

## PLANES DE MONITOREO AMBIENTAL APROBADOS POR LA CONAMA. EL CASO DE LA RESOLUCIÓN N° 1215/78 DE SALUD

*Mauricio Viñuela Hojas*

Doctor en Derecho (Universidad de Navarra, España)  
Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de los Andes

### SUMARIO

1. Cuestiones preliminares. 2. Naturaleza y contenido de la resolución N° 1215/78, de Salud. 3. Pervivencia de la Resolución N° 1215/78, de Salud. Sus efectos después de la dictación del DS N° 185/91, de Minerfa. 4. Efectos del acto administrativo posterior en la vigencia de otro acto anterior: La potestad revocatoria de la administración. 5. Aparición de la Ley 19.300: Eventual modificación de pleno derecho de los actos administrativos por efecto del cambio de la Ley bajo cuyo imperio se dictaron. 6. Incidencia de la Ley de bases generales del medio ambiente: su especialidad y su vocación sustentadora y unificadora de toda la ordenación medioambiental. 7. Posibilidad de fundamentar la existencia de una carga pública en la aplicación de una disposición administrativa que ha sido pacíficamente aceptada por el administrado. 8. Conclusión.

### 1. CUESTIONES PRELIMINARES

Es un hecho notorio que la legislación ambiental actualmente vigente en Chile exige, cada día más, la solución de problemas prácticos derivados de la superposición material de las competencias de diversos organismos públicos, así como de la pervivencia de normas de las más variadas características y jerarquías, mayoritariamente de origen administrativo, y cuya falta de derogación explícita obliga a efectuar un razonado análisis de la adecuación y compatibilidad de las mismas con los términos de un nuevo régimen normativo global aplicable a la protección ambiental, denominado Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>1</sup>, creado y regulado por la Ley 19.300.

El tema que motiva la elaboración del presente trabajo parte del análisis particular de ciertas disposiciones legales y administrativas chilenas que establecen algunas normas de calidad del aire, así como la obligación de implementar los correlativos sistemas de monitoreo y seguimiento de las emisiones producidas que permiten a las autoridades correspondientes verificar que las instalaciones generadoras de este tipo de sustancias y emisiones contaminantes cumplen con los márgenes de tolerancia que se han establecido, o a los que se ha comprometido el titular de la respectiva actividad o proyecto.

<sup>1</sup> La expresión "Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" que aquí se utiliza, guarda correspondencia con la terminología que en España ha ido incorporando al ámbito del derecho administrativo el profesor González Navarro, y que, en su parte medular, plantea la conveniencia de aplicar una metodología basada en herramientas científicas de origen matemático e informático para comprender y explicar las realidades sociales, y cuyo empleo permite incorporar un deseable nivel de racionalidad en la toma de decisiones de los agentes públicos y privados que intervienen en cada sector estudiado. Cfr. Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, t. II, 2ª ed., Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 246 y 252.

No obstante lo anterior, es insuficiente en esta materia apelar únicamente a las normas y disposiciones de puro contenido ambiental, dado que es ineludible referirse a distintos aspectos jurídicos de índole más bien general, propios del ordenamiento administrativo, relacionados con la naturaleza y rango normativo de los actos que contienen estas regulaciones y disposiciones aplicables a la protección del medio ambiente, y con las consecuencias que de ellos se desprenden para la estabilidad y perdurabilidad de tales normas, fundamentalmente, cuando ellas se enfrentan a un cambio radical del régimen legal a que dichas disposiciones y actos deben sujetarse.

A nadie pasa inadvertido que la tardía aparición de la primera Ley de bases generales del medio ambiente en Chile, recién en el año 1994, no significa en absoluto que hasta ese entonces no se hubieran dictado normas especiales, tanto legales como administrativas, aplicables a diversos sectores y actividades y con una clara vocación de protección ambiental, y mucho menos significa que las referidas normas deban quedar sin efecto, de pleno derecho, por la sola circunstancia de haberse aprobado dicha legislación general.

La sola aparición en escena de la Ley 19.300 no ocasiona que las disposiciones preexistentes a ella sean de origen legislativo o administrativo, pierdan su vigencia de modo directo e inmediato<sup>2</sup> y, mucho menos, si ni siquiera existe una explícita contradicción entre el contenido material de aquella y el de estas.

No obstante lo anterior, tampoco hay que pasar por alto que la Ley 19.300 ha establecido algo más que unas simples disposiciones aisladas encaminadas a la protección de uno o más componentes del ambiente, sino que ha estructurado todo un sistema de actuación administrativa, con las normas sustantivas y procesales a que la misma debe sujetarse, y que opera como un eje normativo común aplicable a todos los organismos con competencias en el terreno de la protección ambiental.

Viendo las cosas desde esta perspectiva es evidente que, aunque no lo haya dicho expresamente, la Ley de bases generales del medio ambiente produjo una reforma global de todo el régimen normativo de protección del medio natural, y en ese nuevo contexto regulatorio deberá ser interpretada y aplicada cualquier otra norma anterior subsistente, situación en que queda comprendida, indudablemente, la resolución N° 1215/78 a que aquí se aludirá<sup>3</sup>.

Para abarcar el tema consultado en su totalidad, será preciso desglosarlo en varios acápites parciales que comprendan, tanto los aspectos meramente relacionados con las normas de calidad ambiental y con las obligaciones que de ellas se derivan para sus potenciales infractores, como aquellos que apuntan a otros aspectos más generales propios del ordenamiento administrativo en que estas disposiciones se insertan.

