Base de Dictámenes

MINMA, atribuciones, supervigilancia, Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, fijación lineamientos, competencia CONAF, medio ambiente

E139159N21

FECHA DOCUMENTO
15-09-2021

NUEVO:
SI

REACTIVADO:
NO

RECONSIDERADO:
NO

RECONSIDERADO PARCIAL:
NO

ACLARADO:
NO

ALTERADO:
NO

APLICADO:
NO

CONFIRMADO:
NO

COMPLEMENTADO:
NO

CARÁCTER:
NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 26190/2012, 38429/2013, 459/98

Acción	Dictamen	Año
Aplica	026190	2012
Aplica	038429	2013
Aplica	000459	1998

FUENTES LEGALES

POL art/19 num/8 ley 19300 art/1 POL art/24 POL art/33 ley 18575 art/1 inc/1 ley 18575 art/22 ley 18575 art/23 ley 18575 art/24 ley 19300 art/74 POL art/6 POL art/7 ley 18575 art/2 ley 18575 art/3 inc/2 ley 18575 art/5 inc/2 ley 19300 art/70 lt/b ley 19300 art/70 lt/c ley 19300 art/34 DTO 728/70 justi

MATERIA

Subsecretaría del Medio Ambiente se encuentra facultada para fijar lineamientos para el ejercicio del rol de supervigilancia que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente respecto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado.

Nº E139159 Fecha: 15-IX-2021

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General don Osvaldo Herrera Gatica, dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Corporación Nacional Forestal -CONAF-, solicitando un pronunciamiento acerca de la legalidad de la resolución exenta N° 1.291, de 2019, de la Subsecretaría del Medio Ambiente, por la cual se aprueban lineamientos para el ejercicio del rol de supervigilancia que el Ministerio del Medio Ambiente -MMA- tiene sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado -SNAPE-.

Alega que ese ministerio no se encontraría facultado al efecto y que a través de dicha resolución se limitarían y alterarían las funciones de los trabajadores de la CONAF, afectando la fuente laboral de los mismos.

Al efecto, el recurrente ha acompañado el oficio ord. N° 142, de 2020, de la CONAF, dirigido a la Subsecretaría del Medio Ambiente, por el que se formulan ciertas observaciones a la citada resolución exenta, indicando, en síntesis y en lo que interesa, que mediante ese acto administrativo dicha cartera de Estado se ha atribuido funciones que no le ha asignado la ley, sino que son propias del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas -SBAP-, que en la actualidad desempeña la CONAF-, contraviniendo de ese modo el principio de legalidad.

Requeridos sobre el particular, acompañaron sus correspondientes informes la Subsecretaría de Agricultura, la CONAF, y la Subsecretaría del Medio Ambiente.

Es oportuno hacer presente lo señalado por esta última entidad, en el sentido que mediante las conclusiones del Informe Final N° 850, de 2017, este Organismo de Control, le indicó que debía “formalizar y operativizar los procedimientos necesarios con el objeto de asegurar el ejercicio de la función de supervigilancia y custodia, consagradas en la letra b) del artículo 70 de la ley N° 19.300 y en el inciso segundo del artículo 31 de la ley N° 17.288”. Del mismo modo, a través del Informe Final N° 825, de 2018, esta Contraloría General solicitó a esa subsecretaría “remitir copia de la resolución exenta que definirá los mecanismos de acción para ejercer el rol de supervigilancia sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.

II. Fundamento Jurídico

En relación con la materia, cabe indicar, en primer término, que la Constitución Política ha consagrado en su artículo 19, N° 8, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, imponiendo al Estado el deber de velar para que este derecho no sea afectado, y la obligación de tutelar la preservación de la naturaleza.

De acuerdo a dicho mandato, la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, luego de ratificar en su artículo 1° la protección del derecho en comento, creó en su artículo 69 el MMA como la secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la

integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

Cabe hacer presente que según los artículos 24 y 33 de la Constitución Política y 1°, inciso primero, 22 y 23 de la ley N° 18.575, los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, en sus respectivos sectores, a quienes compete, en lo que interesa, proponer y evaluar las políticas y planes, asignar recursos y fiscalizar las actividades de su sector, conforme con las políticas e instrucciones que imparta el Jefe del Estado.

Además, con arreglo a los artículos 24 de la ley N° 18.575 y 74 de la ley N° 19.300, el MMA está integrado por la Subsecretaría del Medio Ambiente, cuyo jefe superior es el Subsecretario del Medio Ambiente, colaborador inmediato del Ministro del Medio Ambiente, a quien le corresponde la administración interna del ministerio.

Es pertinente agregar que tales autoridades, en el cumplimiento de sus cometidos, deben proceder con apego a los principios de juridicidad -consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y en el artículo 2° de la ley N° 18.575-, según el cual los organismos de la Administración del Estado deben actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Del mismo modo, se encuentran vinculadas por el principio de coordinación -contenido en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso segundo, ambos de la misma ley N° 18.575-, propendiendo a la unidad de acción, y evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Por su parte, y específicamente en lo que se refiere al MMA, el artículo 70, letras b) y c), de la ley N° 19.300, entrega a esa cartera de Estado la facultad de proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el SNAPE, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza, y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada, como asimismo respecto de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.

