

Informe en Derecho

FACULTADES DE CONAF Y CONTAMINACION DE AGUAS DE UN LAGO

Raúl Bertelsen Repetto

De acuerdo con lo solicitado emito el presente Informe en Derecho que se refiere a problemas planteados en el recurso de protección interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt (rol Nº 502) por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en contra de la empresa "Naviera Isla Margarita", en el que se ha hecho parte el Gobernador Marítimo de Puerto Montt.

Con fecha 26 de marzo de 1992, la Iltrma. Corte de Apelaciones de Puerto Montt ha dictado sentencia acogiendo tal recurso, el que se encuentra pendiente de conocimiento ante la Excm. Corte Suprema.

En el Informe en Derecho solicitado se me ha pedido determinar:

1. Si a la luz de las normas de la Constitución Política y de la legislación orgánica constitucional resulta procedente entregar por ley funciones de carácter público a una entidad como la Corporación Nacional Forestal.

2. Si un organismo de la Administración del Estado o una entidad a la que se ha encomendado funciones administrativas tienen derecho de propiedad, garantizado en los términos del artículo 19 Nº 24 de la Constitución Política, sobre la función pública que la ley les asigna.

3. Naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal y de las funciones que se le han encomendado, y si dicha institución tiene "un verdadero gobierno sobre el territorio que comprende el parque a su cargo".

4. Requisitos del recurso de protección en el caso del Nº 8 del artículo 19 de la Constitución Política, y en especial si una amenaza puede afectar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y las características que debe tener.

Responderé a estos puntos objeto de consulta en el orden en que han sido formulados:

1. Si a la luz de las normas de la Constitución Política y de la legislación orgánica constitucional resulta procedente entregar por ley funciones de carácter público a una entidad como la Corporación Nacional Forestal.

1. Resulta del todo conveniente, al iniciar el análisis de este punto, reconducir su formulación a las directrices constitucionales y legales básicas en virtud de las cuales habrá de resolverse.

Se trata en este caso de determinar, conforme a los principios y disposiciones constitucionales y legales que consagran el Estado de Derecho, los organismos que pueden cumplir funciones de carácter administrativo y si entre ellos puede estar la Corporación Nacional Forestal.

2. En un sentido orgánico, la Administración del Estado, tal como lo precisa el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, "estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".

De acuerdo con el principio de legalidad, que es una de las piezas claves del Estado de Derecho, las entidades de la Administración del Estado que no hayan sido creadas directamente por la Constitución, deben serlo por ley. Así se desprende de los artículos 6º, inciso primero, que establece que: "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella"; 7º, incisos primero y segundo, que establecen que los órganos del Estado actúan válidamente si sus integrantes han sido investidos regularmente, lo hacen dentro de su competencia y en la forma prescrita por ley, y no ejercen otra autoridad o derechos que los expresamente conferidos; 38, inciso primero, que entrega a una ley orgánica constitucional la determinación de "la organización básica de la Administración Pública", y 62, inciso cuarto, Nº 2, en relación con el 60 Nº 14, que incluye dentro de las materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la creación de nuevos servicios públicos y la determinación de sus funciones y atribuciones. Estos servicios, de acuerdo con lo establecido en la Ley Nº 18.575 que es, precisamente, la ley complementaria a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, han sido definidos y caracterizados por ella, de modo que para existir y actuar válidamente deben enmarcarse dentro de sus preceptos.

3. Aparte de las entidades creadas por ley para el cumplimiento de la función administrativa, el Estado, según lo autoriza el artículo 6º inciso primero, de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, "podrá participar y tener representación en entidades que no formen parte de su Administración sólo en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quórum calificado si esas entidades desarrollan actividades empresariales", pero esas entidades, de acuerdo con lo que indica el inciso segundo del mismo artículo 6º de la Ley Nº 18.575, "no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas".

Además, existe para los servicios públicos la posibilidad que contempla el artículo 34 de la Ley Nº 18.575, en virtud del cual "podrán encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad, a las Municipalidades o a entidades de derecho privado, previa autorización otorgada por ley y mediante la celebración de contratos, en los cuales deberá asegurarse el cumplimiento de los objetivos del servicio y el debido resguardo del patrimonio del Estado".

Es inequívoco que las acciones que se pueden encomendar en su ejecución no pueden significar el traspaso de potestades públicas. Al respecto existe constancia expresa en el Informe que emitió la Comisión Legislativa IV el 27 de junio de 1986 durante la tramitación de la ley, y en el cual al precisar el alcance del artículo 35, convertido luego en artículo 34, se señaló que encomendar la ejecución de acciones "no implica la entrega de potestades jurisdiccionales o de otro orden, que irroguen poder" (p. 72).

4. Debe advertirse que estos preceptos legales de carácter orgánico constitucional, una vez dictados, prevalecen sobre todo precepto leal anterior, general o especial, sin excepciones, efecto que se produce no sólo en atención a la naturaleza jurídica propia de las leyes orgánicas constitucionales que las hace prevalecer sobre otras leyes de rango inferior en caso de concurrir con ellas en la regulación de una misma materia, sino, también, por aplicación de una norma constitucional expresa. Se trata de la disposición transitoria quinta de la Carta Fundamental, que dice: "Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales." Dictados estos cuerpos, por consiguiente, cesa su aplicación.

Más aún, específicamente para la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, durante su estudio se dejó expresa constancia en el "Informe de la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales" que derogaba toda otra disposición legal contraria a su texto.

Se lee en la página 53 la siguiente constancia: "La Comisión aprueba los criterios expuestos por los señores Aylwin y Bertelsen en el sentido de que las normas de esta ley orgánica constitucional derogan tácitamente todas las disposiciones generales o especiales que sean contrarias a su texto".

5. La Corporación Nacional Forestal, cuya naturaleza jurídica se analiza más adelante en la parte III de este Informe, no es todavía un servicio público con las características que éstos, necesariamente, deben presentar de acuerdo con la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Tal sucede, porque la Ley Nº 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, que podrá usar como denominación abreviada la expresión "CONAF", y la configura como institución autónoma del Estado o servicio público descentralizado (artículo 1º), no ha entrado todavía en vigencia ya que ello ocurrirá según el artículo 19 de la citada ley "el día en que se publique en el Diario Oficial el decreto en cuya virtud el Presidente de la República disuelva la corporación de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal", lo que no se ha efectuado hasta la fecha.

Mientras tanto, la Conaf, corporación de derecho privado, no puede en un sentido orgánico considerarse integrante de la Administración del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Nº 18.575, porque no es aún un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa.

6. Es cierto, sin embargo, que el Estado, de acuerdo con el artículo 6º, inciso primero, de la misma Ley Nº 18.575, puede participar en entidades que no formen parte de su Administración si una ley lo autoriza, y ésta es la situación en que con una interpretación benévola puede entenderse que se encuentra la actual Conaf. Y digo benévola, porque Conaf, en cuanto corporación de derecho privado fue formada por distintos órganos del Estado sin tener en su origen una autorización legal expresa, pero puede entenderse que la ha tenido *a posteriori* por las distintas leyes que a ella se han referido. No obstante, mientras no integre la Administración del Estado, según el inciso segundo del mismo

artículo 6º de la Ley Nº 18.575, no puede, “en caso alguno, ejercer potestades públicas”, y tampoco puede hacerlo si en virtud del artículo 34 de la misma ley se le encomienda la ejecución de acciones o la administración de bienes por un servicio público.

De esta forma, las entidades en que el Estado participe y que no forman parte de su Administración no pueden emitir los actos típicamente administrativos, que son imperativos y que obligan unilateralmente a sus destinatarios. Y no pueden hacerlo porque carecen de esas atribuciones que “constituyen verdaderas asignaciones de poder y por eso se denominan “potestades administrativas” (DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL: *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales*, Editorial Jurídica de Chile 1982, p. 91).

El mismo autor señala que esas “potestades administrativas” son de diversa índole: “potestad de mando (que es expresión propia de la jerarquía); potestad normativa, en cuya virtud se emiten normas obligatorias de carácter general (reglamentos), o de efectos particulares, por actos administrativos de ese carácter; potestad sancionadora, que puede ser correctiva, si por ella se imponen sanciones a los administrados en general, o disciplinaria, si las medidas de sanción se imponen a los funcionarios, etc.” (DANIEL ARGANDOÑA, *ob. cit.*, p. 91). Existen también, como señala el mismo autor, “otras atribuciones que no tienen como contenido el de imponer unilateralmente obligaciones, como en la actividad contractual del Estado” y que no dan origen a actos típicamente administrativos (*ob. cit.*, pp. 91-92).