## 2. NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN N° 1215/78, DE SALUD<sup>4</sup>

Considerando que la cuestión fundamental que aquí se trata es la actual obligatoriedad de las acciones de monitoreo ambiental respecto de las variables y elementos a que se refiere el

<sup>2</sup> Por lo demás dicha consecuencia aparece en manifiesta contradicción con el art. 1° de la Ley 19.300, que concluye, precisamente, afirmando que la regulación que establecen las disposiciones de esta ley es "*sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.*"

<sup>3</sup> Debe advertirse, como se dirá algo más adelante, que si bien mi opinión es que la resolución 1215/78, de Salud, continúa formalmente vigente en nuestros días, prueba de lo cual es la invocación que se hace de la misma como fundamento de diversas disposiciones de reciente data, existen publicaciones nacionales pertenecientes al rubro de la protección jurídica del medio ambiente que omiten toda referencia a ella. Lamentablemente en tales casos no se aportan antecedentes que sustenten una hipotética opinión del autor en el sentido de que dicha resolución ha perdido su vigencia, siendo igualmente posible que la omisión de la misma se haya debido solo al afán de simplificar la recopilación de normas. Vid. Marcelo CASTILLO SÁNCHEZ, *Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente*, 2ª. ed., Ediciones BLOC, Santiago, 1994, pp. 201-217.

<sup>4</sup> Constituye esta resolución uno más de los numerosos ejemplos que, sumados a los identificados por el profesor Lavín, constituyen regulaciones limitativas de los derechos dictadas para la protección del ambiente, pero prescindiendo de una habilitación legal específica y expresa. Cfr. Julio LAVÍN VALDÉS, *Legislación Restrictiva de Derechos y Libertades para Proteger el Medio Ambiente*, Revista Chilena de Derecho, Vol. 25 N° 1, pp. 195-197.

número 3 de esta resolución, es de primera importancia circunscribir el rango normativo así como el contenido dispositivo de la misma, fundamentalmente para los efectos de poder comparar después, bajo esos mismos factores, la resolución precedentemente mencionada con el Decreto Supremo N° 185/91, de Minería, e incluso, por encima de este, con la misma Ley 19.300.

Tradicionalmente en Chile se han considerado siempre a las resoluciones como una especie de actos administrativos que, en general, se asocian a las potestades normativas de los jerarcas máximos de los servicios públicos, y en cuanto tales, quedan subordinadas a todas las reglas constitucionales y legales aplicables a la actuación de todos los órganos de la Administración. Tomando en cuenta el carácter excepcional del ordenamiento que rigió en Chile a partir del 11 de septiembre de 1973 y hasta la aprobación de las Actas Constitucionales, pienso que no cabe analizar la regularidad formal de las actuaciones administrativas adoptadas en dicho período con el mismo rigor con se analizan las que se adoptaron después de la vigencia de las mencionadas actas y, mucho menos, después de la aprobación de la Constitución de 1980.

En efecto, la resolución 1215/78, de Salud, no solo tiene la particularidad de haber emanado de un funcionario actualmente inexistente en la organización administrativa del sector sanitario, esto es, el Delegado del Gobierno en el Servicio Nacional de Salud<sup>5</sup>, circunstancia que, por sí sola, ya daría argumentos para cuestionar la actual validez de dicha disposición, sino que incluso en su dictación se han omitido requisitos básicos del procedimiento de elaboración de los actos administrativos, principalmente, su notificación a los eventuales afectados por sus disposiciones mediante la pertinente publicación en el Diario Oficial.

No obstante los defectos formales anteriores, es indiscutible que, aun en fechas bastante recientes, la propia Administración del Estado ha estimado que esta resolución continúa plenamente vigente, dando pruebas de ello a través de diversos actos administrativos que la citan entre sus fundamentos<sup>6</sup>, así como de las recopilaciones de disposiciones administrativas de orden ambiental preparadas por la autoridad y en las que ella ha sido mencionada expresamente<sup>7</sup>, como también a través del dictamen N° 37.841, del 17 de noviembre de 1997, de la Contraloría General de la República<sup>8</sup>.

Por lo demás, no cabe dudar de la vigencia que la propia autoridad nacional ambiental reconoce a tal resolución, si se parte de la base que, al aprobar el Tercer Programa Priorizado de Normas, el propio Consejo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente acordó revisar las normas primarias de calidad del aire definidas por ella, de modo que su reconocimiento a la existencia y a la exigibilidad actual de tal resolución no puede ser más manifiesto<sup>9</sup>.

#### *Sobre el dictamen N° 37.841 de 1997, de Contraloría*

A pesar que el dictamen de Contraloría arriba aludido concluye que la resolución 1215/78, objeto de este informe, sigue parcialmente vigente con la Ley 19.300, en lo específicamente referido a sus números 3, 4 y 5, vale decir, respecto de las normas de calidad del aire que ahí se

<sup>5</sup> El respaldo legal de esta resolución se encuentra en la Ley 10.383, que creó el Servicio Nacional de Salud, conjuntamente con el Decreto Ley 94 de 1973, que creó la institución de los Delegados de la Junta de Gobierno.

<sup>6</sup> Entre otros casos, el mismo Decreto 185/91, de Minería, que se aborda también en este informe, el cual Reglamentó el Funcionamiento de Establecimientos emisores de anhídrido sulfuroso, material particulado y arsénico en todo el territorio de la República.

Fuera de este caso, otros ejemplos, incluso más recientes, que reafirman la vigencia de la resolución 1215/78, de Salud, son: El Decreto N° 16, de 22 de enero de 1998, de la Secretaría General de la Presidencia, que establece el Plan de Prevención y Descontaminación atmosférica para la Región Metropolitana; el Decreto N° 4, de 13 de enero de 1992, de Salud, que estableció normas que regulan la emisión de material particulado en fuentes estacionarias puntuales y grupales; el Decreto N° 211, de 18 de octubre de 1991, de Transportes, que estableció normas sobre emisiones de contaminantes de vehículos motorizados livianos de pasajeros.

<sup>7</sup> Cfr. fichas números 648-1 a la 648-20, en el *Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental vigente en Chile*, Comisión Nacional del Medio Ambiente-Secretaría Técnica y Administrativa, enero de 1992, pp. 749-753.

<sup>8</sup> Dictamen incluido en la obra de Mario PALMA TORRES, *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., Santiago, 1998, pp. 252-254.

fijan y a los procedimientos de muestreo y análisis que deben aplicarse respecto de las mismas, hay que advertir que de acuerdo al art. 19 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República, dicha interpretación solo es vinculante para los organismos que integran la Administración del Estado, sin embargo, no lo es para los particulares, quienes podrían rechazar tal interpretación y someter la cuestión al conocimiento de los tribunales de justicia.

Analizando el texto del dictamen aludido resultan muy curiosas ciertas contradicciones argumentales en que él incurre, las cuales, al mismo tiempo que restan valor a la afirmación de que los números 3, 4 y 5 de la resolución 1215 siguen vigentes, avalarían la posición contraria, conforme a la cual, la totalidad de dicha resolución ha decaído en su fuerza vinculante, ya sea por efecto de las disposiciones sobre derechos fundamentales contenidas en la Constitución de 1980, o por los defectos formales de la resolución, básicamente su falta de publicación, o bien, por la aprobación del nuevo régimen legal del medio ambiente contenido en la Ley 19.300, en cuyo contexto la resolución resulta jerárquicamente insuficiente.

Además de la ineficacia de la resolución derivada de su insuficiencia en el plano de la jerarquía normativa, ella también puede ser ineficaz, ahora en relación a proyectos determinados, respecto de aquellos que, habiéndose sometido a un estudio o declaración de impacto ambiental, sin embargo, no han resultado formal y explícitamente vinculados por la autoridad ambiental en dichas actuaciones a los términos de la referida disposición administrativa.

Como ejemplo de lo que acabo de decir puede verse que el dictamen dispone que, en lo que concierne a los demás numerales de la resolución, vale decir, todos menos el 3, el 4 y el 5, algunos han perdido vigencia porque tratan de materias relacionadas con la garantía del art. 19 N° 8 de la Constitución, y por lo tanto deben ser reguladas por norma de rango legal, y otros, en cambio, no pueden entenderse vigentes ya que establecen prohibiciones y exigencias de carácter general que para ser obligatorios requieren la correspondiente publicación, de la cual carece la resolución N° 1215/78. Lo curioso de esta afirmación es que puede verse con total claridad que ambos argumentos de la Contraloría también son plenamente aplicables a los números 3, 4 y 5 de la resolución examinada, de modo que la contradicción entre los argumentos y las conclusiones expresados en el dictamen N° 37.841 de 1997 no puede ser más manifiesta.

A mayor abundamiento, vale la pena aludir a ciertas conclusiones expresadas por Soto Kloss al enjuiciar la juridicidad de la regulación contenida en la Ley 19.300, respecto de la cual formula graves reparos de inconstitucionalidad por las numerosas remisiones que se hacen al administrador de materias que, por pertenecer al terreno de las garantías fundamentales, solo pueden ser objeto de regulaciones legales<sup>10</sup>. Si se ha efectuado este reproche tratándose de las remisiones a decretos supremos, con igual o mayor razón cabrá extenderlo respecto de una regulación que se exprese por vía de un acto administrativo de menor jerarquía, como es en este caso una resolución de jefe de servicio público, la cual, ni siquiera cumplió con el elemental requisito de publicación para ponerla en conocimiento de los eventuales obligados por ella.

De este modo, y hecha la salvedad precedente acerca del pronunciamiento del organismo contralor, creo que persiste la plena justificación de analizar, sino la vigencia formal de la resolución 1215/78, al menos la actual exigibilidad de los mandatos contenidos en ella, fundamentalmente, bajo la perspectiva de los sujetos pasivos a quienes los mismos se dirijan, los que han quedado sometidos, desde la publicación en el Diario Oficial del Decreto N° 30/1997, de la Segpres<sup>11</sup>, a un régimen regulatorio totalmente novedoso conocido como Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

<sup>9</sup> Cfr. Diario Oficial de la República de Chile del 5 de enero de 2000.

<sup>10</sup> Cfr. Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho Administrativo: Bases Fundamentales. El Principio de Juridicidad*, t. II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pp. 73-76.

<sup>11</sup> El art. 1° transitorio de la Ley 19.300, difirió la vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental hasta la publicación en el Diario Oficial del reglamento a que se refiere el art. 13 de la ley, hecho que ocurrió el 3 de abril de 1997.

*El contenido de la resolución 1215/78, de Salud*

Ahora bien, en cuanto al contenido dispositivo de la resolución citada, y, particularmente, en lo que guarda estricta relación con el tema objeto de este trabajo, lo más destacable es que ella fijó cinco normas de calidad del aire aplicables a igual número de contaminantes atmosféricos: las partículas en suspensión, el anhídrido sulfuroso, el monóxido de carbono, los oxidantes fotoquímicos expresados como ozono y el dióxido de nitrógeno, todas ellas en actual proceso de revisión por la CONAMA, en el marco del Tercer Programa Priorizado de Normas, como se ha hecho constar más arriba.

Respecto de todos estos contaminantes la resolución dispone que, para la aplicación de las normas de calidad que ella establece así como para la comprobación de su cumplimiento, el territorio nacional queda dividido en las trece regiones existentes, las que se denominarán Regiones de Control de Calidad del Aire, pudiendo estas aun dividirse en subregiones formadas por una o más comunas, considerándose como saturadas, en términos de contaminación atmosférica, aquellas áreas en que el valor de la norma de calidad del aire de uno o más contaminantes esté sobrepasado.

Aunque el texto de la resolución deja algún margen de indeterminación sobre quiénes son los responsables de realizar las acciones de muestreo a que se refiere en su número 4, lo más lógico es concluir, usando las definiciones contenidas en la propia resolución, que son las fuentes de contaminación atmosférica las que deben cumplir con este plan de muestreo, el cual exige que se analicen continuamente los oxidantes fotoquímicos y el monóxido de carbono, y por períodos de 24 horas cada 6 días el anhídrido sulfuroso, el dióxido de nitrógeno y las partículas en suspensión<sup>12</sup>, usando para tales efectos los métodos de análisis a que se refiere el número 5.

Adicionalmente a lo anterior, la misma resolución 1215/78 dispone que las autoridades locales de salud quedan facultadas para exigir al responsable de las fuentes emisoras de estos contaminantes atmosféricos la instalación de equipos automáticos de medición y registro para verificar las cantidades emitidas, lo que, de darse el caso, constituiría una exigencia mucho mayor que la sola realización de los muestreos por los procedimientos fijados en el número 5 de la resolución.

