



Base de Dictámenes

DIFROL, IGM, Instituto Geográfico Militar, reinterpretación normativa, cartografía, geografía, topónimos, cambio nombre accidentes geográficos terrestres

NÚMERO DICTAMEN E296887N23	FECHA DOCUMENTO 11-01-2023
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN JURÍDICA	
CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

reconsidera dictamen 19149/82

Acción	Dictamen	Año
Reconsidera	019149N	1982

FUENTES LEGALES

dfl 83/79 relac art/1 dfl 83/79 relac art/2 lt/g dfl 83/79 relac art/3 dto 857/84 relac art/7 dto 857/84 relac art/11 dfl 83/79 relac art/11 dfl 2090/30 defen art/1 dfl 2090/30 defen art/2 ley 15284 art/2 ley 16643 art/49 inc/2 dl 1939/77 art/1 ley 18605 art/5 lt/g ley 18575 art/2 ley 18575 art/5

MATERIA

El Instituto Geográfico Militar se encuentra facultado para sustituir los nombres de los accidentes geográficos terrestres situados en el territorio nacional, excepto en los casos que se señalan. Reconsidera dictamen N° 19.149, de 1982.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E296887 Fecha: 10-I-2023

I. Antecedentes

La Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) y el Instituto Geográfico Militar (IGM), por las razones que esgrimen, solicitan la reconsideración del dictamen N° 19.149, de 1982, en el cual se concluyó que el IGM carece de facultades para cambiar las denominaciones de los accidentes geográficos comprendidos en los levantamientos de cartas o mapas que efectúa. Asimismo, resolvió que dicha atribución le correspondería, en el caso de bienes nacionales de uso público, al actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública, previo informe de la respectiva municipalidad y, tratándose de bienes fiscales, al Presidente de la República a través del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), ello con arreglo a los decretos leyes Nos 1.289, de 1975 y 1.939, de 1977, respectivamente.

En presentación separada, doña Fernanda Olivares Molina, por la Fundación Hach Saye, se hace parte de la anotada solicitud de reconsideración en virtud de los argumentos que expone.

Requeridos de informe, los Ministerios de Bienes Nacionales y de Defensa Nacional, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA) y el Servicio Aerofotogramétrico del General Juan Soler Manfredini de la Fuerza Aérea de Chile (SAF), hicieron presente sus consideraciones acerca del asunto planteado.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 83, de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), dispone que la DIFROL es un servicio público centralizado, sometido a la dependencia del Presidente de la República a través de esa Secretaría de Estado, cuya misión es asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y sus fronteras. Su artículo 2°, letra g), consigna que le compete autorizar la internación de mapas, cartas geográficas y publicaciones referentes o relacionados con los límites internacionales y fronteras del territorio nacional como también la edición y circulación de tales instrumentos, previa su revisión. Añade su artículo 3° que dicha dirección estará constituida por la Dirección Nacional, la Dirección de Fronteras y la Dirección de Límites.

A su turno, según lo prevé el artículo 7° del decreto N° 857, de 1984, del MINREL, Reclamato del Estatuto Orgánico y del Personal de la DIFROL, la Dirección de

Límites está constituida, entre otros, por el Departamento de Estudios Limítrofes y por la Comisión Chilena de Límites. Su artículo 10 prevé que el anotado departamento tiene a su cargo las revisiones cartográficas de impresos y otros documentos que se refieran o relacionen con los límites internacionales de Chile y que su misión específica consistirá en controlar el dibujo de dichos límites y la correcta escritura y ubicación de los nombres de los accidentes geográficos situados en los mismos y en sus zonas aledañas en los documentos que los contengan o se refieran a ellos.

En lo que respecta a la Comisión Chilena de Límites, cabe considerar que acorde lo establecido por los artículos 11 del precitado reglamento y 11 del decreto con fuerza de ley N° 83, de 1979, sus tareas específicas están enumeradas por los Protocolos de 1941 y 1942, que crearon las Comisiones Mixtas de Límites.

Enseguida, se debe tener presente que el IGM fue creado por el decreto N° 1.664, de 1922, del ex Ministerio de Guerra, el cual establece que “Sobre la base del Departamento del Levantamiento de la Carta (Departamento (L) del Estado Mayor Jeneral) se organiza el «Instituto Geográfico Militar» que desempeñará las mismas funciones que desempeña actualmente el Departamento (L), i que dependerá, directamente del Jefe del Estado Mayor General”.

Por su parte, el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 2.090, de 1930, del ex Ministerio de Guerra, dispone que el IGM constituye la autoridad oficial, en representación del Estado, en todo lo que se refiere a la geografía, levantamiento y confección de cartas del territorio. Su inciso segundo añade que el Departamento de Navegación e Hidrografía de la Armada, actualmente el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada -SHOA-, constituirá igual autoridad en lo concerniente al trabajo marítimo; entre ambas entidades existirá la coordinación necesaria para la unidad de los trabajos geográficos y cartográficos del Estado. En su artículo 2° prescribe que ninguna repartición pública o privada podrá ejecutar trabajos de la índole de los ejecutados por el Instituto Geográfico Militar o el Departamento de Navegación e Hidrografía de la Armada -actual SHOA-.

A su vez, el artículo 2° de la ley N° 15.284 -que crea el SAF, fija sus funciones y señala su organización-, consigna que dentro de sus funciones le corresponde elaborar cartas aeronáuticas del territorio nacional y los planos que las complementen y ejecutar los trabajos aerofotográficos que le encomienden los organismos que indica. Su inciso segundo prescribe que el IGM, el SHOA y el SAF constituirán los servicios oficiales, técnicos y permanentes del Estado, en todo lo que se refiere a actividades geográficas. Añade su inciso final que dichos servicios deberán solicitar directamente a la DIFROL su aprobación antes de adoptar decisión o realizar hecho alguno que diga relación con los límites internacionales de Chile y sus zonas fronterizas.