También podrían los servicios públicos, de acuerdo con las posibilidades que les ofrece el artículo 34 de la Ley Nº 18.575, encomendar a Conaf la ejecución de acciones y la administración de bienes de su propiedad, siempre que se cumplieran los requisitos que el mismo precepto contempla: autorización previa otorgada por ley y celebración de contratos en los que se asegure el cumplimiento de los objetivos del servicio y el resguardo del patrimonio del Estado, pero esta encomendación no puede llevar consigo el ejercicio de potestades públicas.

Lo que no contempla, en cambio, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, es la figura llamada por la doctrina del “servicio público concedido” que tiene lugar cuando una persona particular asume el ejercicio de una actividad radicada primariamente en el Estado (PANTOJA BAUZÁ, Rolando: *Bases generales de la Administración del Estado*. Santiago de Chile 1987, pp. 92-93). Al no admitir la ley dicha figura, no resulta procedente su existencia en virtud del principio constitucional anteriormente recordado que prohíbe a toda magistratura atribuirse otra autoridad o derechos que los expresamente conferidos (artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución Política).

Una corporación privada, entonces, podrá ser formada por órganos del Estado y colaborar con la Administración si se le encomienda la ejecución de ciertas acciones y la administración de bienes e incluso establecimientos, siempre que esté legalmente autorizada y en la medida que la ley lo establezca, pero sin que pueda ejercer jamás potestades públicas.

A tal conclusión llegó igualmente la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno cuando debió informar el proyecto de ley en que se traspasaban a la Corporación Nacional Forestal funciones y atribuciones del Servicio Agrícola y Ganadero, y el proyecto de ley que creaba el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas.

En la página 120 del informe emitido sobre el último de los proyectos mencionados se lee: "En suma, otorgar a un organismo privado atribuciones públicas constituye una expresión propia de una concepción meramente funcional o material del servicio público, que prescinde de la condición orgánica de este último, la cual, a juicio de esta Secretaría de Legislación, sería ajena a nuestro ordenamiento constitucional y, por lo tanto, eventualmente susceptible de ser objetada desde el punto de vista de su conformidad con el Texto Fundamental".

7. La doctrina administrativista chilena anterior a la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, admitía, sin embargo, la posibilidad que existieran entidades privadas a las que el legislador asignara parte de la actividad administrativa, sin convertirlas, por eso, en servicios públicos desde el punto de vista orgánico. Aquí podríamos hablar únicamente de administración en sentido material o funcional, porque personas ajenas a la Administración eran autorizadas a emitir actos unilaterales e imperativos.

Daniel Argandoña señalaba que "En Chile hay ejemplos de esta Administración atípica o invisible. Así la Corporación Nacional Forestal, que es persona jurídica de derecho privado, tiene atribuciones para calificar los terrenos de aptitud preferentemente forestal y los bosques naturales o artificiales, y para programar su plantación, manejo u ordenación de acuerdo con su registro en dicha Corporación Forestal" ("*La organización administrativa en Chile*" cit., pp. 149-150).

A juicio del informante, después de la entrada en vigencia de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las entidades privadas a las que legalmente se había dotado de atribuciones administrativas sólo conservan aquéllas que no implican el ejercicio de potestades públicas, puesto que las normas legales que les habían asignado funciones de este último tipo han debido dejar de aplicarse al entrar a regir la Ley Nº 18.575, que tiene rango de ley orgánica constitucional, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Constitución Política a la que me he referido anteriormente y de lo que se entendió durante la historia fidedigna de su establecimiento.

Sin embargo, si se estimara a —a mi juicio equivocadamente— que después de haber entrado a regir la Ley Nº 18.575 los entes privados dotados de potestades públicas las conservan e incluso que podrían conferírsele otras nuevas, ellas sólo existirían en la medida que una ley de modo expreso se las haya realmente otorgado, puesto que tanto la Constitución (artículo 7º) como la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 2º), al consagrar el principio de legalidad en materia de competencia administrativa, no reconocen otras atribuciones que las que expresamente haya conferido el ordenamiento jurídico.

8. Es necesario analizar, entonces, desde el punto de vista constitucional y legal el tema de las atribuciones y potestades de los órganos de la Administración, entendida ésta en sentido material o funcional, materia en la que tiene igualmente aplicación ese principio central del Estado de Derecho, que es el principio de legalidad.

En virtud del principio de legalidad, la Administración queda limitada en su actuación a una habilitación normativa previa y expresa. Por lo tanto, toda actuación administrativa debe ser evaluada frente al principio de legalidad. Así, si existe una ley o una norma habilitante, en principio, podrá tratarse de un acto válido, si se ha cumplido, con el resto de la legalidad vigente y no se han infringido garantías constitucionales.

Este principio de legalidad tiene consagración expresa en nuestro ordenamiento constitucional vigente, y una entidad administrativa que debe llevar adelante cometidos públicos, para poder actuar legalmente debe haber sido dotada previamente de atribuciones. Sin atribuciones otorgadas expresamente por la ley, esto es, sin cobertura legal previa, la actuación es ilegítima, pues ellas sólo se encuentran en tal habilitación legal. Sin ley previa el órgano público no puede actuar, pues no tiene ninguna atribución o función legalmente otorgada.

Este es el mecanismo de funcionamiento de todos los órganos que ejercen la Administración, en sentido material, y tienen a su cargo cometidos estatales, a través de potestades o atribuciones otorgadas por ley previa y expresa.

Fluye nítido este desarrollo del contenido del artículo 6º de la Constitución, cuando expresa que: "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella". Y, con mayor énfasis, del artículo 7º inciso 1º de la Constitución, cuando señala que "los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, *dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley*", disposición básica dentro del Estado de Derecho en Chile.

A estas dos disposiciones debe añadirse el artículo 62, inciso cuarto, Nº 2 de la Constitución, cuando establece que la determinación de las funciones o atribuciones de todos los servicios públicos es materia de ley, lo cual significa que consagra, en armonía con los artículos 6º y 7º de la Constitución, el principio de la legalidad. Toda entidad, cualquiera sea su forma de organización (en sentido de personificación pública o privada, si es que ésta se admite), si lleva adelante cometidos públicos, está sujeta al principio de legalidad.

En cuanto al principio de legalidad, el artículo 2º de la Ley Nº 18.575 expresa: "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*. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".

Pero, además de ser necesaria la cobertura legal previa para poder ejercer una potestad pública, éstas siempre deben ejercerse en función del interés público, de una finalidad pública, las que sólo pueden estar previamente consignadas y autorizadas en un texto legal.

Entonces, respecto del problema que debe resolverse, CONAF, en cuanto cumple cometidos públicos (cuya cobertura legal desarrollaré más adelante), está por tanto, sujeto al principio de la legalidad.

Su condición de "persona jurídica de derecho privado" no le priva de tal sujeción al principio de legalidad, pues, en cuanto CONAF cumple funciones administrativas, en sentido funcional o material integraría la Administración del Estado.

Esta es la misma conclusión a que llega la doctrina, incluso refiriéndose al caso específico de CONAF, si bien antes de la Ley Nº 18.575. Así, Manuel Daniel Argandoña ("*La organización administrativa en Chile*", segunda edi-

ción, 1985, p. 119) dice que "aun cuando en estos casos (se refiere a CONAF) se trata de corporaciones privadas constituidas con arreglo al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, es la verdad que los miembros de tales corporaciones son todos organismos públicos que se han valido de este procedimiento para la obtención de un fin también público y actuando —ha debido extenderse— dentro de sus respectivas competencias legales".

Por tanto, CONAF está igualmente sujeta al control de la legalidad de sus actos, ya que sus atribuciones sólo son creadas por ley. Está investido de ellas para el cumplimiento de sus funciones y esas atribuciones las tiene en virtud de una técnica administrativa de estructuración.

La formación de la Administración se lleva a cabo a través de una fórmula jurídica en virtud de la cual la ley, luego de crear el órgano respectivo, o al menos, de reconocer su existencia si lo ha creado directamente la Constitución o si es una entidad privada a la que se reconoce un carácter público, lo dota de atribuciones con el fin de llevar adelante la función pública. Por tanto, la tarea administrativa, la función pública que debe cumplir CONAF, se hace a través de las atribuciones que señala la ley.

En conclusión, los órganos o entidades de la administración material, esto es todos aquéllos que ostentan funciones o cometidos públicos, están sujetos al principio de legalidad, y ninguna actuación de ellos está válidamente encaminada si no cuenta con un texto legal expreso que cree y delimite alguna atribución. Si no hay texto expreso, sencillamente no hay atribución, y toda actuación así realizada resulta ilegítima, nula, inexistente desde el punto de vista jurídico-constitucional. Está fuera del imperio del Derecho.

Es inequívoco, entonces, que la CONAF, en la medida que realiza funciones públicas, sólo puede actuar válidamente si cuenta con facultades legalmente establecidas, esto es, que tenga habilitación legal previa.