De lo anterior cabe concluir que la resolución 1215/78, de Salud, impone directamente al titular de las fuentes emisoras de contaminantes atmosféricos la obligación de realizar unas determinadas acciones de monitoreo y medición, por encima de las cuales la autoridad local de salud podría llegar a exigir la implementación y operación de unos equipos automáticos de medición y registro.

Pero ocurre que, incluso por encima de lo anterior, a partir de la vigencia de la Ley 19.300 la exigencia de implementar y operar planes de muestreo, así como los términos y contenidos de los mismos, queda supeditada a las variables ambientales y a las respectivas disposiciones normativas que hayan sido identificadas en el correspondiente Estudio o Declaración de Impacto Ambiental que debe presentar el titular de la actividad y que, a su vez, haya sido conocido y, en su caso, aprobado, por la autoridad correspondiente. Así ha sido consignado, con total claridad, en el art. 12 letra i) del Decreto N° 30/97, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprobó el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, al señalar este como uno de los contenidos mínimos de todo estudio de impacto ambiental:

*“Un Plan de Seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, de conformidad a lo establecido en el párrafo 2° del Título VI de este Reglamento.*

<sup>12</sup> Cfr. N° 4 de la Resolución 1215/78, de Salud.

*Asimismo, dicho plan deberá contener, cuando sea procedente, la definición de los elementos del medio ambiente que serán objeto de medición y control; los parámetros que serán utilizados para caracterizar el estado y evolución de dichos elementos; la identificación de los sitios de medición y control; las características técnicas de los equipos e instrumentos, y los procedimientos y metodologías que se utilizarán para el funcionamiento de aquellos; la frecuencia de las mediciones, y cualquier otro aspecto relevante”.*

Esta última circunstancia, unida a la especificidad que suponen las declaraciones y los estudios de impacto ambiental como instrumentos de control sobre las actividades potencialmente contaminadoras, se traducen en que cualquier obligación de monitoreo de las emisiones de contaminantes atmosféricos que hubiera correspondido al titular de una actividad de acuerdo a los términos de la resolución 1215/78, deberá replantearse en el marco del estudio o declaración de impacto ambiental que el mismo titular presente y que sea aprobado por la comisión del medio ambiente que corresponda, aun cuando en un caso puntual, se trate de una Declaración de Impacto Ambiental voluntariamente presentada y aprobada antes de la dictación de la Ley 19.300.

Como contrapeso a este efecto limitante que tendrían las declaraciones y estudios de impacto aceptados por la autoridad con respecto a la aplicación a un determinado proyecto de ciertas normas específicas preexistentes, debería exigirse que, hacia el futuro, las mismas declaraciones y estudios estuvieran obligadas a adaptarse a las nuevas normas que se aprueben y que contribuyan a una mejor protección del ambiente, exigencia que vendría impuesta a raíz del carácter integrador de todo el ordenamiento ambiental que tienen estas dos herramientas de actuación administrativa. Sin embargo, esta no es una conclusión que resulte fácil sustentar en el marco de la legislación vigente en Chile<sup>13</sup>.

### 3. PERVIVENCIA DE LA RESOLUCIÓN N° 1215/78, DE SALUD. SUS EFECTOS DESPUÉS DE LA DICTACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 185/91, DE MINERÍA

Una primera idea sobre este aspecto, y que guía todo el desarrollo conceptual y legislativo del mismo, guarda relación con la constatación de un hecho básico y fundamental que consiste en que la resolución y el decreto a los cuales se circunscribe el encabezado que precede comparten una misma naturaleza jurídica en cuanto ambos son actos administrativos; esto es, ciñéndonos a una aceptada definición que en Chile se da sobre el particular, ambos corresponden a:

*“...una exteriorización unilateral de competencia por parte de un órgano administrativo en el ejercicio de sus potestades jurídicas administrativas, para alcanzar los fines públicos específicamente cometidos al órgano”<sup>14</sup>.*

La circunstancia antes apuntada resulta fundamental, por cuanto impone que este tema debe analizarse desde la perspectiva de la teoría del acto administrativo, con todas las limita-

<sup>13</sup> En el esquema de la Ley 19.300 no resulta fácil concluir que las Declaraciones y Estudios de Impacto Ambiental ya aprobados estén sujetos a la carga de adaptarse a los cambios futuros de las normas y condiciones sobre cuya base aquellos se confeccionaron, fundamentalmente, porque el art. 64 de la ley parece circunscribir las atribuciones de fiscalización que corresponden a los organismos del Estado a las normas que se encontraban vigentes al momento en que emitió su pronunciamiento la autoridad ambiental competente.

No obstante lo anterior, no hay que pasar por alto que es una regla común de otros sistemas de evaluación de impactos ambientales el que las autorizaciones sectoriales deben adaptarse a los cambios normativos derivados de los progresos de la ciencia y la tecnología que contribuyan a una mejor defensa del ambiente, a condición de que dichas medidas no impliquen costos excesivos en la producción. Así, por ejemplo, lo dispone la Directiva 84/360/CEE de 328 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales.

<sup>14</sup> Hugo CALDERA DELGADO, *Manual de Derecho Administrativo*, 1ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1979, p. 105.

ciones que la misma posee en el ordenamiento jurídico positivo chileno, fundamentalmente, a raíz de la falta de una regulación legal que rija el procedimiento de elaboración y los efectos de este género de actos del poder público.

A falta de la regulación apuntada, es sabido que en nuestro derecho ha jugado un rol normativo fundamental la jurisprudencia emanada de la Contraloría General de la República, principalmente, como derivación de su función de control preventivo de legalidad de la actuación de los entes administrativos. Por esa vía se ha ido consolidando una auténtica teoría de los actos administrativos que, en forma supletoria, a falta de la Ley señalada, estatuye las normas básicas del procedimiento para la dictación de tales actos, regula los efectos de los mismos así como las exigencias que para ellos se derivan del principio de jerarquía normativa, tanto en su relación con las disposiciones constitucionales y legales, como con las demás normas administrativas de rango superior.

