán presentados al *Consejo Consultivo del Bosque Nativo* para que formule observaciones", es decir, para que exprese o manifieste advertencias[48] o sugerencias en torno de los proyectos.

En suma, la atribución conferida al Consejo Consultivo, en relación con el fondo destinado a la investigación del bosque nativo, consiste en formular observaciones sobre los proyectos que se proponga financiar con cargo a dichos recursos, una vez efectuada la evaluación correspondiente por la Corporación Nacional Forestal y definidos los proyectos –mediante concurso público- que se proponga financiar, a objeto que dicho Consejo exprese o manifieste las advertencias o sugerencias que estime procedentes en torno de los referidos proyectos.

F. Recuperación y fomento

Finalmente, tiene que *proponer* al Ministro de Agricultura, en los términos ya definidos de ese verbo rector, los criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en la ley[49], así como los criterios de evaluación técnica y ambiental para lo cual debe considerar, conforme al artículo 4° inciso 3° de la

[47] Ambos publicados en el Diario Oficial el 5 de octubre de 2009.
[48] *Diccionario* citado en *supra* nota 40, p. 1.089.
[49] Debe vincularse esta disposición con el artículo 27 de la misma ley, al tenor del cual "el Ministerio de Agricultura definirá los criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en esta ley, así como los criterios de evaluación técnica y ambiental, previa consulta al Consejo Consultivo del Bosque Nativo de acuerdo a lo establecido en el artículo 33".

ley, el catastro forestal que mantiene la Corporación Nacional Forestal, junto a otras fuentes de información relevantes.

6. Reglamento

Por último, el artículo 33 señala que un reglamento fijará las normas de funcionamiento del *Consejo Consultivo.*

Se trata del Decreto Supremo N° 80, de 2008 (Ministerio de Agricultura)[50], que contiene el *Reglamento del Consejo Consultivo del Bosque Nativo,* cuyo artículo 7° repite las funciones previstas en el artículo 33 de la Ley N° 20.283, imponiéndole la obligación de emitir sus opiniones, pronunciamientos, observaciones y proposiciones en un plazo máximo de 30 días corridos desde que sea requerido, salvo que el Ministro de Agricultura, expresamente, le asigne urgencia.

Cabe señalar, especialmente, que, en el inciso final de dicho artículo 7° se aclara que "los pronunciamientos, observaciones, proposiciones y opiniones que emita el Consejo, *no serán vinculantes, ni obligatorios* para el Ministro de Agricultura quien, en todo caso, *deberá fundar las decisiones que sean contrarias a los acuerdos* adoptados por *el Consejo*"[51].

IV. NATURALEZA DE LAS ATRIBUCIONES DEL *CONSEJO*

Sobre la base de las consideraciones expuestas, procede absolver la consulta que me ha sido formulada, en nexo con el alcance o extensión de las atribuciones del *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*, creado por la Ley N° 20.283, aun cuando ya es clara la respuesta del suscrito, pero estima útil sistematizarla.

---

[50] Publicado en el Diario Oficial el 11 de febrero de 2009.

[51] El deber de fundar las decisiones contrarias a las proposiciones del *Consejo* es consistente con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 19.880, a propósito de lo cual la Contraloría General de la República ha dictaminado que "en cuanto a la naturaleza del informe que emita aquel cuerpo colegiado, es preciso señalar que dicho documento aunque *no tiene carácter vinculante* para el Instituto Nacional de Deportes, *debe ser ponderado efectivamente* para los fines de proceder a la asignación de los recursos del Fondo, a través de la modalidad de asignación directa, *debiendo*, por lo tanto, *exponerse las razones por la cuales se acogen o no los planteamientos* de dicho ente asesor, de acuerdo con lo prescrito en el inciso cuarto del artículo 41 de la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la

Dicho *Consejo*, como ha sido acreditado en los párrafos precedentes, se enmarca en una clara tendencia legislativa, en el sentido de crear instituciones que asesoren a los órganos de la Administración del Estado, sobre la base de organismos integrados por funcionarios públicos en conjunto con representantes del sector privado afín a la materia en la que deben formular sus proposiciones, sugerencias u observaciones.

Es claro también que, en este caso, como es usual, las atribuciones que el legislador le ha conferido tienen, precisamente, esa naturaleza de consejo u opinión, sin que el parecer o propuesta que manifieste vincule al ente administrativo asesorado, el cual goza de discrecionalidad para decidir acerca de la materia consultada, pero debiendo justificar, en caso de no seguir lo sugerido por el *Consejo*, conforme a lo dispuesto en el artículo 7° inciso final de su Reglamento, en relación con el artículo 41 de la Ley N° 19.880.

Más todavía, aquel precepto reglamentario es categórico, para que no existan dudas al interpretar la Ley N° 20.283, en cuanto a que los pronunciamientos, observaciones, proposiciones y opiniones que emita el *Consejo, no serán vinculantes, ni obligatorios* para el Ministro de Agricultura.

En efecto, sus atribuciones dicen relación con absolver las consultas que le formule ese Ministro y proponerle los criterios de priorización de los terrenos, de focalización y de asignación de las bonificaciones contenidas en la ley, así como los criterios de evaluación técnica y ambiental, pronunciarse sobre los proyectos de reglamento y sus modificaciones, emitir opinión sobre la ejecución de la ley, sugerir adecuaciones normativas y, en fin, formular observaciones tanto respecto de las políticas que elabore el referido Ministerio como sobre los proyectos que se proponga financiar con cargo a los recursos contemplados en el Título VI de la Ley N° 20.283.

Particularmente, en relación con esta última atribución, la ley y el DS. N° 96, en sus artículos 3° y 9°, son también claros en el carácter asesor no vinculante de las proposiciones y observaciones que formule el *Consejo*, desde que sólo le corresponde sugerir al Ministerio de Agricultura las políticas e instrucciones para la utilización de los fondos res-

---

Administración del Estado, al disponer que la resolución final de un procedimiento administrativo debe ser

pectivos y formular observaciones a los proyectos, definidos por la Corporación Nacional Forestal, previo concurso público, que se proponga financiar con ellos, sin que pueda objetar o alterar lo resuelto por esa Corporación ni imponiéndole obrar, con posterioridad, conforme a lo que decida el *Consejo*, aun cuando, si ella decide obra en sentido contrario a lo sugerido, deberá fundamentar esa decisión.

En suma, las atribuciones conferidas al *Consejo Consultivo del Bosque Nativo*, creado por la Ley N° 20.283, son de asesoría, apoyo, sugerencia u opinión, sin que su criterio o razonamiento vincule al Ministerio de Agricultura o a la Corporación Nacional Forestal, según el caso, sólo quedando esos órganos de la Administración del Estado obligados a fundamentar una decisión que sea distinta de la propuesta por el *Consejo*.

V. CONCLUSIONES

Las atribuciones del *Consejo Consultivo del Bosque Nativo* son de asesoría, opinión, observación, propuesta o sugerencia, por lo que no son vinculantes para el Ministerio de Agricultura o la Corporación Nacional Forestal.

Más aún, si se comprendiera, al contrario, que lo decidido por el *Consejo* obliga a los entes administrativos asesorados por él, lo así decidido adolecería de nulidad de derecho público, conforme a lo preceptuado en el artículo 7° incisos 2° y 3° de la Constitución

Santiago, 20 de julio de 2011

MIGUEL ANGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ
Profesor de Derecho Constitucional

---

fundada" (Dictamen N° 27.893, expedido el 17 de junio de 2008).