Y este vínculo atributivo de facultades o poderes entre el órgano o entidad y la función pública —como veremos a continuación—, es muy diferente a un vínculo de propiedad, que es que aplica la sentencia que recae este Informe en Derecho.

II. Si un organismo de la Administración del Estado o una entidad a la que se ha encomendado funciones administrativas tienen derecho de propiedad, garantizado en los términos del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, sobre la función pública que la ley les asigna.

1. La propiedad o dominio, en sentido estricto, es un vínculo real entre una persona y una cosa corporal con el fin de usar, gozar y disponer libremente de ella, y está definida en tal sentido en el artículo 582 del Código Civil. Constitucionalmente se la protege en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, disposición que permite limitarla e imponerle obligaciones derivadas de su función social, pero que prohíbe privar de ella, del bien sobre que recae o de alguno de sus atributos o facultades esenciales del dominio sin la correspondiente indemnización.

Este vínculo de la propiedad ha sido, igualmente, en el ámbito privado, extendido a los "derechos", pues, según el artículo 583 del Código Civil, también sobre los bienes incorporeales —como lo son los derechos según el artículo 565 del mismo Código—, existe "una especie de propiedad". La Constitución, a su vez, protege la propiedad sobre los bienes incorporeales en el artículo 19

Nº 24, inciso primero, al expresar que asegura "El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales" y la somete a las mismas normas que las que garantizan el dominio sobre las cosas corporales. Además, el Nº 23 del mismo artículo 19 de la Constitución asegura a todas las personas, como regla general, "La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes".

2. No obstante, la extensión con que se protege en Chile constitucionalmente la propiedad, ella no se extiende sobre toda clase de derechos, sino únicamente sobre los que tienen un contenido patrimonial.

En tal sentido, la jurisprudencia ha resuelto que sobre los derechos y libertades reconocidas a toda persona en el artículo 19 de la Constitución y que el artículo 20 no enumera como susceptibles de tutela jurisdiccional a través del recurso de protección, no existe un derecho de propiedad sino que son facultades o atributos que radican directamente en las personas sin que sea necesario para establecer su titularidad una intermediación que los considere como objetos de dominio.

Al respecto, entre otros fallos que sustentan el mismo criterio, debe citarse la sentencia de la Corte Suprema de 26 de enero de 1983 que rechazó el recurso de protección interpuesto por "Oriana Olivos Marín contra el Vicerrector Académico de la Universidad de Santiago de Chile".

"Debe observarse que no toda la gama de derechos son cosas incorporales susceptibles de propiedad; únicamente lo son los derechos reales y personales (artículo 576 del Código Civil), es decir, los que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona (artículo 577 del Código Civil) y los que pueden reclamarse de ciertas personas que, por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas (artículo 578 del Código Civil); de suerte que los que no componen el patrimonio por carecer de significación económica, los que no son apreciables en dinero aunque causen secuelas pecuniarias, no son cosas incorporales comprendidas en el derecho de propiedad, y evidencia de ello es que el artículo 19 de la Constitución, hubo de asegurar, independientemente del derecho de propiedad sobre bienes incorporales, diversos otros derechos, como son el derecho a la vida, a la educación, el de reunión, el de asociación, etc., que de haber sido estimados como cosas incorporales integrantes del derecho de propiedad, habría resultado superfluo darles garantías por separado".

(*Revista de Derecho y Jurisprudencia*", tomo 80 (1983), segunda parte, sección quinta, p. 12, considerando 3º).

3. Ahora, ¿cabe hablar de "propiedad sobre las funciones públicas", como las que podría ostentar un órgano de la Administración o una entidad a la que se asignen cometidos administrativos como CONAF? ¿Parece razonable calificar así al vínculo existente entre el órgano o entidad y la función? ¿Es la función pública un "derecho", susceptible de apreciación pecuniaria y de la cual el órgano o entidad pueda usar, gozar y disponer libremente? ¿Es, como toda propiedad, expropiable?

Esta hipótesis resulta tan absurda, que no resiste mayor análisis frente a principios y conceptos básicos del Derecho en el Estado Constitucional. Plantearlo así en una Facultad de Derecho resultaría como una hipótesis de trabajo, desechable rápidamente. Pero plantearlo por un Tribunal de la República resulta

ser un exceso inexcusable o un grave error, pues la patrimonialización de las funciones públicas era una realidad propia de la época feudal cuando el rey, para recompensar a ciertos vasallos importantes, les daba algunos atributos del poder regio como el derecho a establecer y cobrar impuestos o el de administrar justicia, y que también existió en las monarquías absolutas cuando los monarcas, agobiados por la falta de recursos, vendían ciertos cargos públicos. Pero todo esto desapareció hace muchos siglos y nadie, que recuerde, ha sostenido jamás en el Chile republicano el derecho de propiedad sobre alguna función pública.

4. De lo desarrollado hasta ahora en este Informe se desprende que la técnica jurídica correcta para explicar la vinculación entre órganos o entidades y funciones públicas es la atribución de competencias que efectúa el legislador y que éste, en virtud de otra ley, puede modificar en la medida que no afecte competencias asignadas por la propia Constitución. En ningún caso, el vínculo entre función y órgano o entidad puede calificarse de propiedad, pues resulta un absurdo inadmisibles confundir las técnicas de atribución de competencias propias del Derecho Público con el vínculo existente entre bienes corporales e incorporales y las personas que es propio del Derecho Privado. No resiste el menor análisis esta hipótesis errónea, ya sea, frente a la lógica jurídica con un manejo de conceptos básicos, y de principios y contenidos expresos de las normas constitucionales y legales chilenas. Piénsese, por ejemplo, que si sobre la función pública atribuida a un órgano o entidad existiera derecho de propiedad, para privarlo de la misma habría que realizar una expropiación y pagar la correspondiente indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, planteamiento que con solo enunciarlo revela su absoluta falta de sustentación.

III. *Naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal y de las funciones que se le han encomendado, y si dicha institución tiene "un verdadero gobierno sobre el territorio que comprende el parque a su cargo"*.

1. En la tercera parte del Informe en Derecho solicitado debe examinarse, primeramente, la naturaleza jurídica de la CONAF, para analizar luego las funciones que se le han encomendado, y estar así en condiciones de apreciar si efectivamente tiene, como lo sostiene la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, "un verdadero gobierno sobre el territorio que comprende el parque a su cargo". Este análisis comprenderá, entonces, una revisión integral del estatuto jurídico de la Corporación Nacional Forestal, como persona jurídica, y de sus posibilidades de actuación administrativa para constreñir derechos en virtud de alguna habilitación legal previa.

A) *Naturaleza jurídica de la Corporación Nacional Forestal*

2. El origen de la Corporación Nacional Forestal es el siguiente. Mediante escrituras públicas de 2 de febrero de 1970 y 2 de abril del mismo año, otorgadas ante las Notarías de Santiago de don Arturo Carvajal y de don Luis Azócar, respectivamente, se establecieron los Estatutos de la ex Corporación de Reforestación, que fueron aprobados por decreto N° 728, de 1970, del Ministerio de Justicia.

Por escritura pública de fecha 18 de diciembre de 1972, otorgada ante el Notario Público de Santiago don Demetrio Gutiérrez, se modificaron dichos estatutos, aprobándose la correspondiente modificación mediante decreto N° 455, de 1973, del Ministerio de Justicia. Desde entonces, la ex Corporación de Reforestación se denomina Corporación Nacional Forestal.

Esta Corporación fue constituida por el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación de Fomento de la Producción y la ex Corporación de la Reforma Agraria, de acuerdo con las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil. Es, por consiguiente, una persona jurídica de derecho privado que no persigue fines de lucro, pero a la cual se le han entregado las funciones públicas, que ha determinado expresamente la ley (Cfr. Informe de Secretaría de Legislación a Proyecto de Ley que crea Sistema Nacional de Areas Silvestres, de 20 de abril de 1983, p. 99 y p. 119, y Manuel Daniel Argandoña, "La organización administrativa en Chile", segunda edición, p. 119).

El objeto de esta Corporación, de acuerdo al artículo 9º de sus estatutos, es "contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país".

3. Confirma su carácter de órgano público, en sentido funcional, el hecho que desde 1974, por virtud del Decreto Ley N° 249, sobre Escala Unica de Sueldos, se contemplaba a la Corporación Nacional Forestal entre aquellas entidades sujetas a sus normas. Lo mismo, en cuanto a su planta de personal, la sujeción a los Decretos con Fuerza de Ley N°s 90 y 1.181, de 1977, del Ministerio de Hacienda. En fin, el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración financiera del Estado, somete a sus prescripciones a la CONAF, considerándola integrante del sector público.

Por tanto, a pesar de no haber sido creada dicha Corporación por ley alguna, sí se la ha sometido a la administración funcional del Estado, y, por tanto, sometida al principio de legalidad.

B). *Funciones encomendadas a la Corporación Nacional Forestal*

4. Ya se han explicado los principios jurídicos en virtud de los cuales son creadas las atribuciones y facultades de los órganos que ejercen la administración, o, en palabras amplias, de los órganos y entidades que llevan adelante los cometidos públicos, las funciones públicas.

El principio de legalidad es pieza central dentro de la actuación de los órganos y entidades públicas, y en su virtud, un órgano o entidad actúa válidamente sólo cuando está dotado de atribuciones por una ley previa.

Por tanto, si se trata de este Informe en Derecho de constatar la existencia de potestades de la Corporación Nacional Forestal en virtud de las cuales ésta pueda exigir válidamente una autorización previa para el ingreso de embarcaciones en el lago Todos los Santos, ubicado en el mismo territorio o colindante con el comprendido por un Parque Nacional, hay que determinar concretamente, de acuerdo a las exigencias del principio de legalidad, si el organismo tiene asignada en una norma jurídica de jerarquía legal algún "ámbito de actuación" y alguna atribución que le confiera esa potestad.

Debe verificarse, específicamente, la existencia o no, de alguna habilitación legal a favor de la CONAF en tal sentido. En caso que no exista tal habi-

litación normativa o legal, sencillamente tampoco habrá potestad alguna, y toda actuación del órgano estará viciada de nulidad (artículo 7º de la Constitución).

5. En cuanto a facultades legales de la Corporación Nacional Forestal, relativas al tema que nos ocupa, las únicas vigentes en el ordenamiento jurídico chileno son las siguientes:

i) Las contenidas en el Decreto Ley Nº 701, de 1974, cuyo texto actual fue fijado en el Decreto Ley Nº 2.565, de 1979, que contiene normas sobre fomento y control de los terrenos forestales. En este cuerpo legal se otorga a la CONAF varias atribuciones, funciones y potestades destinadas al fomento y control de la forestación.

Este cuerpo legal tiene, por su materia, un ámbito de aplicación diverso a los Parques Nacionales, por lo que es irrelevante; pero es demostrativo de la existencia de facultades públicas a favor de la CONAF, las que tuvieron que ser creadas en forma expresa, pues, de otro modo, este organismo estaba impedido de actuar en dicha área, precisamente por privárselo el principio de legalidad.

ii) Los decretos Nº 276, de 1980, del Ministerio de Agricultura, que contiene el Reglamento sobre roce o fuego, y el Nº 733 de 1982, el mismo Ministerio, sobre prevención y combate de incendios forestales, contienen facultades entregadas a dicha Corporación por el Presidente de la República, cuya validez frente al principio de legalidad es restringida.

En todo caso, estas potestades no se han invocado en el caso que nos ocupa.

iii) El artículo 10, inciso segundo, de la Ley de Bosques, cuyo texto fue introducido en virtud del artículo 85 de la Ley Nº 18.768 de 1988, entrega a la Corporación Nacional Forestal algunas atribuciones que, por haberse considerado ampliamente en el asunto que me ocupa, las trataré en especial, seguidamente.

El artículo 10, inciso segundo, de la Ley de Bosques, vigente, señala lo siguiente:

“Con el objeto de obtener un mejor aprovechamiento de los Parques Nacionales y Reservas Forestales, la Corporación Nacional Forestal podrá celebrar toda clase de contratos que afecten a dichos bienes y ejecutar los actos que sean necesarios para lograr esa finalidad. Asimismo, podrá establecer y cobrar derechos y tarifas por el acceso de público a los Parques Nacionales y Reservas Forestales que él determine, y por la pesca y caza en los lugares ubicados dentro de esos Parques y Reservas. Los dineros y productos que se obtengan ingresarán al patrimonio de dicho servicio”.

Para comprender el contenido y alcance de esta atribución concedida a favor de CONAF conviene conocer su origen.

Esta facultad correspondía, en el texto primitivo de la Ley de Bosques al Servicio Agrícola y Ganadero, y en virtud del artículo 85 de la Ley 18.768 de 1988 se entregó a la CONAF. ¿Con qué objeto?

La historia fidedigna de esa disposición (que se encuentra en: Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno, Antecedentes y Transcripciones, Ley Nº 18.768, p. 870), es la que se expone a continuación. Este artículo ingresó a trámite legislativo en virtud de una indicación del Presidente de la República del siguiente tenor:

“Sobre la base de lo establecido en el inciso segundo del artículo 10 del decreto Nº 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, la Contraloría General de la República ha determinado en diversos dictámenes emitidos durante el año 1988 que los ingresos por conceptos de tarifas por el acceso de público a los “Parques Nacionales” y “Reservas Forestales” le corresponden al Servicio Agrícola y Ganadero. / Atendido que la administración de tales parques y reservas se encuentran bajo la responsabilidad de la Corporación Nacional Forestal y que en el presupuesto de dicha entidad se ha consultado desde hace varios años como ingresos de la misma el rendimiento de tales tarifas, se ha estimado conveniente sustituir en dicho inciso la referencia que se hace al Servicio Agrícola y Ganadero por la Corporación Nacional Forestal, *con el objeto de regularizar esta situación*”.

En el Informe de la Primera Comisión Legislativa, de fecha 27 de diciembre de 1988 (Antecedentes, p. 992), en relación a este artículo quedó aún más clara su situación:

“Permite que los ingresos por tarifas de acceso de público a los Parques Nacionales y reservas forestales se destinen a la Corporación Nacional Forestal”.

Por tanto, la única finalidad de esta modificación legal fue solucionar un problema presupuestario, y si bien de esta modificación surgen facultades para la Corporación, ellas sólo pueden ser interpretadas de acuerdo a su espíritu, texto y contexto legal.

En cuanto al texto, sólo se le otorgan facultades a la Corporación para cobrar derechos y tarifas por el acceso de público, y por la pesca y caza, e ingresar dichos dineros “al patrimonio de dicho servicio” (nótese cómo en este artículo, por lo demás, también hay un reconocimiento de la calidad de servicio, público por cierto, de la Corporación).

Del tenor claro de este texto, en ningún caso, podría desprenderse que fluyen potestades generales de “administración” o “gobierno”, las que se caracterizan por su posibilidad de limitar derechos subjetivos garantizados por la Constitución. Esta posibilidad, por las consecuencias señaladas, sólo puede originarse en una habilitación legal previa, habilitación legal que ha de ser a lo menos precisa en cuanto al “ámbito de potestad”. De la historia fidedigna tampoco surge posibilidad alguna en este sentido, como ya ha quedado dicho.

Y, en fin, del contexto de la ley de Bosques, no sólo no surge confirmación alguna para pretender el nacimiento de potestades amplias de “administración” o incluso “normativas” (como se pretende en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt), sino que es claramente contradicho. Del texto de la ley de Bosques se origina excepcionalmente una potestad sancionatoria por la infracción de las disposiciones de tal ley, pero esta potestad está creada a favor del Servicio Agrícola y Ganadero, todo ello de acuerdo a sus artículos 23 y 24.

No obstante, aun cuando se llegara a considerar que la Corporación Nacional Forestal es titular de alguna potestad, la propia ley de Bosques, si bien no le concede potestad sancionatoria, sí le concede “acción pública para denunciar las infracciones a la presente ley y su reglamento”.

Por lo tanto, si bien del artículo 10 inciso 2º de la ley de Bosques surgen facultades a favor de la Corporación Nacional Forestal, tales facultades en ningún caso están dirigidas a constreñir los derechos de particulares ni invadir potestades de otros servicios, sino están dirigidas únicamente a cobrar dere-

chos y tarifas por el acceso de público y en relación con la caza y la pesca, como fluye expresamente de su texto.

En el caso específico de que se ocupa este Informe en Derecho, aparece claro que en uso de estas facultades no es posible exigir autorización a un particular para el ingreso de una embarcación a un bien nacional de uso público, aunque se encuentre dentro del territorio o vecino al ocupado por un Parque Nacional. La hipótesis legislativa es otra, y pretender extender su aplicación a este caso sería a lo menos un exceso.

En todo caso, si la Corporación pretendiere el cumplimiento forzado de decisiones suyas en relación al pago de derechos y tarifas por el ingreso de personas y por la caza y pesca, tendría "acción pública" para su denuncia, en virtud del artículo 26 de la Ley de Bosques, pues otras potestades no le ha entregado la ley. *Y éste, a mi juicio, debiera ser el camino a seguir por la CONAF, actualmente, a menos que solicite del Servicio Agrícola y Ganadero la sanción administrativa que corresponda, en virtud del artículo 23 y 24 de la ley de Bosques.*

iv) En cuanto a la "Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de América" (publicada a través del Decreto N° 531, de 23 de agosto de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1967), aprobado por el Congreso Nacional, ni aún otorgándole la validez que emana del artículo 5° inciso 2° de la Constitución, podría considerarse que de él emanan atribuciones, funciones o potestades a favor de órgano administrativo chileno alguno, como se pretende en la sentencia de la Corte de Puerto Montt.

Si bien en el artículo 1° de tal convención, destinado meramente a definir el concepto de "Parque Nacional", hay una referencia a la "vigilancia oficial", es un exceso inexcusable para cualquier intérprete pretender colegir de él alguna atribución, potestad o función a favor de algún organismo "oficial", sin que exista una ley expresa que así lo determine y señale específicamente el órgano de que se trate.

De acuerdo al principio de legalidad, sin que exista una ley expresa que invista a un órgano de la administración o a una entidad de competencias expresas, la actividad es nula, por inexistencia de atribuciones (artículo 7° de la Constitución). En esta situación jurídica se coloca cualquier actuación administrativa que pretenda basarse en un texto como en el de la convención señalada. En ningún caso podría constituir ese párrafo de la Convención una habilitación normativa en la cual un órgano de la administración o una entidad privada pueda basar su actuación.

Las señaladas son todas las facultades de que legalmente ha sido dotada la Corporación Nacional Forestal hasta esta fecha.

6. Si bien se encuentran publicadas las leyes N° 18.348, de 1984, que crea la Corporación Nacional Forestal, de Protección de Recursos Naturales Renovables y N° 18.362 de 1984 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, *estos textos no han entrado en vigencia, en virtud de lo establecido en los artículos 19 del primero de ellos y 39 del segundo.*

No obstante, aun cuando estos textos estuviesen vigentes, no se encuentra en ellos la potestad que pretende la CONAF para autorizar el ingreso de embar-

caciones privadas a un lago que está situado en el territorio o vecino al de un Parque Nacional.

En efecto, las facultades de "tuición, administración y desarrollo de los Parques Nacionales" y de fiscalización de normas de contaminación que a su favor establece el artículo 4º letra j) de la Ley Nº 18.348 (pendiente de vigencia), y de fijación de tarifas, que a su favor le entrega el artículo 11 de la Ley Nº 18.362 (pendiente de vigencia), no le posibilitan atribuirse la facultad de exigir "autorización" a los particulares para ingresar embarcaciones privadas a un lago, ni prohibírselo, pues, no sólo conllevan una restricción inconstitucional a los derechos de los particulares (artículo 19 de la Constitución), sino también la invasión ilegítima de facultades de otros organismos de la administración del Estado, como la autoridad marítima, de acuerdo a sus potestades entregadas en la ley y que no se analizan en este Informe.

El único camino que le proporcionan esas leyes no vigentes es la denuncia ante un Juez de Policía Local para la imposición de multas (artículos 16 y 17 de la ley Nº 18.348 y 26 y siguientes de la Ley Nº 18.362).

7. Debo referirme, en último término, a la Resolución Nº 498 de 29 de noviembre, de 1991, del Director de la Corporación Nacional Forestal X Región.

Dicha resolución da por establecido que de las disposiciones legales que cita, surgirían a favor de la CONAF potestades amplias de administración en los Parques Nacionales, y en especial respecto del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, dentro de cuyo territorio o vecino a él se encuentra ubicado el lago Todos los Santos (lo cual no implica que esté bajo su jurisdicción administrativa, en su caso).

Ello le lleva a "resolver", que:

"La autorización de navegación para nuevas naves dentro del lago Vicente Pérez Rosales, deberán (sic) contar previamente con la autorización de la Corporación; al igual que la construcción de muelles; la autorización de práctica de deportes náuticos, e igualmente se hace presente que no procede otorgamiento de concesiones marítimas de ninguna índole en los Parques Nacionales".

Esta resolución de la Corporación Nacional Forestal es, a juicio del informante, manifiestamente ilegal e inconstitucional, pues:

a) vulnera el principio de la legalidad establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución, ya que ninguna ley ha colocado dentro de la competencia de la CONAF potestad alguna para otorgar autorizaciones de navegación en los lagos, bienes nacionales de uso público, aún en el evento que se encuentren dentro del territorio o colindantes a un Parque Nacional;

b) vulnera las garantías constitucionales de las personas que deseen llevar adelante la navegación como actividad económica o como simple manifestación del uso de su propiedad o de su derecho de circulación, pues tales derechos son limitados en su esencia, o aún vulnerados, sin que la Constitución lo permita, y sin que exista habilitación legal previa alguna, y

c) en fin, vulnera de una forma ilegítima e inconstitucional las potestades de otro organismo administrativo, como lo es la autoridad marítima, la que sí tiene concedidas dichas potestades por leyes expresas y vigentes, decidiendo en forma unilateral e improcedente que "no procede el otorgamiento de concesiones marítimas de ninguna índole en los Parques Nacionales". Esta última afirmación resulta, en verdad, insólita, y parece indicar que el Director de la X

Región de la Corporación Nacional Forestal ignora que dos parques nacionales, al menos, se extienden sobre un conjunto de islas situadas en el mar, pero en aguas interiores; son los parques nacionales Alberto de Agostini, situado al sur del Estrecho de Magallanes, y Bernardo O'Higgins en la XI Región. ¿Sostendrá también Conaf que en esas aguas la autoridad marítima no puede otorgar concesiones?

Y, en todo caso, no corresponde, de acuerdo al principio de legalidad, que un organismo como la CONAF, que ni siquiera tiene potestades legales otorgadas al respecto, "resuelva" privar de potestades consagradas en la ley a otro órgano de la administración.

No cabe duda al informante que el Tribunal que tiene que juzgar sobre la resolución de Conaf —en este caso la Corte Suprema— debe prescindir por completo de la misma por quebrantar abiertamente lo establecido en el artículo 7º de la Constitución, piedra angular de nuestro Derecho Público.

C). Si Conaf tiene un verdadero gobierno sobre todo el territorio que comprende el parque a su cargo

8. En el considerando 10º de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt se llega a la conclusión que "es CONAF, precisamente el ente que tiene la administración de estos recursos (se refiere a los recursos naturales renovables), con todas las facultades que ello implica, esto es, un verdadero gobierno sobre todo el territorio que comprende el parque a su cargo, sea en el sector terrestre, acuático o aéreo, incluso en los caminos, sean senderos vecinales, provinciales, internacionales o de otra clase".

9. Teniendo presente las facultades que CONAF tiene legalmente atribuidas y que acabo de examinar, y lo que dispone la Constitución Política sobre la función de gobierno, la afirmación de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt resulta carente de todo fundamento jurídico.

Gobernar es una tarea que según el artículo 24, inciso primero, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República quien es el Jefe del Estado. Significa la dirección general de los asuntos públicos y va unida a la administración. En el cumplimiento de estas funciones cuenta como colaboradores directos e inmediatos con los Ministros de Estado (artículo 33, inciso primero, de la Carta Fundamental), y para el gobierno interior, a nivel regional, con la colaboración del intendente, quien es de su exclusiva confianza y ejerce el gobierno de cada región sujeto a las órdenes e instrucciones del Presidente como su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción (artículo 100, inciso primero, de la Constitución Política, según la reforma de la Ley Nº 19.097). Y a nivel provincial, el gobierno interior reside en el gobernador, subordinado al intendente respectivo, pero también de la exclusiva confianza del Presidente de la República (artículo 105, inciso primero, de la Constitución).

No existe, pues, posibilidad alguna dentro del marco constitucional vigente que la función general de gobierno, ni los cometidos específicos del gobierno interior, o la dirección general de los asuntos públicos en una área territorial determinada, se encomienden a un servicio público o a un ente privado al que se asignan algunas funciones administrativas. Por ello es que la propia Constitución, al hablar del gobierno y administración interior, y la ley complementaria

que se estudia actualmente en el Congreso Nacional, distinguen entre una y otra función, y jamás nadie se ha atrevido a pensar que las fórmulas de desconcentración y descentralización pudieran extenderse del campo administrativo que les es propio al del gobierno, que es una tarea que pertenece al Presidente de la República y que éste ejerce con colaboradores de su exclusiva confianza.

10. Puede que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt al hablar de "un verdadero gobierno sobre todo el territorio que comprende el parque a su cargo", no haya querido referirse al gobierno propiamente tal sino a la existencia de un conjunto tan amplio de potestades administrativas encomendadas a CONAF que concentrarían en sus manos todas las decisiones encaminadas a la satisfacción de ciertas necesidades públicas, una especie de superservicio público. Esta es una fórmula que podría existir si se modificara la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado para hacerla posible, y luego se dictaran las correspondientes normas legales que expresamente —porque así lo exigen los principios básicos del Estado de Derecho que hemos examinado—, atribuyeran un conjunto amplio de potestades a un servicio determinado en un área territorial.

Mientras ello no ocurra, y tal es lo que sucede respecto a CONAF cuyas limitadas atribuciones legales se han precisado ya en este informe, esta solución no existe y de ahí el error grave en que incurre la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt al reconocerle una posición preeminente en el territorio de los parques nacionales.

IV. Requisitos del recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19 de la Constitución Política, y en especial si una amenaza puede afectar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y las características que debe tener.

1. La Constitución de 1980, al conceder el recurso de protección para proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, lo hizo sujeto a requisitos diferentes a los que contempla ella misma para tutelar la generalidad de los derechos. Es así que el inciso segundo del artículo 20 de la Carta de 1980 dispuso:

"Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada."

2. Si se comparan estos requisitos con los que el inciso primero del artículo 20 estableció para otorgar protección a la generalidad de los derechos, resultan las siguientes exigencias particulares para el recurso de protección cuando se invoca el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación:

a) Debe existir siempre un acto contra el cual se reclama, ya que se excluye la posibilidad de accionar respecto a una omisión.

b) El autor del acto tiene que ser una autoridad o persona determinada, lo que determina la improcedencia del recurso si la actividad contaminante es de autor desconocido o proveniente de un hecho de la naturaleza.

c) La conducta ha de ser imputable y reprochable jurídicamente, de modo que si no puede establecerse una relación de causalidad entre el acto contaminante y un sujeto, o la actuación de éste es lícita, el recurso no procede.

d) La antijuridicidad del acto imputable a una autoridad o persona determinada ha de consistir necesariamente en una arbitrariedad e ilegalidad, reproches éstos que son copulativos y no alternativos como ocurre por regla general.

e) El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación debe ser "afectado" por el acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, expresión ésta que difiere de los tres grados de vulneración de un derecho —privación, perturbación y amenaza—, que admite el inciso primero del artículo 20 para los otros derechos.

f) Además, debe tenerse presente que por la índole del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, del mismo sólo pueden ser titulares las personas naturales.

3. Interesa examinar, por consiguiente, los distintos requisitos del recurso de protección cuando se invoca como vulnerado el N^o 8 del artículo 19:

i) *Sujeto activo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación* (legitimación activa para accionar de protección)

El encabezamiento del artículo 19 de la Constitución Política señala que "La Constitución asegura a todas las personas" los derechos, libertades y garantías que el mismo precepto enumera a continuación. Con esa expresión —"todas las personas"— se ha querido proteger de modo general a cualquier sujeto que sea titular de alguno de los derechos, libertades o garantías reconocidos constitucionalmente, de modo que quedan incluidos dentro de quienes pueden ser titulares de ellos las personas naturales, las personas jurídicas e incluso los entes morales, grupos o colectividades que no gozan de personalidad jurídica.

De ahí, entonces, que cuando por la índole misma de un derecho, éste puede ser ejercido no sólo por las personas naturales sino, también, por las jurídicas, la protección constitucional se extiende también a las últimas. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el derecho de propiedad, razón por la que resultaría inconstitucional una regulación legal del dominio de las personas jurídicas sobre algunos bienes, como los inmuebles, que no les reconociera todos los atributos y facultades esenciales del dominio.

Sin embargo, existen derechos que por su propia naturaleza sólo son predicables de personas naturales, porque son atributos o facultades que únicamente los seres humanos pueden disfrutar. Tal es el caso, por señalar a título ejemplar algunos que resultan indiscutibles, del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, y también de la libertad personal, el derecho a la protección de la salud, la libertad de trabajo y el derecho a la seguridad social.

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es igualmente un derecho del cual sólo son titulares las personas naturales. Se trata, como puede apreciarse, de un derecho que supone el "vivir", condición o estado que sólo tienen los seres humanos y del cual únicamente pueden ser privados en el caso excepcional de la aplicación de la pena de muerte.

Pero este "vida" que se asegura a las personas naturales en el N^o 1 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no lo es a un mero existir, sino a una vida de más calidad que la que implica la conservación de la existencia, y es por ello que los N^{os} 4 y 5 del mismo artículo 19 aseguran la vida privada y la vida con

honra, a lo que se añade según el N° 8 el hacerlo "en un medio ambiente libre de contaminación".

La jurisprudencia más reciente así ha tenido ocasión de precisarlo.

Así, la Corte Suprema, en sentencia de 26 de marzo de 1991, confirmó la de la Corte de Apelaciones de Antofagasta de 22 de enero de 1991 en que ésta había rechazado el recurso de protección interpuesto por el Instituto de Ecología de Chile y el Comité Nacional Prodefensa de la Flora y Fauna (Codeff) contra la Compañía Minera Santo Domingo por contaminar el ambiente, pero cambió su fundamentación.

El cambio en los considerandos de la sentencia de primera instancia afectó, entre otros puntos, al tema de la legitimación activa para accionar de protección, ya que la Corte de Antofagasta parecía admitir la posibilidad de recurrir en beneficio de las áreas bajo la protección de la Corporación Nacional Forestal, lo cual fue eliminado por la Corte Suprema que sólo entró a examinar la acción de protección en el entendido que ella se había deducido en favor de los habitantes del poblado de Paposó.

Es indudablemente un acierto, y así tuvo ocasión de comentarlo en "Informe Constitucional" N° 54, de 11 de abril de 1991, el haber descartado la posibilidad de accionar en favor de lugares como las áreas silvestres protegidas, pues admitirlo llevaría a una personalización de la naturaleza con olvido que son los sujetos de derecho los que tienen intereses jurídicamente protegidos que, al merecer una consideración especial, se elevan a la categoría de derechos.

Poco tiempo después, la propia Corte Suprema con fecha 24 de junio de 1991 confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valdivia de 7 del mismo mes en que ésta había rechazado el recurso de protección interpuesto por la Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica Osorno Ltda. contra la Municipalidad de San Pablo y la Sociedad Austral de Electricidad S.A. (SAESA), entre otras razones, por carecer el recurrente de legitimación activa para recurrir de protección frente a una lesión al medio ambiente.

En el considerando 6° se lee que la Cooperativa recurrente "no puede tener la calidad de afectado, esto es molesto o lesionado por una supuesta transgresión al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, toda vez que no se trata de una persona natural sino jurídica". Esta aseveración doctrinal, siempre pero verdadera, fue comentada y aprobada por el Profesor de Derecho Constitucional Guillermo Bruna Contreras en el N° 113 de "Informe Constitucional".

Puede concluirse, entonces, en relación con la legitimación activa para recurrir de protección cuando se estima vulnerado el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que la acción sólo puede interponerse en favor de personas naturales, únicos sujetos del derecho reconocido en el N° 8 del artículo 19 de la Constitución Política, y que es improcedente cuando se deduce en favor de lugares o áreas territoriales y en beneficio de personas jurídicas. Este último fue el caso, precisamente, del recurso interpuesto por Conaf la que lo ejerció "en favor de la Corporación".

ii) *Acto y no omisión*

El segundo de los requisitos del recurso de protección cuando se interpone invocando una lesión al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contami-

nación es la existencia de un acto contra el cual se reclama, lo que excluye la posibilidad de hacerlo respecto a una omisión.

Este requisito, que se aprecia con la sola lectura de ambos incisos del artículo 20 de la Constitución Política, y en el que la doctrina y la jurisprudencia están de acuerdo, obedece a una razón fácil de entender.

Desde el momento que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación presenta —como el informante lo expuso en la sesión N° 414 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (“*Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*”, p. 3515)— una doble faceta, ya que por una parte es una aspiración, semejante a los derechos sociales, que se satisface en la medida que exista una actuación eficaz para mejorar la calidad ambiental, y por otra, un derecho exigible a toda persona o autoridad que deben abstenerse de conductas contaminantes, se comprende que el recurso de protección sólo proceda cuando se le afecta en este último aspecto.

Ello ocurre porque en tal caso, los que no debían contaminar, incumplen su deber y realizan acciones contaminantes, y de ahí que los tribunales perfectamente pueden invalidarlas, mientras que en el primer supuesto, si no se actúa para mejorar el ambiente, si se omite actuar debiendo hacerlo, no están capacitados los tribunales para determinar qué medidas serían las adecuadas para remediar las omisiones que impiden una mejoría de la calidad ambiental. Tal es lo que sucedería, por ejemplo, si se acudiera a la Corte de Apelaciones de Santiago para que, en atención a la ausencia de una política eficaz para descontaminar la atmósfera en invierno en la ciudad, esto es una omisión, estableciera la política de descontaminación.

La doctrina ha entendido asimismo el punto con claridad. “Contaminar —acota Soto Kloss— como su expresión lo indica, es una acción, es un quehacer, es una actividad que implica un obrar positivo, es algo transitivo, que implica movimiento de un agente para producir un hecho (sea querido directamente, o bien sea el resultado natural de algo querido: intencional o bien preterintencional)” (Soto Kloss, Eduardo: “*El recurso de protección. Orígenes, doctrina y jurisprudencia*”, Editorial Jurídica de Chile 1982, p. 106). El propio autor expresa poco más adelante que “la negativa para conceder la acción de protección en los casos de omisión está referida claramente en las Actas de la Comisión para evitar los RP [recursos de protección] dirigidos contra el Estado, o que hubieren podido dirigirse contra él cuando éste no actúa en su tarea “de mejorar la calidad del ambiente” o no realice una labor que asegure el derecho a vivir en un medio no contaminado”. (“*El recurso*”, p. 109).

iii) *El autor del acto tiene que ser una autoridad o persona determinada*

La Constitución no exige en el inciso primero del artículo 20 que el acto u omisión arbitrario o ilegal que lesiona alguno de los derechos que el precepto menciona, provenga de una autoridad o persona determinada. En cambio, sí lo hace el inciso segundo para el acto —nunca una omisión— que afecte el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Tal exigencia determina la improcedencia del recurso si en el mismo no se indica de modo preciso el autor de la actividad contaminante, o bien si ésta es de autor desconocido, lo que no ocurre cuando se pretende la tutela de alguno de los derechos y libertades enumerados en el inciso primero del artículo 20 de la Carta Fundamental.

Como indica Cea Egaña, la doctrina no abunda en el tema, atendida la claridad del texto y de su historia fidedigna (CEA EGAÑA, José Luis: "*Tratado de la Constitución de 1980. Características generales. Garantías constitucionales*", Editorial Jurídica de Chile 1988, p. 348).

iv) *La conducta ha de ser imputable*

El recurso de protección en materia de medio ambiente exige, también, que la acción contaminante pueda ser atribuida a persona o autoridad determinada.

Este requisito, que está íntimamente relacionado con el anterior, del cual viene a ser una explicitación o desarrollo, exige que haya una relación de causa a efecto entre la acción realizada y los efectos contaminantes constatados, y además reproche o responsabilidad jurídica, de modo que si aquélla no puede establecerse, o la actuación del sujeto no ha sido hecha con dolo, culpa o en forma abusiva, el recurso no procede.

v) *Arbitrariedad e ilegalidad*

La antijuridicidad del acto imputable a una autoridad o persona determinada ha de consistir, necesariamente, en una arbitrariedad e ilegalidad cuando se intenta la protección jurisdiccional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Esta concurrencia copulativa y no alternativa, como ocurre por regla general, diferencia de modo notable el recurso de protección encaminado a proteger alguno de los derechos, libertades o garantías que menciona el inciso primero del artículo 20 de la Constitución, del recurso que invoca un agravio al N° 8 del artículo 19 de la misma.

Cea Egaña examina el punto con detenimiento y señala que el parecer casi unánime de la doctrina, que él comparte, coincide con los anales oficiales de la elaboración de la norma y con la jurisprudencia, en estimar que los reproches de ilegalidad y arbitrariedad han de concurrir en forma copulativa y simultánea en la conducta contaminante ("*Tratado*", pp. 346-348 para el examen de la doctrina, y pp. 354-355 para el de la jurisprudencia).

Como muestra de una jurisprudencia particularmente significativa que ha precisado con cuidado la ilegalidad y arbitrariedad de la conducta contaminante, pueden citarse las sentencias que acogieron dos recursos de protección.

La primera es la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó de 23 de junio de 1988, confirmada íntegramente por la Corte Suprema el 28 de julio del mismo año, que acogió el recurso interpuesto contra Codelco-Chile División El Salvador por arrojar los relaves de la industria minera del cobre, y la segunda, la sentencia de la misma Corte de Copiapó, de 15 de febrero de 1991, confirmada con correcciones en su fundamentación por la Corte Suprema, que acogió el recurso deducido contra la Empresa Nacional de Minería por los humos de la Fundición Hernán Videla Lira, de Paipote.

En la primera sentencia, la Corte de Apelaciones de Copiapó tuvo especial cuidado en demostrar primero la ilegalidad del acto contaminante (considerando decimocuarto y decimoquinto), y luego su arbitrariedad (considerando decimosexto), para insistir luego (considerando decimoséptimo) en que el acto era arbitrario e ilegal ("*Revista de Derecho y Jurisprudencia*", tomo 85 (1988), segunda parte, sección quinta, p. 191).

En el segundo grupo de sentencias, las relativas a los "humos de Paipote", una y otra sentencia —la de la Corte de Apelaciones de Copiapó y la de la Corte Suprema— destacan igualmente que la actividad contaminante debe ser a la vez ilegal y arbitraria. Así lo destacué en el comentario que hice de ellas en el N° 116 de "Informe Constitucional".

vi) El agravio al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

La Constitución, en el inciso segundo del artículo 20, vincula la procedencia del recurso de protección en el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, a la condición de ser "afectado" por el acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, lesión ésta que difiere de los tres grados de vulneración del legítimo ejercicio de un derecho —privación, perturbación y amenaza— que admite el inciso primero del artículo 20 para los otros derechos y libertades susceptibles de tutela jurisdiccional.

Esta diferencia terminológica podría entenderse de tres maneras distintas:

a) la "afectación" de un derecho es una especie de agravio distinta de la "privación", la "perturbación" o la "amenaza", de las cuales habría que diferenciarla.

b) la "afectación" de un derecho engloba la "privación", "perturbación" o "amenaza", de modo que basta la existencia de alguno de estos agravios para admitir su existencia, y

c) la "afectación" de un derecho exige la ocurrencia efectiva de una lesión, razón por la que comprende las figuras de "privación", en que se despoja de un derecho, y de "perturbación", en que se altera su pacífico ejercicio, pero no la de "amenaza", que es el anuncio de un mal que todavía no se produce.

La primera de estas posiciones, la que podríamos llamar la "afectación" como un agravio específico, no tiene, que sepa, defensores, y en verdad no acierto a imaginar qué otro agravio distinto a los de "privación", "perturbación" y "amenaza" a un derecho podría existir.

La segunda postura, que lleva a considerar la "afectación" como un agravio genérico, es la que, sin mayor desarrollo y ni siquiera sin conciencia del problema, puesto que éste no se plantea, suele aceptarse. Contribuye a esta falencia la circunstancia de que la jurisprudencia ha sido, en general, muy poco acuciosa en diferenciar los conceptos de "privación", "perturbación" y "amenaza" que utiliza el inciso primero del artículo 20 de la Constitución, lo cual no deja de ser comprensible si se considera que basta cualquiera de estos agravios para otorgar protección en el caso de los derechos enumerados en aquel precepto.

Como muestra de esta tendencia puede citarse, entre la jurisprudencia reciente, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción de 8 de agosto de 1990, confirmada íntegramente por la Corte Suprema el 28 del mismo mes, en que se habla de un agravio que puede configurar una privación, perturbación o amenaza, al rechazar el recurso interpuesto por la Unidad Vecinal N° 47 de Caleta Lengua, Talcahuano, contra la Compañía Siderúrgica Huachipato S.A., Petrox S.A. Refinería de Petróleos e Industria Oxi Chile ("Informe Constitucional" N° 0).

Más específicamente, las sentencias de la Corte de Apelaciones de Antofagasta y de la Corte Suprema, que acogieron el recurso deducido por el Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora (Codeff), Filial II Región, contra

Pacific Chemicals Engineering Chile Ltda., admitieron –considerando 8º de la sentencia de primera instancia, reproducido por la de alzada– que la afectación podía consistir en una amenaza y que ésta “significa el anuncio de un riesgo o peligro futuro, perjudicial para la población, cierto, actual e inminente, preciso y concreto y que evidentemente los recurrentes no están jurídicamente obligados a soportar” (“Informe Constitucional” Nº 4).

También en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 27 de diciembre de 1990, confirmada por la Corte Suprema, en el caso “González Lorca, Alvaro y otros como Empresa Constructora Fe Grande y otros”, aunque se rechazó el recurso, se analizó sucesivamente la posible existencia de una privación, de una perturbación o de una amenaza a los derechos invocados, entre los cuales estaba el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (“Informe Constitucional” Nº 18).

La tercera posición, por último, es la que considera la “afectación” del derecho a vivir en un medio ambiente como un agravio efectivo, esto es, comprende la “privación” o despojo del mismo y la “perturbación” o alteración en la situación de pacífico y tranquilo disfrute del mismo, y excluye, por consiguiente, la “amenaza” que es un peligro o agravio potencial.