Entre otras contribuciones que la actividad contralora ha hecho a la teoría de los actos administrativos, y que los Tribunales Superiores de Justicia han ido confirmando con su aplicación jurisdiccional, resultan relevantes para esta cuestión: la exigencia del trámite de publicidad de los actos, como requisito para la vigencia de los mismos y para la exigibilidad de sus disposiciones; la potestad revocatoria de la administración, como causal provocada de extinción de los actos administrativos y, frente a ella, la teoría del decaimiento del acto, esto es, la extinción de los efectos del mismo a raíz de los cambios ocurridos en la realidad que hacen desaparecer o modifican los motivos que sirvieron de fundamento para su dictación<sup>15</sup>.

Es del caso señalar, aunque ello no se dijo expresamente en dicha norma, que una primera lectura del decreto 185/91, de Minería, induce a la conclusión de que, a través de él, se habría querido dejar sin efecto, entre otras disposiciones, la resolución 1215/78, de Salud.

En efecto, si se toma en consideración que entre los vistos del citado decreto se mencionó expresamente a la resolución 1215/78 de Salud, y que, a su vez, en el último párrafo de los considerandos se expresó que, *en cumplimiento de lo anterior, es necesario sustituir las normativas especiales vigentes sobre el particular por una de carácter general y orgánico para todo el territorio nacional, sumándose el país, además, de esta manera a los esfuerzos que se realizan a nivel mundial para disminuir los actuales niveles de contaminación atmosférica en el planeta*, resultaría plenamente justificado pensar que la resolución 1215/78 ha sido dejada sin efecto por la aparición de la nueva norma emanada del Ministerio de Minería.

Ahora bien, obsta a la pacífica aceptación de la conclusión antes señalada, el hecho de que el Decreto 185/91, de Minería, en ninguna parte dispone explícitamente que se deje sin efecto la resolución del año 1978, a lo que se suma el hecho de que no existe una superposición total entre el contenido del Decreto y el de la resolución apuntados.

En efecto, las normas de calidad del aire que se fijaron en el Decreto 185/91, se refieren específicamente a las emisiones de material particulado y de anhídrido sulfuroso, previéndose, además, la posibilidad de la dictación de una norma para la emisión de arsénico<sup>16</sup>; en cambio, la resolución 1215/78, de Salud, establece normas aplicables a las emisiones de material particulado, anhídrido sulfuroso, monóxido de carbono, oxidantes fotoquímicos (ozono) y dióxido de nitrógeno<sup>17</sup>.

Por otra parte, en cuanto a los planes de seguimiento y muestreo que deben implementar los establecimientos emisores para comprobar el cumplimiento de las normas de calidad fijadas, tampoco existe correspondencia entre las dos disposiciones comentadas. Así, la resolución de 1978 exige efectuar muestreos por períodos de 24 horas cada 6 días para algunos de los contaminantes a que ella se refiere, y muestreos continuos para los demás mediante los análisis de laboratorio que se establecen, y, a la vez, faculta a la autoridad local de salud para

<sup>15</sup> Cfr. ídem, p. 192.

<sup>16</sup> Cfr. art. 5° del Decreto 185/91, de Minería.

<sup>17</sup> Cfr. N° 3 de la Resolución 1215/78, de Salud.

exigir al responsable de una fuente emisora de contaminantes la instalación y operación de equipos automáticos de medición y registro para verificar las cantidades de contaminantes emitidos<sup>18</sup>. Frente a esto, el decreto del año 1991 impone el establecimiento de redes de monitoreo permanentes para las emisiones de material particulado y anhídrido sulfuroso, con unas frecuencias mínimas de medición<sup>19</sup>.

Así las cosas, carece de fundamento cualquier afirmación que sostenga que el Decreto 185/91, de Minería, ha dejado sin efecto a la resolución 1215/78, de Salud, salvo en aquellos aspectos puntuales relacionados con las normas de emisión para el material particulado respirable y para el anhídrido sulfuroso. E incluso, a esta fecha vemos que ni siquiera el Decreto 185/91 se encuentra totalmente vigente, habiendo sido reemplazado ya, parcialmente, por el Decreto 59/98, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en lo que se refiere al material particulado respirable.

No obstante lo anterior, vemos que el dictamen N° 37.841 de 1997 de la Contraloría, ni siquiera ha hecho referencia a aquellos aspectos explícitos del Decreto 185/91 con los que se modificó la resolución 1215/78, modificaciones que, a pesar de su absoluta evidencia, son pasadas totalmente por alto por el órgano contralor.

#### 4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POSTERIOR EN LA VIGENCIA DE OTRO ACTO ANTERIOR: LA POTESTAD REVOCATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Entre las diversas causales que provocan la extinción de los actos administrativos se encuentra la revocación. Si bien es cierto que, en general, dentro de la potestad revocatoria se comprenden diversas formas de extinción del acto administrativo que comparten como característica común la circunstancia de que operan a través de otro acto de la misma naturaleza, dictado en una fecha posterior, y cuyo contenido tiene contrario imperio al acto preexistente, la revocación, en su acepción más específica, se concibe como:

*"...la medida que adopta la propia Administración Activa tendiente a dejar sin efecto un acto administrativo por causa de mérito, oportunidad o conveniencia, vale decir, cuando la ponderación del bien común así lo hace aconsejable"*<sup>20</sup>.

Ahora bien, dicho lo anterior debe advertirse que el poder de revocar actos administrativos no es una potestad general que corresponda a una o más autoridades administrativas por encima de las demás. No en vano uno de los componentes del principio de juridicidad que rige la actividad de esta clase de organismos estatales, es la regla o principio de la competencia, que se expresa en la Constitución chilena de 1980 con la fórmula contenida en el art. 7° inc. 1°, al decir que los órganos del Estado actúan válidamente "dentro de su competencia".

En atención a esto viene a cuenta considerar que, según precisa el mismo Silva Cimma:

*"El fundamento doctrinario de la revocación radica en la potestad revocatoria que posee la autoridad administrativa y que se conceptualiza como el poder jurídico que tiene el órgano emisor para volver sobre sus actos y extinguirlos, atributo que la doctrina denomina acto de contrario imperio"*<sup>21</sup>.

Ahora bien, atendiendo a la definición precedentemente consignada, resulta claro que no es correcto, al menos desde la perspectiva puramente conceptual, hablar de revocación de un

<sup>18</sup> Cfr. N° 4 y 12 de la Resolución 1215/78 de Salud.

<sup>19</sup> Cfr. arts. 33, 34 y 35 del Decreto 185/91, de Minería.

<sup>20</sup> Enrique SILVA CIMMA, *Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes*, t. I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, p. 154.

<sup>21</sup> Idem, p. 154.



acto administrativo, en aquellos supuestos en que un acto existente deviene ineficaz por efecto de la dictación de otro acto posterior, de contrario imperio, pero que no emana del mismo órgano o autoridad que dio vida al primero.

Probablemente, podrá aceptarse, según cuál sea la autoridad de quien emanó el acto que produjo la ineficacia del acto administrativo anterior, que se hable de una manifestación de la potestad revocatoria general, aunque no se tratará en realidad de una revocación si no se cumple con el requisito de que el acto posterior emane del mismo órgano que dio vida a aquel cuyos efectos se hacen cesar.

Concretamente, en lo que se refiere al efecto revocatorio que podría tener el Decreto 185/91, de Minería, sobre la Resolución 1215/78, de Salud, debe concluirse que la sola circunstancia de ser ellos actos emanados de distintos órganos administrativos impide hablar de un genuino caso de revocación, y esto incluso sabiendo que el decreto citado fue dictado con la concurrencia del Ministro de Salud, toda vez que, aun perteneciendo al mismo ámbito material de competencias, tampoco fue dicha autoridad administrativa la que emitió la resolución que supuestamente se habría dejado sin efecto.

Por lo demás, y aunque fuera posible pasar por alto la circunstancia de que ambos actos han sido generados por órganos administrativos diferentes, existe otro obstáculo incontestable que impide decir que el Decreto 185/91 revocó a la resolución 1215/78, el cual, como ya se dijo, consiste en que no hay una correspondencia material plena entre ambos actos administrativos, porque es totalmente perceptible que el decreto del año 1991 no aludió al monóxido de carbono, ni a los oxidantes fotoquímicos, ni al dióxido de nitrógeno, contaminantes atmosféricos que sí fueron objeto de una regulación precisa por la resolución de 1978, y esto entre otras muchas diferencias que podrían apuntarse.

Las circunstancias en que se ha producido la superposición del Decreto 185/91 sobre la Resolución 1215/78, apuntarían más bien a un supuesto de decaimiento<sup>22</sup> del acto administrativo anterior, aunque solo con efectos parciales respecto de las materias en que ambas disposiciones coinciden, fundamentalmente, las normas de calidad ambiental aplicables al anhídrido sulfuroso y al material particulado. Salvando este punto, habría que afirmar que la resolución 1215/78 sigue vigente aún después de la dictación del Decreto 185/91.

##### 5. APARICIÓN DE LA LEY 19.300: EVENTUAL MODIFICACIÓN DE PLENO DERECHO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EFECTO DEL CAMBIO DE LA LEY BAJO CUYO IMPERIO SE DICTARON

Sin perjuicio de lo que sobre el particular ha dicho la Contraloría General de la República, mi opinión es que la Ley 19.300, de bases generales del medio ambiente, impuso un cambio radical y evidente en el régimen jurídico de tutela ambiental, y en las obligaciones y cargas que, a partir de su vigencia, corresponden a los titulares de las actividades potencialmente contaminadoras.

Además de lo anterior, es evidente que la sola aparición de esta Ley ocasiona efectos indiscutidos sobre una multitud de situaciones jurídicas preexistentes, muchas de ellas consolidadas por la intervención de la propia autoridad administrativa, respecto de las cuales, una modificación tan sustancial del régimen de protección ambiental que les servía de soporte necesariamente debe traducirse en cambios de sus efectos hacia el futuro.

Si bien es cierto que, por razones de seguridad jurídica, en aquellos casos en que el legislador quiere afectar la vigencia de los actos administrativos anteriores lo normal es que

<sup>22</sup> Silva Cimma se refiere al decaimiento del acto administrativo diciendo que "el acto administrativo decae cuando desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable." Y entre los casos en que esta situación se produce se cuenta el de aquellos supuestos en que ocurre una modificación del régimen legal que impide la subsistencia del acto sin un nuevo pronunciamiento de la Administración, lo que es bastante cercano a lo que ocurrió al dictarse el decreto 185/91, y muchísimo más claro aún, al dictarse la Ley 19.300. Cfr. ídem, p. 160.

lo diga expresamente, también puede ocurrir que tal afectación se produzca de pleno derecho, en forma inadvertida para el legislador, por la sola constatación empírica de la incompatibilidad de dichos actos con los términos de la nueva Ley aprobada.

Algo se dijo ya sobre este punto al tratar sobre el decaimiento de los actos administrativos, supuesto que, en estricto rigor, no consiste en la extinción del acto en sí sino únicamente de sus efectos, y esto, como dice el profesor Caldera, a raíz de los cambios operados en la realidad social los que se traducen, a su vez, en la desaparición o modificación de los motivos que sirvieron de fundamento para la dictación del acto<sup>23</sup>.

Y cabe preguntarse, ¿no es acaso suficiente modificación de la realidad social y de los supuestos que sirvieron de fundamento a la dictación de un acto administrativo el cambio de la normativa legal que dicho acto precisamente debería ayudar a ejecutar?

En buenas cuentas, en el supuesto a que se refiere este trabajo sucede que, por el cambio operado en la Ley, cuya supremacía sobre la actividad normativa emanada de la administración nadie puede poner en duda, hay actos administrativos que devienen incompatibles, por su contenido, con las disposiciones de la nueva Ley.

No se trata entonces de un supuesto de derogación por vía legal de un acto administrativo, y ni siquiera de un caso de auténtica revocación, ya que no ha intervenido ninguna nueva declaración de voluntad de contrario imperio por parte del órgano administrativo emisor, sino que se trata solo de una situación en que el acto existente queda impedido de producir sus efectos normales, porque de hacerlo, ellos irían en contra de la Ley, produciéndose de tal modo el decaimiento del acto a que se ha hecho mención.

Respecto de este tema concreto es ineludible consignar, reiterando lo que ya se dijo anteriormente, que tanto la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional del Medio Ambiente como otros organismos administrativos de especial gravitación en la protección ambiental, siguen sosteniendo la vigencia formal de la resolución N° 1215/78, aun después de la dictación de la Ley 19.300.

Se trata entonces de una disposición que la propia administración considera vigente, y lo que es más severo, se trata de una resolución que se encuentra vigente para los organismos que integran el sector de la administración sanitaria, quienes, además, por efecto del art. 19 de la Ley 10.336, están obligados a aplicar la jurisprudencia emanada de la Contraloría General de la República, de modo que es bastante razonable pensar que para el ejercicio de las funciones de inspección y fiscalización que les reconocen sus propias leyes sectoriales, y que la Ley 19.300 ratifica, dichos entes administrativos procurarán sustentar la pervivencia de la resolución N° 1215/78, así como la plena exigibilidad de las obligaciones de monitoreo que en ella se establecen.

En buenas cuentas, apoyándome incluso en afirmaciones contenidas en el propio dictamen de Contraloría N° 37.841 de 1997, la razón fundamental para poder sustentar la actual inexigibilidad de las obligaciones de monitoreo previstas en la resolución N° 1215/78, así como de las demás que puedan haberse impuesto por las autoridades sanitarias con apoyo en aquella, más que en la posterior dictación del Decreto 185/91, de Minería, que modificó parcialmente la primera resolución citada, se encuentra en la naturaleza misma del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en diversas disposiciones de la Ley 19.300 que señalan las cargas y obligaciones que deben cumplir los agentes potencialmente causantes de contaminación, en el marco del respectivo Estudio o Declaración de Impacto Ambiental que hayan presentado a la aprobación de las autoridades ambientales competentes.

Sobre la base de lo dicho arriba, es evidente que según sea lo que se haya dispuesto en el instrumento de gestión ambiental aplicado, esto es, en la Declaración o el Estudio de Impacto Ambiental vigente, serán las correlativas obligaciones que corresponderá cumplir para resguardar la calidad del aire.

<sup>23</sup> Cfr. Hugo CALDERA DELGADO, Ob. cit., p. 192.

Por lo demás, partiendo de la base que las atribuciones de fiscalización que el art. 64 de la Ley 19.300 reconoce a los organismos del Estado se circunscriben a la comprobación del cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental, ha de concluirse que si el uno o la otra no consideraron el compromiso de cumplir con una normativa administrativa determinada, y los entes administrativos interesados en ello no se preocuparon de introducir dicha obligación en las instancias procesales previstas al efecto, no cabe que posteriormente se alteren las obligaciones que hayan sido explícitamente asumidas en el Estudio o en la Declaración de Impacto Ambiental que se haya aprobado o aceptado.

Respecto de la validez de esta última conclusión, no cabría hacer ningún reparo respecto de ciertas Declaraciones o Estudios de Impacto Ambiental emitidas o aprobados por la Comisión regional ambiental competente, antes de la dictación de la Ley 19.300, en la medida que tales actuaciones hubieran sido realizadas en el contexto del Decreto N° 240/90 de Bienes Nacionales, modificado por el Decreto 544/91, del mismo ministerio, ambas normas antecedentes inmediatos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental regulado por la Ley 19.300.

Por lo demás, y sin pasar por alto que existen importantes precedentes emanados de la Contraloría General de la República que avalan la conclusión expresada en el párrafo precedente<sup>24</sup>, no hay que olvidar que el mismo art. 7° transitorio de la Ley 19.300 dispuso que, a contar de la fecha de promulgación de esa Ley, la Comisión Nacional del Medio Ambiente creada en su título final será, por el solo ministerio de la Ley, la continuadora y sucesora legal en todos los bienes, derechos y obligaciones que correspondan al Ministerio de Bienes Nacionales en virtud de los actos administrativos o contratos dictados o suscritos con ocasión de lo dispuesto en el DS N° 240, de 5 de junio de 1990, que creó la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente y reguló sus funciones, modificado por el DS N° 544/1991, ambos de Bienes Nacionales.

#### 6. INCIDENCIA DE LA LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE: SU ESPECIALIDAD Y SU VOCACIÓN SUSTENTADORA Y UNIFICADORA DE TODA LA ORDENACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Para los efectos puntuales del tema estudiado, esto es, la obligatoriedad de realizar los monitoreos ambientales a que se refiere la resolución N° 1215/78 de Salud, es preciso tener presente que el propio Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que se establece y regula en la Ley 19.300, que es el marco legal actualmente vigente sobre dicha materia, impone los términos en que los titulares de las actividades económicas deben cumplir con las condiciones y demás cláusulas de la pertinente declaración o estudio de impacto ambiental que hayan presentado ante la autoridad administrativa.

Frente al tema de la "legislación ambiental" que es preciso singularizar en la declaración o estudio de impacto ambiental, y cuyo cumplimiento es parte de las obligaciones que se asumen por el titular de la actividad, hay que tener presente la dificultad a que alude Enrique Pérez Silva cuando señala que "subsiste el problema de determinar con exactitud lo que debe entenderse por 'legislación ambiental' para efectos de dirimir cuándo determinados preceptos deben incluirse dentro del plan de cumplimiento de dicha legislación que debe contemplar todo EIA, toda vez que no existe un código o cuerpo normativo que reúna en forma indubitable y jurídicamente válida las múltiples y dispersas disposiciones que pueden encontrarse en nuestro ordenamiento bajo el común significado de ambiental"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. Dictamen 33.256 de 27 de septiembre de 1994.

<sup>25</sup> Cfr. Informe Constitucional N° 2009, del 10 de junio de 1999.

Al hacer estas disquisiciones, Pérez Silva parte de una consideración que es básica en el esquema de la Ley 19.300, cual es, que la legislación ambiental cuyo cumplimiento se verificará a través de los mecanismos propios del sistema de evaluación de impacto ambiental, esto es, los planes de monitoreo y vigilancia permanentes, es únicamente aquella legislación que aparece consignada en la declaración o estudio de impacto ambiental que ha confeccionado el titular del proyecto y que ha sido conocido y aceptado por la autoridad ambiental competente<sup>26</sup>. De ahí la importancia del plan de cumplimiento de la legislación ambiental que se integra en el marco de la evaluación de impacto ambiental.