También es necesario tener presente que según el artículo 34 del texto legal en comento, el Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas -SNASP, que incluirá los parques y reservas marinas, con objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, y cuya administración y supervisión corresponderá al aludido SBAP.

Cabe precisar que, en consideración a que dicho servicio aún no ha sido creado, debe entenderse, de acuerdo al principio de continuidad de la función pública -en virtud del cual los órganos de la Administración tienen por finalidad promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente-, que hasta la creación del mismo las mencionadas prerrogativas se mantienen radicadas en los organismos que actualmente tienen la administración de las diversas categorías comprendidas en el aludido SNASP, por ejemplo, en el caso de los parques nacionales, en la CONAF, y respecto de los parques y reservas marinas, en el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 26.190, de 2012, y 38.429, de 2013).

En cuanto a la CONAF, es pertinente precisar que esta tiene la calidad de una corporación de derecho privado sin fines de lucro que ejerce funciones de naturaleza pública, constituyendo un organismo creado para el cumplimiento de la función administrativa, teniendo entre sus funciones -conforme lo prevé el artículo 3° de sus estatutos aprobados por el decreto N° 728, de 1970, del entonces Ministerio de Justicia, en lo pertinente-

por el decreto N° 728, de 1970, del entonces Ministerio de Justicia, en lo pertinente-, administrar las áreas silvestres protegidas del Estado que la ley o los reglamentos le encomienden, y administrar aquellos bosques fiscales que la ley determine.

De las normas indicadas cabe afirmar que al MMA le compete, entre otras funciones, la supervigilancia del SNAPE debiendo desarrollar sus funciones con apego a los principios de juridicidad y de coordinación con los órganos encargados de la administración directa de las diversas categorías de áreas protegidas.

III. Análisis y Conclusión

Como se desprende de la anotada normativa, el legislador expresamente ha entregado al MMA la atribución de supervigilar el SNAPE, de manera que resulta jurídicamente procedente que la Subsecretaría del Medio Ambiente fije los lineamientos para el ejercicio de esa prerrogativa pública, a través de la dictación de una resolución exenta.

En efecto, la función de supervigilancia que le corresponde ejercer al MMA en virtud del anotado artículo 70, letra b), de la ley N° 19.300, debe entenderse referida no a una tutela sobre otro organismo de la Administración del Estado, sino a la obligación de velar, desde un plano superior, para que se observen las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre una determinada materia (aplica criterio del dictamen N° 459, de 1998). En la especie, se trata de una supervigilancia sobre el SNAPE, constituyendo los aludidos lineamientos pautas para que el propio MMA pueda cumplir con su deber de garantizar la tutela de las áreas protegidas y la preservación de la biodiversidad de forma más eficiente y eficaz.

Ahora bien, en el desempeño del rol de supervigilancia de que se trata, el MMA debe sujetarse estrictamente a los principios de juridicidad y de coordinación antes aludidos, de modo tal que en caso alguno puede excederse en el ejercicio de sus competencias.

Así, tratándose de lineamientos internos, con la finalidad de que el MMA cumpla de la mejor forma sus obligaciones legales, en ningún caso aquellos pueden afectar competencias de otros organismos.

En este contexto, cabe precisar, en primer lugar, que de la descripción del rol de supervigilancia que se contiene en la mencionada resolución exenta N° 1.291, se advierte que este se encuentra referido en general a las áreas que conforman el SNAPE, sin que se incluyan funciones propias de administración y gestión directa que la CONAF tiene respecto de determinadas áreas silvestres protegidas. Del mismo modo, tampoco se observa que mediante la cuestionada resolución exenta se afecte la fuente laboral de los trabajadores de esa corporación.

Sin embargo, en lo que se refiere a la función de apoyo, fomento e incentivo, contenida en el acápite II, N° 2, i), de dicho acto, referido a las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, ese ministerio debe ajustar su actuación a las atribuciones que le competen en conformidad con lo previsto en el artículo 70, letra c), de la ley N° 19.300.

Del mismo modo, en cuanto a la administración y mantención de un Sistema de Reporte de Gestión de Áreas Protegidas, a que alude el punto 3 del acápite III de la resolución en estudio, tal como lo señala el MMA en su informe, debe entenderse que se trata de la entrega de información voluntaria sobre la administración de áreas protegidas, conforme al antes mencionado principio de coordinación.

En consecuencia, cabe concluir que la Subsecretaría del Medio Ambiente se encuentra habilitada para definir y precisar el rol de supervigilancia que le corresponde sobre el SNAPE, a través de una resolución como la de la especie, sin perjuicio de las precisiones antes indicadas.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS