

Notas sobre los Planes y la actividad administrativa de planificación: el caso del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica

Notes on the Plans and the administrative activity of planning: the case of the Atmospheric Prevention and Decontamination Plan

Cristobal Osorio Vargas
Abogado Universidad de Chile
cosorio@zcabogados.cl

Felipe Peroti Díaz
Abogado Universidad de Chile
fperoti@zcabogados.cl

RESUMEN

La doctrina nacional se ha dedicado con especial intensidad al estudio de las fuentes del derecho administrativo y las manifestaciones concretas más representativas de la actividad formal de la Administración. En efecto, instrumentos normativos específicos como el acto administrativo, los contratos públicos, circulares o reglamentos, han sido objeto de penetrantes estudios y análisis dogmáticos, sin detenerse, salvo ciertas excepciones, en la actividad administrativa de planificación o planeamiento, y en su principal expresión jurídica en la realidad: el Plan. De ahí que, las presentes notas tienen por objeto contribuir a la comprensión de los Planes y su ubicación en el sistema de derecho administrativo nacional, para lo cual se analizarán sus presupuestos normativos y la práctica jurisprudencial que permitan dilucidar su régimen jurídico. Para estos efectos, se examinará la legislación medio ambiental con la finalidad de identificar

las señas de identidad de esta particular actividad administrativa, como lo es la actividad de planificación o planeamiento.

Palabras claves: Actividad formal de la Administración; Plan; Planificación o planeamiento; plan de prevención y descontaminación.

ABSTRACT

The domestic doctrine has focused with special intensity in the study of the sources of administrative law and the most representative and concrete manifestations of the formal activity of the Administration. In fact, specific normative instruments such as administrative acts, public contracts, circulars or regulations have been the object of penetrating studies and dogmatic analyzes, with certain exceptions, in the administrative activity of planning, and in its main legal expression in reality: the Plan.

Therefore, the present article has the objective to contribute to the understanding of the Plans and their location in the national administrative law system, for which they will be analyzed in their legal aspects and the judicial activity that allows to clarify its legal status.

For these purposes, it will be examined the environmental legislation in order to identify the signs of identity of this particular administrative activity, such as planning.

Key words: Formal Administration Activity; planification; prevention and descontamination program.

I. Introducción y objetivos

La doctrina nacional sobre derecho administrativo tiene una deuda histórica. Por mucho tiempo, ha dedicado su atención a examinar y desarrollar dos ámbitos del sistema de fuentes del derecho administrativo: su régimen y esquema esencial. Solo recientemente, la investigación especializada se ha ocupado de un tipo particular de instrumento normativo utilizado para el despliegue de la actuación de la Administración, como son la dictación de los Planes¹. Atendido lo anterior, el objetivo de estas notas es doble. Por un lado, aportar elementos y fundamentos para la comprensión de los Planes y su lugar en el sistema normativo nacional y, por otro lado, examinar a partir de una legislación sectorial o de referencia, como lo es el derecho del medio ambiente, la actividad administrativa de planificación o planeamiento.

Para emprender esta tarea, y como ya lo anticipamos, en los próximos apartados, se efectuará un examen al estatuto constitucional del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el sistema de fuentes del derecho que consagra la Constitución y la interacción normativa entre la reserva de la ley y la colaboración reglamentaria en la protección del medio ambiente. Una vez establecido este marco referencial, se describirá el régimen legal de los instrumentos de gestión ambiental, con especial atención, en la elaboración y dictación de Planes por parte de la Administración ambiental y la práctica jurisprudencial relativa a su naturaleza jurídica, contenido e implicancias normativas. En particular, se emprenderá el análisis de las disposiciones del PPDA RM, para finalmente, presentar nuestras conclusiones.

II. La protección del medio ambiente: régimen constitucional y legal

A. El régimen jurídico del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

La Constitución Política de la República (en adelante, CPR) asegura a toda persona en su artículo 19 N°8 el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, disponiendo en lo sustantivo:

1 A modo de ejemplo, CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago, Thomson Reuters, 2015. Asimismo, tratándose de la planificación urbana: RAJEVIC, Enrique. La planificación urbana en Chile. *Revista de Derecho, Consejo de Defensa del Estado*, N° 3, 2001, pp. 96-97; FIGUEROA, Patricio y FIGUEROA, Juan Eduardo. *Urbanismo y Construcción*. Santiago, Thomson Reuters, 2016.

"El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

Como lo ha destacado la doctrina, la finalidad de este derecho no consiste en asegurar de manera absoluta la alteración del medio ambiente, en la medida que el establecimiento y desarrollo de las sociedades humanas supone necesariamente una modificación al entorno en que se inserta, sino más bien, en asegurar que la vida humana pueda desarrollarse en un medio ambiente libre de contaminación². El alcance de esta finalidad y el desarrollo de los criterios para determinar el cumplimiento de esta finalidad, queda entregado al legislador, en particular, el artículo 2° letra m) de la Ley N°19.300 en que se define como medio ambiente libre de contaminación aquel en que los: "[...] contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental". Es decir, el objetivo de la disposición constitucional es asegurar a todas las personas la protección razonable del medio ambiente, o aquel en que la contaminación se mantiene en niveles aceptables evitando una explotación irracional del mismo³.

Dicha finalidad se adscribe al contenido del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y que definen sus elementos característicos o señas de identidad que lo diferencian de otros derechos. En efecto, el ámbito de protección del derecho comprende el bien jurídico medio ambiente, y específicamente, el entorno vinculado al ser humano o su "entorno adyacente" que éste necesita y requiere para su desarrollo y el logro de la mayor realización espiritual y material⁴. Esta determinación de su significado, permite reconocer la autonomía de este derecho, en relación de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida e integridad física y síquica (artículo 19 N°1 de la CPR) y el derecho a la protección de la salud (artículo 19 N°9 de la CPR), no obstante

2 BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016, p. 130.

3 BRONFMAN, Alan, MARTÍNEZ, José Ignacio y NUÑEZ, Manuel. *Constitución Política comentada. Parte Dogmática*. Santiago, Legal Publishing, 2001, p. 201.

4 BERMÚDEZ, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, p. 123.

reconocer la evidente interacción y zonas de contacto en los contenidos de estos derechos fundamentales.

A partir de la configuración del contenido y objeto del derecho, es posible inferir los elementos que caracterizan su estructura normativa. En primer término, forman parte del contenido del derecho analizado, tanto el medio natural, como el entorno artificial y sociocultural, cuya protección se proyecta en un conjunto de normas sectoriales que regulan dichos elementos (y que comprenden, por ejemplo, la Ley General de Urbanismo y Construcción, la Ley de Monumentos Nacionales, entre otras)⁵. En segundo lugar, se identifican como elementos del derecho una dimensión subjetiva y otra institucional del mismo: la primera, asociada a la técnica de los derechos subjetivos públicos, constituida por un haz de facultades y libertades, y por otro lado, un deber constitucional que se extiende tanto a los titulares del derecho como a los órganos públicos destinadas a la protección y conservación del medio ambiente⁶.

De este modo, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, al igual que la mayoría de los derechos fundamentales, aunque en este caso particular con una mayor intensidad, como lo veremos más adelante, contempla una doble dimensión o ámbito de regulación. En efecto, por un lado, el artículo 19 N° 8 de la CPR considera una dimensión subjetiva respecto de la cual es posible reconocer una posición jurídica fundamental, predicables como un derecho subjetivo público de carácter prestacional, cuyo ámbito de protección tutela el disfrute de un determinado bien jurídico -el medio ambiente- frente a toda autoridad o persona⁷. Por otro lado, del artículo 19 N°8 de la CPR se desprende una dimensión objetiva - institucional, constituida por normas de competencia y normas de conducta, dirigidas tanto a los poderes públicos como a la sociedad civil en sus relaciones con el medio ambiente⁸. En lo que nos interesa, pondremos

5 Chile, Dictamen N°4.000, Contraloría General de la República, 2016. En el mismo sentido, Dictamen N°45.217 2016.

6 BERMÚDEZ. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. p. 130.

7 EVANS, Enrique. *Los derechos fundamentales*. Tomo II. Santiago, Editorial Jurídica, 2004, pp. 311 – 312. Asimismo, BRONFMAN, Alan, MARTÍNEZ, José Ignacio y NUÑEZ, Manuel. En: *Constitución Política comentada*. Parte Dogmática, pp. 200 – 201. En contra, AGUILAR, Gonzalo. Las deficiencias de la fórmula 'derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación' en la Constitución chilena y algunas propuestas para su revisión, *Estudios Constitucionales*, año 14, N°2, 2016, p. 371. En opinión de este autor, la formulación normativa del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación dificulta su comprensión como derecho social, a lo cual cabe añadir la intención del constituyente de 1980 de consagrar derechos individuales, impiden a este derecho escapar del influjo liberal y de una lógica de derecho subjetivo individual cuya obligación correlativa sólo de limitaría a imponer a toda autoridad pública o persona, un deber de abstención (prohibición constitucional de no interferir).