En “Bórquez Muñoz, Bernabé y otros con Empresa Nacional de Minería”, el caso de los “humos de Paipote” a que antes me he referido, la Corte Suprema tuvo especial cuidado en corregir la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó en el considerando décimo, a objeto de precisar que sólo puede otorgarse protección judicial respecto al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación cuando éste es perturbado en su legítimo ejercicio y no cuando es amenazado (“Informe Constitucional” Nº 116).

Esta es, a mi juicio, la posición correcta para interpretar la exigencia constitucional de ser “afectado”, pues si nos atenemos a los significados pertinentes del Diccionario de la Real Academia Española resulta que significa “menoscar, perjudicar, influir desfavorablemente”, o “producir alteración o mudanza en alguna cosa”. Representa, de este modo, un efecto ya producido, con lo que englobaría a la “privación” y a la “perturbación”, pero no a la amenaza, que como mero anuncio de un mal o peligro futuro no queda incluida.

Este es el sentido en que a mi parecer lo entendió asimismo la Comisión de Estudios de la Constitución, en cuyos debates participé. Así en la sesión Nº 414 de la Comisión, uno de sus integrantes, Jaime Guzmán, al oponerse en un primer momento a la extensión del recurso de protección para proteger el medio ambiente, que después aceptó, lo hizo declarando que entendía que el recurso “tiene efecto restringido y sólo regirá para situaciones extremas (que) provoquen la contaminación del medio ambiente”, y el autor de este informe –Raúl Bertelsen–, al defender la procedencia del recurso, señaló que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación era susceptible de protección en cuanto “derecho exigible contra toda persona o autoridad que por actos o hechos imputables directamente a ellos les causen un perjuicio en su derecho”, (*Actas*, sesión Nº 414, p. 3.515). “Situaciones extremas que provoquen contaminación” y “actos que causen un perjuicio en el derecho”, considero que únicamente pueden predicarse de una privación o perturbación al legítimo ejercicio de un derecho, pero no de la amenaza, pues ésta, aunque es una situación de peligro, ni es una situación extrema ni representa un perjuicio ya causado.

4. En todo caso, como he indicado anteriormente, existen casos en que los tribunales han estimado que la amenaza al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación puede, también, fundamentar un recurso de protección.

Ahora bien, en tales casos, la jurisprudencia, siguiendo en esto a Soto Kloss cuando habla en general de la amenaza como agravio al legítimo ejercicio de los derechos ("*El recurso de protección*", pp. 85-86), formula una serie de exigencias o características en la actuación que se presenta como anuncio de un mal futuro o peligro de suceder algo perjudicial que no se está obligado a soportar, para admitir que constituye una amenaza.

Tal ocurre en dos sentencias que desarrollan el punto. Se trata de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta de 28 de noviembre de 1989, confirmada por la de la Corte Suprema de 24 de octubre de 1990, en el recurso interpuesto contra la "Pacific Chemicals Engineering Chile Ltda., y por la de la Corte de Apelaciones de Santiago de 27 de diciembre de 1990, confirmada por la Corte Suprema el 17 de enero de 1991, en el caso "Gonzales Lorca y otros con Empresa Constructora Fe Grande y otros".

En tales sentencias se exige que la actuación del recurrido que se presenta como anuncio de un mal futuro reúna las características de cierta, actual, precisa y concreta para que pueda entenderse constitutiva de una amenaza. Estas características o exigencias, conforme al pensamiento de Soto Kloss, desarrollado por éste cuando habla en general de los agravios que fundamentan una protección y no —recalco— en un análisis especial que efectúe el autor del inciso segundo del artículo 20 de la Constitución Política, tienen el siguiente alcance:

- i) *cierta*, no ilusoria;
- ii) *actual*, esto es, contemporánea al momento de recurrirse de protección;
- iii) *precisa* en su formulación y no vaga, de modo que el juez pueda determinar si es antijurídica y si agravia el derecho invocado, y
- iv) *concreta* en sus resultados o efectos, de modo que constituya realmente una intimidación, habida cuenta tanto de las circunstancias subjetivas del afectado y del que formula la amenaza, como de las circunstancias objetivas, lo que comprende, entre otras circunstancias, entidad del presagio de mal futuro, posibilidad y probabilidad de realizarse.

De acuerdo con estas exigencias, que deben darse copulativamente para aceptar la existencia de una amenaza, han de descartarse como tales los peligros imaginarios, los pasados que finalmente no ocurrieron, los indeterminados o vagos que no son susceptibles de apreciación, y también los hechos o dichos que no son aptos para intimidar, sea por su propia índole como por las circunstancias que concurren en las personas que aparecen como causantes y víctimas de la amenaza.

Puede apreciarse, entonces, que la aceptación de la existencia de una amenaza como agravio a un derecho exige una ponderación razonada y convincente acerca de su entidad y efectos en las personas que aparecen interviniendo, para que pueda ser admitida, pues, de otro modo, todo temor de ocurrir algo desagradable permitiría fundamentar recursos de protección.

Así, pues, en caso que se entienda que ser afectado en el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación comprende, también, a las amenazas que se ciernen sobre él, posición que, reitero, no es unánime en la jurisprudencia y que personalmente considero equivocada, ha de exigirse para admitir su

existencia que ella provenga de una actuación –nunca de una omisión– imputable a una persona o autoridad determinada, y que reúna las características de certidumbre, actualidad, precisión y concreción o efectividad, que la configuren realmente como un peligro de suceder algo perjudicial y no un mero temor.

Tales características, indudablemente, no concurren en su totalidad en el recurso interpuesto por la Conaf y aceptado por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, ya que la amenaza se sostuvo que consistía en el intento de introducir una nave no contemplada en el plan de manejo de Conaf y en la falta de conocimiento del impacto ambiental que su introducción al lago Todos los Santos provocaría, a pesar que existía constancia documentada de que el catamarán en cuestión contaba con tecnología y elementos que minimizaban el impacto ambiental que supone la navegación. De tales antecedentes, no puede desprenderse la existencia de un hecho o acto preciso y concreto en sus resultados que sea aceptable como constitutivo de amenaza, pues de ellos no se anuncia un mal o peligro futuro para el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

V. Conclusiones

Como síntesis del estudio hecho sobre los puntos materia de este informe puedo formular las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo con las normas de la Constitución Política y de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sólo es posible encomendar por ley funciones administrativas que impliquen el ejercicio de potestades públicas a entidades que formen parte en un sentido orgánico de la Administración del Estado.

2. La Corporación Nacional Forestal, creada como persona jurídica de derecho privado, no forma parte todavía de la Administración del Estado en sentido orgánico por no haber entrado aún en vigencia la Ley Nº 18.348 que la crea como servicio público.

3. A la Corporación Nacional Forestal, en su actual situación, sólo pueden estar encomendadas válidamente la ejecución de acciones por parte de servicios públicos, la administración de bienes y establecimientos del Estado, y otras facultades, siempre que no signifiquen el ejercicio de potestades públicas.

4. Aun en el supuesto –equivocado a juicio del informante– de considerar que, como parte de la administración material o funcional del Estado, Conaf puede ejercer potestades públicas, éstas sólo pueden emanar de una atribución legal expresa.

5. La atribución de facultades y potestades públicas se efectúa en el Estado Constitucional a través de procedimientos de derecho público en que la ley las asigna, modifica y suprime, y no a través de la creación de derechos de propiedad sobre las funciones públicas.

6. La Corporación Nacional Forestal sólo tiene atribuciones limitadas para cumplir las funciones que diversas leyes le han encomendado, pero ellas no le autorizan a dictar resoluciones como la Nº 498 de 29 de noviembre de 1991, del Director de la X Región, en la que se arroga potestades de las que carece, y tampoco le confieren “un verdadero gobierno sobre todo el territorio que comprende un parque nacional”.

7. El recurso de protección en el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación favorece sólo a las personas naturales y se concede únicamente respecto a actos imputables a una autoridad o persona determinada, siempre que sean a la vez arbitrarios e ilegales y que afecten el legítimo ejercicio del derecho.

8. La afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación ha de entenderse –según el parecer del informante– que sólo comprende los agravios consistentes en la privación y perturbación en el legítimo ejercicio del derecho, pero no la amenaza. Pero, en caso de admitirse ésta, únicamente debe aceptarse cuando una actuación cierta, actual, precisa y concreta en sus efectos anuncia un mal o peligro futuro que no se está obligado a soportar, la que no concurre en el caso del catamarán que se pretende navegar en el lago Todos los Santos.

Es todo cuanto puede informar de acuerdo con las consultas formuladas y los antecedentes tenidos a la vista.

Mayo de 1992