Luego, el inciso segundo del artículo 49 de la ley N° 16.643 previene que corresponderá al IGM el levantamiento y confección de cartas del territorio y al SHOA igual autoridad en lo relacionado con la cartografía marítima. Asimismo, establece que compete al IGM la revisión y aprobación de todo trabajo de levantamiento o cartografía que por circunstancias especiales se encomiende a otras reparticiones públicas o privadas.

Por otro lado, es útil considerar que de acuerdo con el artículo 1° del decreto ley N° 1.939, de 1977, las facultades de adquisición, administración y disposición sobre los bienes del Estado o fiscales corresponden al Presidente de la República, quien las ejercerá por intermedio del actual MBN, sin perjuicio de las excepciones legales.

En tanto, la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades -que en su actual artículo 154 deroga el decreto ley N° 1.289, de 1975-, señala en su artículo 5°, letra c), en lo que interesa, que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán, entre otras atribuciones esenciales, la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, existentes en la comuna, salvo que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. En ejercicio de esta atribución, les corresponderá asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, podrán hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.

Como se puede apreciar, por una parte, las normas citadas constituyen el marco regulatorio que otorga potestades al IGM para confeccionar la cartografía terrestre nacional, correspondiéndole idéntica atribución al SHOA en el ámbito marítimo, y al SAF en el ámbito aeronáutico. A su vez, al MBN y a las municipalidades les compete, en lo que interesa, la administración de los bienes inmuebles que indican.

III. Análisis y conclusión

En conformidad con lo expresado, se ha estimado pertinente efectuar un nuevo estudio de la materia y una reinterpretación de la normativa pertinente.

Al respecto, el ordenamiento jurídico otorga al IGM las atribuciones necesarias para que pueda gestionar, aprobar y controlar todas las actividades encaminadas a la elaboración de la cartografía oficial del territorio terrestre nacional. Ello, sin perjuicio de la competencia de la Comisión Chilena de Límites -que según lo señalado por la DIFROL representa a nuestro país en las Comisiones Mixtas de Límites con Argentina, Bolivia y Perú-, y de la autorización previa de la DIFROL en la medida que las cartas o mapas elaborados por el IGM se relacionen o reflejen los límites internacionales del país.

En ese orden de ideas, en concordancia con lo sostenido por los servicios recurrentes, la administración de la toponimia es un proceso técnico complejo y altamente especializado que requiere contar con personal calificado para la realización de las diversas tareas que implica, por lo que resulta conveniente concentrar estas labores en un órgano que cuente con un alto grado de especialización, carácter que reviste el IGM. Sin perjuicio de lo anterior, cabe hacer presente que si el nombre de un accidente geográfico se encuentra contemplado en la ley que establece una división administrativa, este deberá mantenerse, aún en el caso de que técnicamente se trate de un topónimo diferente.

Por consiguiente, atendido que el IGM constituye el servicio oficial, técnico y permanente del Estado en todo lo referido a la geografía de Chile y el desarrollo de

la cartografía del país y que dispone de las facultades y herramientas que le permiten asignar nombres a los accidentes geográficos innominados del territorio terrestre nacional, cabe inferir que en dicha atribución se encuentra implícita la potestad inherente para modificar los topónimos ya designados en su cartografía, excepto si se trata de accidentes geográficos cuyas denominaciones hayan sido fijadas por ley o por las Comisiones Mixtas de Límites, situaciones en las que el IGM se encuentra impedido de reemplazarlas. Ello, sin perjuicio de la autorización previa de la DIFROL cuando corresponda.

En cuanto a las atribuciones que en relación con esta materia ha entregado el legislador al Presidente de la República a través del MBN, puede concluirse que ellas se circunscriben a la facultad de asignar y cambiar la denominación de los inmuebles fiscales que administra, como acontece, por ejemplo, con los parques nacionales. Tratándose de las municipalidades, su competencia alcanza a los bienes de su propiedad y a los bienes nacionales de uso público que administra, o respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, según corresponda, y exclusivamente dentro del ámbito territorial comunal a su cargo.

Es útil puntualizar que tales facultades tienen un carácter diverso a la toponimia de accidentes geográficos. Estos últimos pueden definirse como una de las diferentes formas que tiene el territorio, tales como cerros, lagos, valles, riachuelos, montes, acantilados, colinas. Por tanto, es posible sostener que esas disposiciones no otorgan atribuciones al Ministerio de Bienes Nacionales y a las municipalidades para intervenir en las modificaciones de los nombres del o de los accidentes geográficos que se sitúen en ellos, pudiendo encontrarse uno o más de estos en una misma propiedad o formar parte de dos o más inmuebles, o de dos o más comunas, lo que reafirma la conclusión de que su naturaleza es distinta.

Lo anterior es sin perjuicio de que en virtud del principio de coordinación que asiste a los órganos públicos, conforme con los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, el que no solo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común, el IGM deba solicitar previamente la opinión del MBN o de la municipalidad respectiva, cuando se trate de modificaciones de nombres de accidentes geográficos situados en terrenos fiscales, municipales o bienes nacionales de uso público, respectivamente, ello con la finalidad de dotar de mayor certeza técnica y jurídica a la individualización y ubicación geoespacial de esos bienes.

En razón de lo expuesto, se reconsidera el dictamen N° 19.149, de 1982, en los términos ya señalados.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