8 CEA EGAÑA, José Luis. *Manual de Derecho Constitucional*. Tomo II. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996, pp. 289 – 290. En el mismo sentido, NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Tomo 2, Santiago, Librotecnia, 2009, p. 634.

nuestra atención, en los deberes que en materia ambiental se imponen al Estado, en particular, las exigencias del desarrollo legal del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁹ y la actuación que la cabe a la Administración Pública para otorgar efectividad a este derecho fundamental¹⁰.

Esta doble dimensión, ha sido reconocida implícitamente por nuestra jurisprudencia judicial, acotando su dimensión subjetiva al concepto de derecho fundamental tanto en una faz individual como colectiva. En efecto, la Corte Suprema señaló en un antiguo fallo que:

"[...] cabe señalar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es un derecho humano con rango constitucional, el que presenta un doble carácter: derecho subjetivo público y derecho colectivo público. El primer aspecto se caracteriza porque su ejercicio corresponde, como lo señala el artículo 19 de la Carta Fundamental, a todas las personas, debiendo ser protegido y amparado por la autoridad a través de los recursos ordinarios y el recurso de protección. Y, en lo que dice relación con el segundo carácter del derecho en análisis, es decir, el derecho colectivo público, él está destinado a proteger y amparar derechos sociales de tipo colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como en el nivel nacional, y ello es así porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras. En este sentido, su resguardo interesa a la colectividad por afectar a una pluralidad de sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho, y cuya lesión, pese a ser portadora de un gran daño social, no les causa un daño significativo o al menos claramente apreciable en su esfera individual¹¹".

A su vez, la dimensión objetiva o institucional que emana del derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación, se proyecta en los mandatos y deberes

9 Sobre el principio de reserva legal como garantía normativa de los derechos sociales, entre los cuales se encuentra el artículo 19 N°8 de la CPR: NOGUEIRA, Humberto. Los Derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. En: *Dogmática y aplicación de los derechos sociales*. Santiago, Librotecnia, 2010, pp. 43 – 44.

10 BERMÚDEZ, Jorge. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. *Revista de Derecho*. Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XXI, 2000, p. 25.

11 Sentencia Corte Suprema, Rol N°4658-1996.

de los órganos del Estado que le permiten adoptar las medidas indispensables para la tutela y protección del medio ambiente. Así, nuestro máximo tribunal ha dispuesto que:

"La Constitución Política de la República asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. La obligación constitucional que se le impone al Estado de proteger el medio ambiente sólo puede entenderse bajo la premisa que a partir de él se desarrolla toda forma de vida. Esto es, cumple una función claramente preventiva[...]"¹².

Un razonamiento similar ha desarrollado la Contraloría General de la República en relación a su comprensión del artículo 19 N°8 de la CPR al reconocer el ámbito de acción del Estado para la tutela de este derecho:

"Por lo demás, acorde al artículo 19 N° 8, de la Constitución Política de la República, es deber del Estado velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, lo cual se cumple y concretiza con la promulgación y aplicación de las normas de calidad, entre otros instrumentos de gestión ambiental"¹³.

Ambos planos que configuran el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación permiten deducir al menos dos consecuencias normativas. Por un lado, este derecho, implica, un deber estatal de protección y garantía del contenido subjetivo del derecho y de la conservación del bien jurídico medio ambiente, cuyo fundamento constitucional arranca, además del artículo 19 N° 8, del artículo 1° de la Carta Fundamental que le impone al Estado la promoción del bien común, la creación de condiciones que permitan la realización espiritual y material de las personas, y la protección de la población. Por otro lado, este deber estatal se traduce en una habilitación para el legislador a fin de que este pueda imponer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos, como consecuencia de la reserva que la Constitución ha entregado a la ley. En efecto, tal como lo ha destacado la doctrina y la jurisprudencia constitucional, sólo corresponde al legislador establecer mediante normas generales y abstractas regulaciones de los derechos fundamentales, lo cual se traduce en un efecto

12 Sentencia, Corte Suprema, Rol N°1219-2009.

13 Chile, Contraloría General de la República, Dictamen N°74.289, 2016.

vinculante para el legislador¹⁴. Por una parte, un deber de respeto o no transgresión al respectivo derecho fundamental, y por otro lado, en relación con lo señalado, corresponde al legislador desplegar las distintas posibilidades de articulación normativa del derecho o libertad fundamental que permitan asegurar y permitir el ejercicio de los mismos¹⁵.

Tanto el deber estatal de protección del medio ambiente que la Constitución le encarga a los órganos públicos así como la reserva legal para imponer regulaciones y restricciones específicas de determinados derechos, encuentra su desarrollo en la Ley N°19.300, que en su artículo 1º dispone que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de señalado cuerpo legal, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia. De ahí que, la ley y el orden normativo vigente, cumplan una función primordial al delimitar y configurar el contenido y alcance del derecho en análisis y permiten dar cobertura constitucional a la actividad material de la Administración ambiental.

De hecho, así lo ha reconocido expresamente la Corte Suprema al referirse sobre el despliegue y alcance de las actividades particulares y su regulación por parte de las normas legales pertinentes:

"Que de conformidad a la Carta Fundamental, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se encuentra establecido como una garantía constitucional en el numeral 8 del artículo 19 de la Carta Magna, como uno de aquellos derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana que la

14 En nuestro país, Carmona, al reflexionar sobre el principio de legalidad y la garantía de la reserva legal —de la cual es lógica consecuencia— establece que ésta categoría constituye, por una parte, un límite a la actuación estatal y un instrumento que otorga cobertura normativa de toda actuación administrativa (la denominada vinculación negativa y vinculación positiva), y por otra, estatuye la opción de un procedimiento de producción normativa, o sea, distribuye las competencias jurídicas a los órganos del Estado. CARMONA S., Carlos. *Las Formas de Actuación de la Administración*. Apuntes de clases. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007, p.61. CONTRERAS, Pablo y GARCÍA, Gonzalo. *Diccionario Constitucional chileno*. Santiago, Cuadernos Tribunal Constitucional, N°55, 2014, p. 791. Ambos autores definen la reserva legal como: "Distribución o reparto de competencias que identifica en la Constitución el tipo de norma que, expresa o deductivamente, debe regular una materia específica". Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha consagrado el principio de reserva legal vinculado a los derechos fundamentales bajo la comprensión: "Que, es principio general y básico del derecho constitucional chileno la 'reserva legal' en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Así, toca al legislador y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía, pero tanto aquellas regulaciones como ésta no pueden jamás afectar el contenido esencial de tales derechos". Sentencia, Tribunal Constitucional, Rol N°3.028. En el mismo sentido, STC, Rol N°2921, Rol N°621, entre otras.

15 ALDUNATE, Eduardo. *Derechos Fundamentales*. Santiago, Editorial LegalPublishing, 2008, pp. 185 – 186.

misma Constitución asegura a todas las personas, y su ejercicio se encuentra regulado en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, estatuto normativo que en su artículo 1º dispone que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.

Por consiguiente, toda actividad desplegada, de cualquier naturaleza, debe respetar las normas medioambientales [...]»¹⁶.

Como ya es posible anticipar, la efectividad de este derecho fundamental implica equilibrar el indispensable despliegue de la actividad estatal para la protección del medio ambiente con la libertad de los individuos, para lo cual la Constitución entrega a la reserva legal la configuración de las restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos y libertades, entre las cuales, la más relevante es la garantía constitucional para desarrollar actividades económicas lícitas, relación que pasaremos a revisar a continuación.

B. La necesaria relación entre el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y la libertad a desarrollar actividades económicas lícitas: zonas de contacto y el ámbito de la regulación legal.

La garantía de reserva legal de los derechos fundamentales y la técnica de regulación normativa de ámbito de protección, encuentran idéntica recepción y consagración constitucional en el artículo 19 N°21 de la CPR. El citado artículo dispone:

“El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a

16 Sentencia Corte Suprema, Rol N°12.938-2013.

los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado".

Como se desprende de la lectura del numeral 21 del artículo 19, mientras el inciso primero, consagra una garantía constitucional que resguarda la libertad de desarrollar una actividad económica lícita, en el inciso segundo de la norma constitucional en comento, se establecen las reglas básicas que articulan el régimen constitucional del Estado empresario y que autorizan a la Administración del Estado a intervenir en la economía. En lo que nos interesa, concentraremos nuestra atención en primero de los incisos.

El fundamento de la garantía analizada, ha sido destacado por nuestro Tribunal Constitucional que ha señalado al respecto que:

"[...] en lo que se refiere a la violación del derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita conviene señalar que este derecho fundamental amparado y protegido por la Constitución, no es sino expresión del reconocimiento de la primacía de la persona humana y de su libre iniciativa para emprender y así realizar la plenitud de sus virtualidades para su propio bien y el de sus semejantes, colaborando en la promoción del bien común. Se trata, pues, de un derecho de fundamental importancia para los individuos, al permitir desarrollar tanto el espíritu de iniciativa como la subjetividad creadora de cada una de las personas. 42º) Que, el derecho reconocido por el artículo 19, N° 21, es consecuencia, por lo tanto, de esa primacía de la persona, que establece de manera precisa y plena de consecuencias jurídicas la Constitución en su artículo 1º, y que reitera su artículo 5º al imponer al Estado, y a cada uno de sus órganos, cualquiera sea su naturaleza, función o jerarquía, el deber de respetar los derechos de las personas e incluso de promover su ejercicio, a fin de que puedan, además, participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional¹⁷".

El contenido o ámbito de protección de esta garantía constitucional, comprende tanto la libre iniciativa en materia económica como la prosecución indefinida de cualquier actividad, sea esta, extractiva, comercial, financiera, de intercambio, entre otras¹⁸. Los límites que demarca el respectivo tipo *iusfundamental* se encuentran consagrados en el mismo N° 21 del artículo 19 y que

17 Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 226.

18 JAEDERLUND, John. *El recurso de amparo económico*. Santiago, Librotecnia, 1999, p. 49.

comprende la moral, el orden público y la seguridad nacional, que en calidad de prohibiciones constitucionales vinculan a la libertad de empresa con la potencial ilicitud de una conducta. En ese sentido, la libertad ejercida en contravención con las disposiciones limitantes pierde el amparo constitucional¹⁹. Por otra parte, la actividad empresarial debe ser desarrollada en conformidad a las normas legales que la regulen, es decir, la respectiva actividad económica debe someterse al imperio de una normativa que le señala como debe ejercerse.

Esta última limitación para el despliegue de la libertad fundamental, al igual como sucede con el derecho vivir en un medio ambiente libre de contaminación, resulta de suma relevancia, en la medida que introduce una garantía institucional para el ejercicio del derecho fundamental: la regulación concreta de una actividad económica es una materia que compete al legislador²⁰. Como lo ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, la regulación implica someter a la actividad a una determinada reglamentación la cual determina la forma en que puede realizarse²¹. Ahora bien, dicha regulación —sea de orden legal o reglamentaria, en el ejercicio de la potestad administrativa de aplicación de normas— no puede llegar a obstaculizar o impedir la ejecución de actos lícitos amparados por el derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Lo anteriormente señalado, implica que la autoridad pública al regular una actividad debe evaluar y ponderar los intereses en juego²².

Por tanto, del análisis del ámbito de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como el examen al contenido y limitaciones al derecho a desarrollar actividades económicas, es posible reconocer tratándose del medio ambiente y los elementos que inciden en él, una diversidad de intereses que confluyen, se intersecan o se oponen, lo cual necesariamente conllevará a la satisfacción de un determinado interés público restringiendo un interés particular o local, o viceversa.

Como nos recuerda un destacado autor, esta estructura de intereses multipolares, constituyen una situación característica en el Derecho Administrativo ambiental, en que la ley y la actividad administrativa juegan un rol central en

19 ALDUNATE, Eduardo. *Derechos Fundamentales*. p. 246

20 AROSTICA, Iván. *Derecho administrativo económico. Libre iniciativa privada y actividad empresarial del Estado*. Santiago, Universidad Santo Tomás, 2001, p. 81

21 Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N°2644.

22 *Ibid.*, N° 2643 y 2644.

la mediación y modulación de estos intereses, con el objetivo de racionalizar y articular la intervención pública a fin de precaver los costos sociales y gestionar los riesgos ambientales que potencial o efectivamente pueden impactar en los bienes comunes, con el objetivo de concretar el mandato constitucional de protección del medio ambiente²³.

C. La regulación legal y la colaboración reglamentaria en la protección del medio ambiente

El desarrollo y concreción del mandato constitucional contenido en el artículo 19 Nº 8 se concreta tanto en la tutela judicial del derecho como en la consagración e implementación de los instrumentos de gestión ambiental destinados a coordinar las acciones públicas para administrar el medio ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable²⁴. En ese sentido, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado al respecto:

"DÉCIMO.- Que aunque, por definición, una norma de emisión establece la cantidad máxima para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora, la Ley Nº 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, no exige que, antes de dictar una norma de emisión, se apruebe una norma de calidad ambiental, sea ella primaria o secundaria, normas estas últimas que, como se recordará, establecen los valores máximos o mínimos permisibles de determinados elementos del medio ambiente. La aprobación de una norma de emisión, sujeta por cierto en su elaboración a las exigencias legales y reglamentarias pertinentes, está entregada, entonces, a la apreciación que efectúe la autoridad ambiental competente acerca de su necesidad y conveniencia como instrumento de gestión ambiental preventivo en ausencia de una norma de calidad ambiental, sin perjuicio de su utilización en los planes de prevención o descontaminación, para aprobar los cuales, sin embargo, es

23 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/Marcial Pons, 2003, p. 131. En el mismo sentido, ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*. Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 14-15. En todo caso, esta ha sido la función pública por antonomasia entregada a la actividad administrativa de "ordenación" o de "policía" entendida como aquella que procura resguardar el buen orden de la colectividad mediante la regulación de la actividad con la que los ciudadanos – administrados persiguen sus propios intereses, y, por lo tanto, con intervención productora de limitaciones de las posiciones y situaciones subjetivas de aquellos. Véase: PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMENEZ BLANCO y ORTEGA ALVAREZ. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 481. Asimismo, VILLAR EZCURRA, José Luis. *Derecho Administrativo Especial*. Madrid, Ed. Civitas, 1999, pp. 28 – 41.

24 FERNANDEZ, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Santiago, Editorial Jurídica, 2001, p. 137.

indispensable que exista una norma de calidad ambiental en peligro de ser sobrepasada o ya sobrepasada por un contaminante;

DECIMOPRIMERO.- Que al dictar una norma de emisión, como también al aprobar las normas de calidad ambiental, o un plan de prevención o descontaminación, los órganos del Estado competentes que intervienen en su génesis, lo hacen para cumplir el deber que el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política impone al Estado en su conjunto de velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza²⁵.

Por tanto, la legislación sectorial ambiental y la articulación de los diversos instrumentos de gestión ambiental que utiliza la actividad de la Administración, implican la regulación del derecho a vivir en un medio libre de contaminación y determinan los cauces a través de los cuales se despliega la intervención pública y la institucionalidad ambiental, que aseguran la vigencia del derecho fundamental. En ese sentido, como lo señala un autor:

"Este derecho constituye un presupuesto general que condiciona todo ejercicio de la libertad individual y la acción de los diferentes órganos estatales, ya que sin dicha limitación el ejercicio de los derechos no sería exigido por el constituyente.

Este derecho actúa también como supremo principio ambiental, que condiciona toda la política ambiental de los diversos órganos estatales y obliga a conectarla y armonizarla con las demás políticas, ya que todas ellas deben basarse en el respeto integral de la dignidad de la persona humana, lo que constituye una unidad en la que todos los derechos deben integrarse armónica y equilibradamente²⁶".

Como corolario de lo ya señalado, resulta indispensable abordar necesariamente el régimen constitucional de la reserva legal y su relación con la norma reglamentaria, como expresiones concretas de la potestad normativa que la Constitución entrega a los órganos públicos para el cumplimiento de los fines constitucionales. Este análisis se torna indispensable para reconocer el contenido, extensión y límites que debe contemplar un reglamento en relación a la reserva legal que le otorga cobertura.

25 Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N°577.

26 NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Tomo 2, pp. 634 – 635.

El ámbito de la ley y su relación con la potestad reglamentaria ha sido latamente examinada por la doctrina *iuspublicista*, tanto comparada como nacional. En ese sentido, sólo abordaremos aquellos aspectos esenciales que resulten útiles para el desarrollo del presente artículo²⁷.

Un antecedente pacífico en la doctrina y en la jurisprudencia es el cambio operado en la regulación constitucional sobre las materias de ley en la Constitución de 1980 en relación a la Constitución de 1925. Así, mientras el constituyente de 1925 entregaba a la ley la regulación de todas las materias, siendo considerada la norma de clausura del sistema, la Constitución de 1980 modificó este sistema en dos sentidos. Por una parte, asume un concepto de ley que, además de contemplar los requisitos formales de ley (expresión de la voluntad soberana, dictada en la forma prescrita por la Constitución y con contenido mandatorio o permisivo), considera condiciones materiales y sustantivas, tales como la generalidad, abstracción de la norma, obligatoriedad y certeza cuyo ámbito de regulación reconoce como límite el contenido de los derechos fundamentales. Por otro lado, la Constitución de 1980 asume un dominio de ley limitado, restringiendo su ámbito de regulación sobre las materias respecto de las cuales puede recaer la ley²⁸.

Así, el artículo 63 de la CPR impone un límite al legislador en su tarea de regulación y de configuración de la realidad social al disponer que "son sólo materias de ley" las indicadas en los veinte numerales del citado artículo, consagrando un dominio máximo legal y una taxatividad relativa de las materias propias de ley. En efecto, en los numerales 4, 18 y 20 del artículo 63 de la CPR, se establece la existencia de las "leyes de bases" cuyas disposiciones contemplan principios básicos de una ámbito o materia, con pretensión de generalidad, obligatoria y que estatuye las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, confiando al

27 Este tema tiene un fecundo desarrollo en nuestro derecho público, en virtud del cual sólo cabe mencionar la literatura esencial para entender este tópico: BULNES, Luz, *Leyes de bases y potestad reglamentaria en la Constitución de 1980*, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Nº6, 1982; CEA, José Luis, *Dominio legal y reglamentario en la Constitución de 1980*, *Revista Chilena de Derecho*, Nº 11, 1984; CARMONA, Carlos, *Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control*, *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, Nº3, 2001; CAZOR, Kamel, *La reserva legal y el problema de la relación ley-reglamento en la Constitución chilena*, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Temuco*, Nº2, 2001; ZÚÑIGA, Francisco, *Apostillas: Ley y Reglamento a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (De la germanización al practicismo)*, *Ius et Praxis*, Vol. 7, Nº 2, 2001; CORDERO, E., *El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria*, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Nº 32, 2009; GUILOFF, Matías, *Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de redefinición del rol de la reserva legal*, *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Vol. XXV - Nº 1 - Julio 2012.

28 CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. *Estudios sobre el sistema de fuentes en el Derecho Chileno*. Santiago, LegalPublishing, 2013, pp. 127 – 130.

poder ejecutivo la facultad de establecer las modalidades de aplicación²⁹. En ese sentido, el Constituyente reparte las competencias normativas entre la norma legal y reglamentaria a fin de regular con una mayor especificidad y determinación ámbitos de la vida social.

De hecho, así lo ha interpretado nuestro Tribunal Constitucional al analizar la relación entre las "leyes de bases" y el reglamento, así como el alcance de ambos tipos de normas jurídicas, en la regulación de determinadas materias:

"En relación a que no se define el procedimiento, hay que considerar dos cosas. De un lado, a que de acuerdo al artículo 63, N° 18, de la Constitución, sólo es materia de ley definir las bases de un procedimiento administrativo. Estas leyes, por tanto, dejan un amplio margen a la colaboración reglamentaria. Del otro, hay que considerar que el actual artículo 8° de la Ley de Subvenciones, donde se insertan las disposiciones impugnadas, no contempla un procedimiento más elaborado. Y no ha merecido reproche. Sobre todo porque hay un reglamento que regula una parte de esta materia: el D.S. N° 8144/1980/Educación³⁰".

Bajo este concepto, la potestad reglamentaria, consagrada por la Constitución y regulada en los artículos 24 y 32 N° 6 de la CPR, y que aluden al poder de dictar normas por parte de las autoridades administrativas investidas por el ordenamiento jurídico, particularmente, el presidente de la República. En efecto, los citados artículos regulan la atribución de presidente para dictar normas jurídicas generales o especiales, destinadas al gobierno y administración del Estado o a la ejecución de las leyes³¹. Esta potestad se materializa en decisiones escritas, sometidas a la Constitución y desde una perspectiva de jerarquía normativa, se encuentra un escalón debajo de la ley y cuyo ejercicio está sujeto a la norma legal de cobertura.

De la norma constitucional citada la doctrina más autorizada distingue dos manifestaciones de esta potestad. Por un lado, la potestad reglamentaria autónoma o independiente, encargado de regular aquellas materias que se encuentran fuera del listado establecido en el artículo 63 de la CPR. Por otro lado, el constituyente consagra la potestad reglamentaria de ejecución, cuyo contenido y alcance está predeterminado por su relación con la ley, en la medida que las

29 Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N°325.

30 Ibid., Rol N°2787.

31 CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. *Estudios sobre el sistema de fuentes en el Derecho Chileno*, p. 246.

disposiciones reglamentarias no pueden ir contra la ley expresa ni transgredir el contenido material de la ley, limitando su regulación al desarrollo, complemento y detalle de la ley³². Y es precisamente, en torno a la relación ley – reglamento de ejecución que configura y establece el principio de reserva de ley.

El concepto de reserva de ley, no sólo constituye una garantía institucional en favor de la libertad de las personas, sino también diseña una determinada distribución de las competencias normativas de orden constitucional, en este caso, entre el ejercicio del poder legislativo y el reglamento³³. En nuestro medio, existe cierto consenso que en la CPR se contempla una diversidad de reservas legales, en la medida que, dependiendo de la materia, la regulación del legislador será de distinta amplitud e intensidad. Así, se distingue entre una reserva legal absoluta en aquellos casos en que la regulación del asunto respectivo por parte del legislador debe ser hecha con mayor profundidad y precisión, conciliando estos elementos con las características de la norma jurídica legal de generalidad, abstracción e igualdad de la ley³⁴, y, por otro lado, una reserva legal relativa, en que incumbe un mayor campo de acción a la potestad reglamentaria subordinada siendo propio de la ley sólo señalar las bases del ordenamiento jurídico y sus criterios generales³⁵.

Asimismo, la doctrina ha sumado a esta primera aproximación a las reservas legales establecidas -expresa o implícitamente contenidas en la Constitución- otras clasificaciones tales como las reservas legales complementarias, caracterizadas por encontrarse residenciadas en un mandato constitucional en donde el núcleo del derecho lo define el propio texto fundamental, encargando a la ley desarrollar su complemento (v.gr. el artículo 19 N° 12 de la CPR), las reservas legales regulatorias que pueden ser definidas, desde una doble perspectiva: por un lado, como todas aquellas que no complementan ni limitan un derecho, y por otro, en el mandato al legislador a quien se encarga determinar las materias que quedan subsumidas bajo la ley, y en aquellos aspectos que no pueden ser abordados por la ley se le entrega al reglamento la tarea de perfeccionar la regulación (v.gr. artículo 19 N° 6 inciso 2° de la CPR), las reservas legales negativas constituidas por prohibiciones expresas en que se impide al legislador atribuirse competencias de regulación (v.gr. el artículo 19 N° 26 de la CPR), y finalmente, las reservas legales limitativas en la cual se consagra una autorización constitucional al legislador para establecer los deslindes

32 *Ibíd.*, p. 253.

33 CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 151.

34 Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N°370.

35 *Ibíd.*, Rol N°254.

al contenido del derecho, los cuales se expresan en formalidades, obligaciones o deberes en el ejercicio del mismo. En este último caso, la delimitación del ámbito de protección del derecho viene impuesta desde el exterior al contenido del derecho o libertad, y con la finalidad de otorgar efectividad a la limitación se permite la colaboración reglamentaria del presidente de la República³⁶. Este es el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación consagrado en el artículo 19 N° 8 de la CPR.

Incluso esto se puede complementar con las llamadas potestades infra reglamentarias que han sido otorgadas a las nuevas autoridades administrativas en mercados o actividades reguladas. En efecto, actualmente autoridades tales como, la Comisión Financiera, la Superintendencia del Medio Ambiente, por solo nombrar algunas, tienen amplias potestades normativas que vienen a fijar los contornos de ejercicio de la actividad económica, con estricto respeto y protección a los bienes jurídicos encomendados custodiar por el legislador.

Así, el debate tradicional de "reserva absoluta versus reserva relativa" se ve hoy ampliamente superado por las nuevas potestades normativas que se otorgan a las autoridades administrativas, que tienen, como principal fundamento, la aversión al riesgo de la comunidad y la necesidad de dotar a la autoridad pública de competencias y atribuciones coherentes y adecuadas a los avances de la tecnología y los mercados. En ese sentido, la implementación de un Estado versátil y actualizado, conlleva a entender el principio de reserva legal en materia de derechos fundamentales con diversos grados de intensidad, admitiendo la colaboración reglamentaria en la tarea de establecer la articulación normativa concerniente al ejercicio de los derechos.

Recapitulando, es posible apreciar, el ámbito de regulación legal reservado a la ley en el artículo 19 N° 8 de la CPR, reconoce en su contenido la admisión de la colaboración reglamentaria con el objeto de cumplir con la finalidad que se derivan de su ámbito de protección a fin de dar protección al respectivo bien jurídico. Ahora bien, la colaboración reglamentaria, en este caso, responde también a la multiplicidad de intereses involucrados y la complejidad técnica que importa la materia ambiental. De hecho, así lo ha reconocido, la Contraloría General de la República, al señalar que:

36 GARCIA, Gonzalo. *La Reserva Legal de derechos constitucionales*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado, N°5, 2004, pp. 170-195.

"Sobre el particular, debe manifestarse que el constituyente de 1980, al variar el principio de dominio legal mínimo vigente en la Constitución de 1925, por el de dominio legal máximo, determinó que sólo las materias que no han sido reservadas expresamente a la ley son de competencia de la potestad reglamentaria autónoma, y asimismo admitió la potestad reglamentaria que tiene por misión poner en ejecución las normas legales.

Al efecto, tomando en consideración el espíritu del cambio antes descrito y las características de las disposiciones legales - abstracción y generalidad -, el ámbito de una ley no puede extenderse a regular situaciones que son privativas del reglamento, máxime cuando ellas dicen relación con materias de alto grado de complejidad técnica, que por su naturaleza no pueden ser incluidas en una ley.

Conforme con lo anterior, basta que los preceptos legales entreguen reglas fundamentales, pudiendo remitirse al reglamento su ejecución o complementación, dentro de los parámetros establecidos en la ley, pues si ésta no se atuviera a los preceptos básicos, carecería de sentido la potestad reglamentaria de ejecución. En efecto, no es posible concebir que las actividades sociales se desarrollen o los derechos se ejerzan bajo el sólo imperio de la ley y desvinculados de la normativa reglamentaria, criterio que ha sido recogido en numerosos fallos de ese Excelentísimo Tribunal [Constitucional], pudiendo citarse a vía ejemplar los Roles N°s. 153, 183 y 253, de 1993, 1994 y 1997, respectivamente³⁷.

Esta caracterización de la colaboración reglamentaria admite identificar tanto las características de esta potestad como sus limitaciones, a efectos de delimitar su sentido y alcance.

En ese sentido, la potestad reglamentaria de ejecución es en primer término una función normativa, es decir, su ejercicio implica el surgimiento de normas jurídicas objetivas que no se agotan por su sola ejecución y que tienen una pretensión de generalidad y permanencia. En segundo lugar, el reglamento ejecutivo es producto de una potestad normativa secundaria, es decir, su existencia sólo se explica en una función subordinada a la ley, cuyo contenido no puede ni

37 Chile, Contraloría General de la República, Dictamen N°10.726, 2003. Informe evacuado por la Contraloría General de la República, a solicitud del Tribunal Constitucional en los autos Rol N°370 sobre reclamo de inconstitucionalidad formulado por un grupo de senadores en contra del decreto supremo N°1 de 2003 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

innovar ni sobrepasar los contenidos de la ley. En tercer término, la regulación de esta potestad reglamentaria tiene un origen y fundamento constitucional³⁸. En cuanto lugar, en relación al contenido del reglamento de ejecución, su finalidad es desarrollar y complementar la ley, y a su vez, cualquier cambio en la ley, repercutirá en el reglamento ejecutivo. Finalmente, el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución es discrecional, salvo que la propia ley establezca un ámbito reducido de decisión para la Administración y su margen de apreciación al momento de implementación de la ley³⁹.

A partir de estas señas de identidad de la potestad reglamentaria de ejecución, es posible identificar los límites y parámetros de regulación que el presidente de la República debe considerar en su ejercicio. Por un lado, se reconocen límites materiales al reglamento los cuales se traducen en los siguientes estándares: a) el respeto al contenido de la reserva legal establecida por la Constitución, sin que el reglamento pueda modificar, ampliar o establecer exigencias adicionales a las contenidas en la ley; b) el reglamento tiene por objeto erigirse en un complemento indispensable para la ejecución adecuada de la ley, sin que sea admisible el establecimiento de normas jurídica reglamentarias limitativas de derechos fundamentales; c) debe existir una coherencia normativa entre las disposiciones del reglamento con los elementos esenciales de la ley y, finalmente; d) el reglamento debe respetar la programación legislativa sobre una determinada materia, de modo que las disposiciones administrativas se ajusten a las directrices, principios y parámetros regulados por la ley⁴⁰.

Junto a estos parámetros materiales, cabe señalar límites formales en la dictación del reglamento: a) el reglamento ejecutivo se debe dictar bajo el procedimiento que establece la ley, sin que sea posible eludirlo y; b) el reglamento ejecutivo debe cumplir con las formalidades establecidas por el texto constitucional, que tratándose de reglamentos de ejecución están definidos en el artículo 35 de la CPR: deben ser firmados por el presidente de la República y del Ministro respectivo, sin que sea admisible la delegación de firma. En efecto, tal como ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional y administrativa, en virtud del artículo 35 de la CPR los reglamentos han sido excluidos de la

38 CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. p. 144 – 146.

39 CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. *Estudios sobre el sistema de fuentes en el Derecho Chileno*. pp. 235 – 236.

40 GARCIA, Gonzalo. *La Reserva Legal de derechos constitucionales*. p. 207. Asimismo, CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. pp. 149 – 150.

posibilidad de delegación de firma y necesariamente deben ser suscritos por el Presidente de la República y además por el ministro respectivo, por cuanto dicha potestad constitucional le corresponde al primer mandatario, con el objeto de dictar normas que precisen el alcance de las regulaciones legales respectivas con miras a explicitar los requisitos, condiciones y disposiciones de las mismas⁴¹.

Como se señaló más arriba, en razón de lo dispuesto en el artículo 19 N°8 y en la Ley N°19.300 que desarrolla su contenido, la adopción por parte de la Administración ambiental de distintos instrumentos de gestión ambiental pretende cumplir de forma efectiva el deber del Estado de proteger este derecho y preservar la naturaleza, en que el reglamento de ejecución cumple una función primordial. En efecto, la letra m) del artículo 2° de la ley N° 19.300, define medio ambiente libre de contaminación como "aquel en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y periodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental", y por su parte, la letra g) del citado artículo 2° entiende por protección del medio ambiente, al "conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro".

Este régimen jurídico y la interacción normativa entre el deber constitucional de protección del medioambiente, la reserva de ley y el ámbito de acción del reglamento de ejecución, ha sido reconocido por la Contraloría General de la República que ha señalado al respecto:

"[...] ha sido indispensable tener en cuenta el deber específico que la Constitución impone al Estado en esta materia -en orden a velar por los derechos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y desarrollar cualquier actividad económica-, los cuales derivan de los deberes estatales primordiales que como Bases de la institucionalidad establece el artículo 1° de la Carta Fundamental en relación con la promoción del bien común, la creación de condiciones que permitan la realización espiritual y material de las personas, y la protección de la población.

41 Sentencia Tribunal Constitucional, Roles N° 153 de 25 de enero de 1993 y N° 591 de 11 de enero de 2007. CGR, Dictámenes N° Nos 18.772, de 1960, 14.397, de 1975, 9.691 y 17.360, ambos de 1983, 29.635, de 1987, 30.498, de 1993, 38.504 y 41.477, ambos de 1994, 12.788 y 30.558, ambos de 1996, 44.954, de 2004, 13.543 y 62.051, ambos de 2010, 68.012, de 2012 y 43.639 de 2013.

Especialmente ha ponderado este Organismo la necesidad de aplicar, en relación con las normas constitucionales que regulan el dominio reservado a la ley y el ámbito de la potestad reglamentaria suprema, un criterio interpretativo que, dentro del marco constitucional y legal, permita al Estado adoptar las medidas necesarias para dar adecuado cumplimiento a los referidos deberes constitucionales⁴².

Pues bien, es en dicho marco normativo en el cual se enmarca el PPDA aplicado a la Región Metropolitana, cuyo fundamento normativo, naturaleza jurídica, sentido y alcance pasaremos a revisar a continuación.

III. El régimen jurídico de la potestad de planificación ambiental: el caso de los planes de prevención y descontaminación atmosférica

A. El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica y su fundamento legal

Tal como se encuentra definido en el artículo 2° del decreto N° 39 de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente que aprueba el Reglamento para la dictación de Planes de Prevención y Descontaminación, el Plan de Prevención es un instrumento de gestión, que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente. La misma disposición entiende por Plan de Descontaminación, un instrumento de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes.

A su vez, se entiende por norma primaria de calidad ambiental, según lo dispone el artículo 2° letra n) de la Ley N° 19.300, como aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población. Por su parte, la norma secundaria de calidad ambiental, es definida en la letra ñ)

42 Chile, Contraloría General de la República, Dictamen N°50.338 de 2006.

del citado artículo, como aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación.

En el derecho público nacional, la remisión y elaboración de planes, programas y políticas constituye una expresión más de la actividad administrativa de ordenación que disciplinan la acción administrativa en torno a objetivos de política pública⁴³. Como bien lo ha recordado un destacado autor, las políticas, planes y programas establecen normas y pautas para el desarrollo integrado y coherente de una diversidad de cuestiones y asuntos de interés general a través de la búsqueda de un compromiso de acción coordinada entre los distintos actores y sectores, que promueven su materialización⁴⁴.

En ese sentido, el fundamento legal de los planes, arranca de la Ley N° 18.575, que en su artículo 3° inciso 1° dispone que:

"La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal".

A su vez, el mismo cuerpo normativo, consagra como una de las funciones de los Ministros de Estado, en el artículo 22 en su inciso 1° y 2°:

"Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a

43 CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. pp. 178-180; MORAGA, Claudio. *La Actividad Formal de la Administración del Estado*. Derecho Administrativo chileno, México, Editorial Porrúa/UNAM, 2007. pp. 219-224; RAJEVIC, Enrique. *La planificación urbana en Chile*. *Revista de Derecho*. Consejo de Defensa del Estado, N° 3, 2001. pp. 81-100.

44 MORAGA, Claudio. *La Actividad Formal de la Administración del Estado*. p. 219.

su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector".

Finalmente, en la citada norma orgánica se contempla, como garantía legal del ciudadano y derecho del administrado a intervenir y participar en la formulación de las políticas, planes, programas y acciones, la obligación de cada organismo de la Administración a establecer las modalidades y mecanismos de participación ciudadana, en conformidad a los artículos 69 a 75 de la Ley N° 18.575, contemplando los municipios una regulación especial en su ley orgánica.

B. El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica y su fundamento dogmático

Tal como constata la doctrina más autorizada, la elaboración, dictación e implementación de planes se inserta en la actividad administrativa de planificación o planeamientos, cuya principal característica consiste en intervenir en aquellos sectores de la realidad en los cuales se hace impracticable o insuficiente la programación legislativa para prever y tratar anticipadamente todos los supuestos posibles en la práctica, en razón de la complejidad técnica de la materia⁴⁵.

En ese sentido, los planes constituyen decisiones generales de los poderes públicos, que normalmente, sobre la base de un análisis de problemas y situaciones existentes, fijan unos objetivos a lograr en un período de tiempo más o menos largo, cuyas implicancias normativas son la aplicación de sus disposiciones a los órganos públicos y privados para alcanzar los objetivos determinados por el Plan⁴⁶.

Así, en cuanto instrumento de intervención administrativa sus finalidades son, en primer término, la racionalización de la actividad de los poderes públicos⁴⁷, en segundo lugar, el equilibrio entre los distintos intereses y la coordinación de las diversas actividades en un conjunto ordenado de acciones y medidas entrelazadas en entre sí⁴⁸, y en tercer término, la resolución de problemas persistentes en la sociedad mediante una metodología científico racional⁴⁹.

45 PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo*. Ariel, Barcelona, 2003, p. 655.

46 SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid, Tecnos, 2014, p. 661.

47 *Ibid.*

48 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*, p. 344.

49 MAURER, Hartmut. *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 426.

Como nos recuerda un destacado autor, el centro de gravedad de la actividad administrativa de planificación, se sitúa en el ámbito de relación entre la legislación y el poder gubernamental⁵⁰. En efecto, mediante la dictación de planes, la ley extiende su ámbito de regulación a la identificación de los bienes protegidos y a la determinación de los fines, constituyendo un marco en que las ulteriores decisiones de la autoridad administrativa deben adoptarse vinculando dichas decisiones con los fines legales. Y, es precisamente, en esta relación de interacción entre la ley y el plan, en que puede surgir eventuales riesgos y problemas jurídico-constitucionales, asociados a la limitación excesiva de derechos fundamentales por parte del plan, el menoscabo de las funciones legislativas en favor de la facultad de planeamiento, la invasión de la reserva legal o la inactividad administrativa en el desarrollo de la regulación.

De este marco referencial, resulta posible inferir al menos dos funciones de los planes que resulta necesarios destacar: como ya se señaló, se erige en un instrumento de racionalización de la actividad administrativa y por otro constituye un título de intervención o de ordenación de una materia concreta, principalmente de aquellas, en que deben predominar los intereses públicos por sobre los intereses privados y con este fin restringir legítimamente los derechos y posibilidades de actuación de los sujetos de derecho. Ambas funciones, permiten identificar una multiplicidad de ejemplos y tipos de planes, situando nuestra atención en aquella clasificación que más se acerque a los PPDA.

En la tipología de los planes desarrollados por la doctrina, es posible identificar criterios o vectores que permiten situar al Plan sujeto de análisis⁵¹. Así, desde la perspectiva de su efecto vinculante el PPDA constituye un plan orientativo esto es, cuyas disposiciones conjugan el establecimiento de objetivos y metas elaborados previo estudio y análisis de la realidad fáctica, y por otro lado, contemplan una vinculación extendida a los poderes públicos y los agentes privados que desarrollan una determinada actividad. Respecto a su naturaleza jurídica, el PPDA se erige como un plan imperativo cuya formulación normativa encuentra su fundamento en la legislación y que pueden adoptar para otorga fuerza normativa a sus disposiciones la forma de una ley o de un reglamento de desarrollo, como sucede en este caso.

50 *Ibíd.*

51 SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. p. 662. En el mismo sentido, CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. pp. 179 - 180

El carácter de plan orientativo e imperativo, permiten inferir efectos jurídicos-materiales respecto de estos instrumentos. La primera consecuencia, radica en la forma jurídica que asume el plan en virtud de una norma jurídica legal o administrativa con pretensión de permanencia y generalidad. En segundo lugar, el soporte jurídico del plan determina el mecanismo de control público al cual estará sometido, que, en el caso de nuestro ordenamiento ambiental, siempre resultará procedente y que se encuentra radicado en el control judicial que pueden realizar los Tribunales Ambientales, en la medida que su contenido estará siempre condicionado al respeto a los límites de la ley y el diseño competencial establecido en la Constitución.

Esta última condición ha sido reconocida expresamente por la Contraloría General de República, al realizar el control de legalidad mediante el trámite de toma de razón del decreto que establecía la política de uso del borde costero:

“Al respecto, debe hacerse presente que regular una actividad es someterla al imperio de reglas que determinen su realización, que en caso alguno podrán limitarla más allá de lo previsto en la ley, única fuente normativa capaz de hacerlo, cuyas restricciones no pueden significar la virtual desaparición del derecho fundamental que lleva consigo la garantía constitucional antes aludida.

Por tanto, al regular, es posible establecer limitaciones y restricciones al ejercicio del derecho a la libre actividad económica, en virtud de una ley y no de un mero acto administrativo, no justificado por una norma de rango superior.

En concordancia con lo anterior, resulta indispensable tener en consideración que no obstante que el artículo 3° de Ley N° 18.575 faculta a la Administración del Estado para aprobar políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal, no es menos cierto que ello sólo puede llevarse a cabo a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley⁵²”.

La determinación del significado, naturaleza jurídica y ámbito de regulación del Plan, nos permite, en el caso particular del PPDA reconocer sus características, las cuales pasaremos a examinar a continuación.

52 Chile. Contraloría General de la República, Dictamen N°865 de 2005.

C. El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica y sus elementos diferenciadores

El PPDA se establece mediante un decreto supremo dictado por el Presidente de la República el cual además deberá ser suscrito por el o los Ministros respectivos. El artículo 44 de la Ley N° 19.300 dispone que:

"Mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, que llevará además la firma del ministro sectorial que corresponda, se establecerán planes de prevención o de descontaminación [...]"

Por su parte, el decreto N° 39 de 2013 señala en su artículo 15, complementa esta norma legal, señalando:

"Emitido el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el proyecto definitivo del Plan será sometido a la consideración del Presidente de la República."

En segundo lugar, el decreto resulta obligatorio debido a la fuerza vinculante que la Ley N° 19.300 les entrega a sus disposiciones. Esta cualidad se desprende de los artículos 44 inciso 1° de la Ley N° 19.300 que dispone:

"Mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, que llevará además la firma del ministro sectorial que corresponda, se establecerán planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente".

A su vez, el inciso final del artículo 45 dispone que las actividades contaminantes ubicadas en zonas afectas a planes de prevención o descontaminación "[...] quedarán obligadas a reducir sus emisiones a niveles que permitan cumplir los objetivos del plan en el plazo que al efecto se establezca". Por último, el artículo 46 de la Ley N° 19.300, reitera que en aquellas áreas geográficas en que se esté aplicando un plan de prevención o descontaminación, sólo podrán desarrollarse actividades que cumplan los requisitos establecidos en el respectivo plan, lo cual también se establece en el artículo 18 letra k) del decreto supremo N°39 de 2013.

En tercer término, el PPDA supone la declaración de una zona saturada y zona latente, lo cual se realizará por decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente.

Tratándose, del PPDA RM el decreto supremo N° 131 de 1996 declaró como zona saturada por material particulado respirable MP10, Partículas en Suspensión, Ozono y Monóxido de Carbono; y zona latente por Dióxido de Nitrógeno, a la Región Metropolitana. Posteriormente, el decreto supremo N°67 de 2014 del Ministerio del Medio Ambiente, declaró zona saturada por material particulado fino respirable MP2,5, como concentración de 24 horas, a Región Metropolitana de Santiago. En este sentido, el PPDA es una consecuencia jurídica directa de la declaración de zona saturada o zona latente, cuyo alcance territorial debe coincidir con los decretos que establecieron una o ambas declaraciones⁵³.

En cuarto lugar, la elaboración del PPDA responde a un procedimiento reglado y que contempla participación ciudadana. El procedimiento de dictación del PPDA comprende diversas etapas: el desarrollo de estudios científicos, análisis técnico y económico, consultas a organismos competentes, públicos y privados, el examen de las observaciones formuladas por los organismos públicos y la ciudadanía, formulación de un proyecto definitivo y la aprobación del plan. Junto con estos elementos reglados, es posible mencionar la potestad de dictación de un plan de prevención o descontaminación, la declaración de zona saturada o zona latente y los elementos mínimos que debe contemplar el Plan.

Finalmente, el PPDA es fruto de la potestad reglamentaria del presidente de la República. Así, tempranamente fue reconocido por la Contraloría General de la República en sus pronunciamientos:

"Por consiguiente, la ampliación de la restricción a los vehículos catalíticos dispuesta por el decreto N° 20, cuestionado, cumple con las exigencias constitucionales del aludido artículo 19 N° 8 -al igual como lo hace la medida pertinente contemplada desde el año 1998 en el decreto N° 16-, de modo que el Presidente de la República; tanto al establecer el PPDA, como al modificarlo en esta ocasión, no hecho sino ejercer su potestad reglamentaria para la ejecución de los cuerpos legales citados, acorde con el artículo 32, N° 8, de la Carta Fundamental⁵⁴".

El carácter reglamentario de esta normativa implica el reconocimiento de elementos discrecionales en el ejercicio de la potestad presidencial, tal como

53 BERMUDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. p. 245.

54 Chile. Contraloría General de la República, Dictamen N°20.340 de 2001

se destacó más arriba. En efecto, es la ley la que entrega y diseña los rasgos discrecionales del PPDA, tal como sucede, por ejemplo, con la libertad que tiene la Administración ambiental para la adopción de distintos instrumentos de gestión ambiental, como se desprende del artículo 47 de la Ley N° 19.300:

"Los planes de prevención o descontaminación podrán utilizar, según corresponda, los siguientes instrumentos de regulación o de carácter económico:

- a) Normas de emisión;
- b) Permisos de emisión transables;
- c) Impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, en los que se considerará el costo ambiental implícito en la producción o uso de ciertos bienes o servicios, y
- d) Otros instrumentos de estímulo a acciones de mejoramiento y reparación ambientales".

Asimismo, la Ley N° 19.300 y el decreto supremo N° 39 de 2013, en su artículo 45 y 18, respectivamente, consideran los contenidos mínimos y no máximos del Plan, lo cual se traduce en un ámbito de decisión discrecional por parte de la Administración ambiental, en la medida que el plan puede contener otras medidas o aspectos imprescindibles para la obtención de los objetivos establecidos en el reglamento.

Finalmente, una última expresión de los aspectos discrecionales del Plan es el margen de decisión que ostenta la autoridad, como sucede con la proposición cuando sea posible de mecanismos de compensación, en conformidad a lo establecido en el artículo 45 letra f) de la Ley N° 19.300, siempre que la determinación administrativa respete los estudios y antecedentes que avalan y sustentan el Plan y éste resulte razonable y proporcionada⁵⁵.

55 GOBIERNO DE CHILE. *Doctrina Constitucional del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)* Tomo I. Santiago, p. 166.

IV. Conclusiones

A. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, al igual que la mayoría de los derechos fundamentales, contempla una doble dimensión o ámbito de regulación. Por un lado, el artículo 19 N° 8 de la CPR considera una dimensión subjetiva respecto de la cual es posible reconocer una posición jurídica fundamental, predicables como un derecho subjetivo público de carácter prestacional, cuyo ámbito de protección tutela el disfrute de un determinado bien jurídico -el medio ambiente- frente a toda autoridad o persona. Por otro lado, del artículo 19 N°8 de la CPR se desprende una dimensión objetiva-institucional, constituida por normas de competencia y normas de conducta, dirigidas tanto a los poderes públicos como a la sociedad civil en sus relaciones con el medio ambiente.

B. La efectividad de este derecho fundamental implica equilibrar el indispensable despliegue de la actividad estatal para la protección del medio ambiente con la libertad de los individuos, para lo cual la Constitución entrega a la reserva legal la configuración de las restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos y libertades. En ese sentido, tratándose del medio ambiente y los elementos que inciden en él, confluyen una diversidad de intereses lo cual necesariamente conllevará a la satisfacción de un determinado interés público restringiendo un interés particular o local, o viceversa. Estas estructuras de intereses multipolares implican que la ley y la actividad administrativa jueguen un rol central en la mediación y modulación de estos intereses, con el objetivo de racionalizar y articular la intervención pública a fin de precaver los costos sociales y gestionar los riesgos ambientales que potencial o efectivamente pueden impactar en los bienes comunes, con el objetivo de concretar el mandato constitucional de protección del medio ambiente.

C. En razón de lo anterior es que la regulación del ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación consagrado en el artículo 19 N° 8 de la CPR, reservado a la ley, reconoce en su contenido la admisión de la colaboración reglamentaria con el objeto de cumplir con la finalidad que se derivan de su ámbito de protección a fin de dar protección al respectivo bien jurídico. Ello implica por parte de la Administración ambiental de la adopción de distintos instrumentos de gestión ambiental con los cuales pretende cumplir de forma efectiva el deber del Estado de proteger del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y preservar la naturaleza, en que el reglamento de ejecución cumple una función primordial.

D. Pues bien, es en dicho marco normativo en el cual se enmarca el PPDA aplicado a la Región Metropolitana, utilizado en estas notas como una manifestación concreta de la actividad administrativa de planeamiento. El fundamento legal del plan arranca del artículo 2° del decreto 39 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente y los artículos 3 inciso 1° y 22 inciso 1° y 2° de la Ley N° 18.575. Desde una perspectiva dogmática, sus finalidades son la racionalización de la actividad de los poderes públicos (en la medida que requieren la producción y consideración de antecedentes objetivos e información medibles y cuantificables para la adopción de decisiones administrativas), el equilibrio entre los distintos intereses y la coordinación de las diversas actividades en un conjunto ordenado de acciones y medidas entrelazadas en entre sí y la resolución de problemas persistentes en la sociedad mediante una metodología científico racional. El centro de gravedad de la actividad administrativa de planificación se sitúa en el ámbito de relación entre la legislación y el poder gubernamental. Tanto su dimensión normativa como dogmática permite identificar los elementos diferenciadores del PPDA: se establece mediante un decreto supremo, su efecto es obligatorio, el PPDA supone la declaración de una zona saturada y/o zona latente, responde a un procedimiento reglado y que contempla participación ciudadana, el PPDA es fruto de la potestad reglamentaria del presidente de la República y contempla aspectos discrecionales.

Bibliografía

- AGUILAR, Gonzalo, Las deficiencias de la fórmula 'derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación' en la Constitución chilena y algunas propuestas para su revisión. *Estudios Constitucionales*, año 14, N°2, 2016, pp. 365-416.
- ALDUNATE, Eduardo. *Derechos Fundamentales*. Santiago: Editorial LegalPublishing, 2008, p. 246
- AROSTICA, Iván. *Derecho administrativo económico. Libre iniciativa privada y actividad empresarial del Estado*. Santiago: Universidad Santo Tomás, 2001.
- BERMÚDEZ, Jorge. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. *Revista de Derecho*. XXI, Universidad Católica de Valparaíso 2000, pp. 9-25.
- _____. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016.
- BRONFMAN, Alan, MARTÍNEZ, José Ignacio y NUÑEZ, Manuel. *Constitución Política comentada*. Parte Dogmática. Santiago: Legal Publishing, 2001, p. 201.
- BULNES, Luz, Leyes de bases y potestad reglamentaria en la Constitución de 1980. *Revista de Derecho*. Universidad Católica de Valparaíso, N° 6, 1982.
- CARMONA S., Carlos. *Las Formas de Actuación de la Administración*. Apuntes de clases. Santiago: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007.
- CARMONA, Carlos, Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*. N°3, 2001.
- CAZOR, Kamel, La reserva legal y el problema de la relación ley-reglamento en la Constitución chilena. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Temuco*. N°2, 2001.
- CEA EGAÑA, José Luis. *Manual de Derecho Constitucional*. Tomo II. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. 1996.

_____ Dominio legal y reglamentario en la Constitución de 1980,
Revista Chilena de Derecho, Nº 11, 1984.

CONTRERAS, Pablo y GARCÍA, Gonzalo. *Diccionario Constitucional chileno*. Santiago:
Cuadernos Tribunal Constitucional, Nº55, 2014.

CORDERO, Eduardo., El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria.
Revista de Derecho. Universidad Católica de Valparaíso, Nº 32, 2009.

CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. *Estudios sobre el sistema de fuentes en el
Derecho Chileno*. Santiago: LegalPublishing, Santiago, 2013.

CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thomson Reuters,
2015.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

EVANS, Enrique. *Los derechos fundamentales*. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica,
2004.

FERNANDEZ, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Santiago: Editorial
Jurídica, Santiago, 2001.

FIGUEROA, Patricio y FIGUEROA, Juan Eduardo. *Urbanismo y Construcción*. Santiago:
Thomson Reuters, 2016.

GARCIA, Gonzalo. *La Reserva Legal de derechos constitucionales*. Santiago: Universidad
Alberto Hurtado, Nº5, 2004.

GOBIERNO DE CHILE. *Doctrina Constitucional del presidente Ricardo Lagos Escobar
(2000-2006)* Tomo I. Santiago, p. 166.

GUILOFF, Matías, Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de
redefinición del rol de la reserva legal, en: *Revista de Derecho*. Universidad Austral
de Chile, Vol. XXV - Nº 1 - Julio 2012.

JAEDERLUND, John. *El recurso de amparo económico*. Santiago: Librotecnia, 1999.

MAURER, Hartmut. *Derecho Administrativo*. Parte General. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 426.

MORAGA, Claudio. La Actividad Formal de la Administración del Estado. *Derecho Administrativo chileno*. México, Editorial Porrúa/UNAM, 2007, pp. 219-224.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Tomo 2, Santiago: Librotecnia, 2009.

_____. Los Derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Dogmática y aplicación de los derechos sociales*. Santiago: Librotecnia, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMENEZ BLANCO y ORTEGA ALVAREZ. *Manual de Derecho Administrativo*. Parte General. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003.

RAJEVIC, Enrique. La planificación urbana en Chile. *Revista de Derecho*. Consejo de Defensa del Estado, N° 3, 2001, pp. 96-97.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo*. Parte General. Madrid: Tecnos, 2014.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Marcial Pons, 2003.

VILLAR EZCURRA, José Luis. *Derecho Administrativo Especial*. Madrid: Ed. Civitas, 1999.

ZÚÑIGA, Francisco, *Apostillas: Ley y Reglamento a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (De la germanización al practicismo)*. Ius et Praxis, Vol. 7, N° 2, 2001.

Jurisprudencia de la Contraloría General de la República

CGR, Dictamen N°18.772 de 1960

CGR, Dictamen N°14.397 de 1975

CGR, Dictamen Nº9.691 de 1983

CGR, Dictamen Nº17.360 de 1983

CGR, Dictamen Nº29.635, de 1987

CGR, Dictamen Nº30.498 de 1993

CGR, Dictamen Nº38.504 de 1994

CGR, Dictamen Nº41.477 de 1994

CGR, Dictamen Nº12.788 de 1996

CGR, Dictamen Nº30.558 de 1996

CGR, Dictamen Nº20.340 de 2001

CGR, Dictamen Nº10.726 de 2003

CGR, Dictamen Nº44.954 de 2004

CGR, Dictamen Nº865 de 2005

CGR, Dictamen Nº50.338 de 2006

CGR, Dictamen Nº62.051 de 2010

CGR, Dictamen Nº13.543 de 2010

CGR, Dictamen Nº68.012 de 2012

CGR, Dictamen Nº43.639 de 2013

CGR, Dictamen Nº4.000 de 2016

CGR, Dictamen Nº45.217 de 2016

CGR, Dictamen Nº74.289 de 2016

Jurisprudencia de la Corte Suprema

CS, Rol N°4.658-1996

CS, Rol N°1219-2009

CS, Rol N°12.938-2013

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

STC, Roles N°153-1992

STC, Rol N°226-1995

STC, Rol N°254-1997

STC, Rol N°325-2001

STC, Rol N°370-2003

STC, Rol N°577-2006

STC, Rol N°591-2006

STC, Rol N°2644-2014

STC, Rol N°2643-2014

STC, Rol N°2787-2015

STC, Rol N°3.028-2016