En definitiva, la respuesta a la interrogante arriba planteada debe centrarse, mucho más que en la vigencia efectiva de una disposición administrativa que no ha sido formal y expresamente dejada sin efecto por otro acto administrativo ni por una Ley posteriores, en la posibilidad que tiene la autoridad sanitaria de hacer compatibles las exigencias de aquella con los poderes jurídicos concretos que emanan del procedimiento global aplicable a la gestión administrativa de carácter ambiental, y que se contienen en la Ley 19.300.

En otras palabras, no interesa tanto saber si las normas de calidad ambiental que fijó la resolución N° 1215/78 de Salud siguen o no vigentes después de la dictación de la Ley 19.300, ni saber si subsiste la carga que dicha resolución asoció a las mismas y que obligaba al monitoreo permanente respecto de algunas de ellas y al monitoreo por 24 horas cada 6 días respecto de las demás. Lo que interesa es comprobar si en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a que se ha sometido una determinada actividad potencialmente generadora de emisiones contaminantes, se ha aludido a la resolución 1215/78 entre las normas que deben ser respetadas y evaluadas periódicamente por los responsables de dicho proyecto.

Como ya ha quedado dicho, el régimen de fiscalización que ha establecido la Ley 19.300 para los diversos organismos públicos que gozan de poderes ambientales es que todos ellos, en uso de sus facultades legales, fiscalizarán el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. Al establecer esta regla, el art. 64 de la Ley 19.300 no solo es consecuente con la disposición del art. 1°, que conserva a las demás normas vigentes que no hayan sido derogadas expresamente, sino que además se adecua a la intención declarada por los legisladores, en el sentido de que la nueva Ley debe superponerse a las leyes y demás normas anteriores que sean incompatibles con la nueva regulación que se impone, siendo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental el mecanismo adecuado para determinar, entre todas las normas potencialmente aplicables a una actividad, aquellas normas puntuales cuyo cumplimiento se exigirá a su titular, tanto en el inicio como durante el desarrollo de la misma<sup>27</sup>.

#### 7. POSIBILIDAD DE SUSTENTAR LA EXISTENCIA DE UNA CARGA PÚBLICA EN UNA NORMA ADMINISTRATIVA CUYA APLICACIÓN HA SIDO PACÍFICAMENTE ACEPTADA POR EL ADMINISTRADO

Dado el tiempo que ha transcurrido desde la aprobación de la Ley 19.300, cinco años a esta fecha, resulta justificado preguntarse qué efecto podría tener, para los efectos de sostener la actual inexigibilidad de las obligaciones de monitoreo contenidas en la resolución 1215/78, el pacífico sometimiento que hasta ahora y respecto de la misma, haya exteriorizado cualquier titular de actividades generadoras de ese tipo de contaminación ambiental.

<sup>26</sup> Cfr. art. 64 inc. 1° de la Ley 19.300.

<sup>27</sup> Enrique Pérez Silva es partidario de la conclusión de que la Ley 19.300, si bien no deroga expresamente las leyes ambientales preexistentes, como se desprende de su art. 1 parte final, sí deroga tácitamente todas aquellas disposiciones que sean contrarias o incompatibles con sus preceptos. Cfr. Informe Constitucional N° 1370, del 10 de octubre de 1996.

Frente a esta cuestión, el enfoque que debe asumirse, como en el resto de este trabajo, es el que se desprende de los principios básicos que rigen la actuación de los poderes públicos y las relaciones entre estos y los administrados, y entre tales principios, de modo preponderante, el principio de la juridicidad de la actuación administrativa<sup>28</sup>, y junto a este, el principio de la legalidad de las cargas públicas<sup>29</sup>.

Por un lado, la exigencia de juridicidad, esto es, de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa, impone como condición ineludible de la misma, que ella solo puede darse válidamente en los términos que han sido expresamente previstos por el legislador, y en consonancia con las demás normas administrativas que se hayan dictado para el desarrollo de la Ley. Esta conclusión tiene importantes consecuencias en lo que se refiere al ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción que ostenta una autoridad administrativa en el marco de sus poderes de policía, y se traducen en que ella no puede exigir al administrado el cumplimiento de más obligaciones o cargas públicas que las que expresamente se le hayan impuesto por la Ley o por un acto administrativo que singularice respecto de él los términos de la Ley.

Por otra parte, en lo que se refiere a la legalidad de las cargas públicas, dicha regla se traduce en que los particulares solo están obligados a cumplir aquellas obligaciones que les haya impuesto expresamente la Ley, o bien, que se establezcan en actos administrativos que concreten para cada caso las exigencias generales de la Ley. De este modo, los administrados no tienen obligación de cumplir, ni pueden ser compelidos a ello, las órdenes o mandatos que imponga la autoridad administrativa y que excedan los términos de la Ley, o que queden, a raíz de una reforma o cambio de la Ley, desprovistos de dicha sustentación fundamental.

Frente a lo anterior, la circunstancia de que un administrado haya cumplido durante un cierto tiempo determinadas cargas impuestas por la autoridad administrativa y que carecen del sustento legal adecuado, no constituye ningún título para que dicha autoridad pueda exigir que se persevere en dicho cumplimiento en el futuro, ni por el contrario, para que se impida al administrado cesar en dicho cumplimiento una vez constatada por él la falta de legalidad de la exigencia que se le impuso durante todo ese tiempo.

En buenas cuentas, ocurre que en el derecho público los efectos del transcurso del tiempo no son iguales que en el derecho privado, tanto para extinguir derechos como para crear obligaciones. Por lo tanto, si por un lado el no ejercicio de una potestad pública durante un tiempo no lleva a la extinción de la misma, y si su ejercicio aparente, cuando no se goza legalmente de ella, no lleva a la adquisición de la titularidad de la misma; por otro lado, el cumplimiento que pacíficamente haya hecho el administrado durante un tiempo de una conducta que le ha exigido la autoridad administrativa y que no está prevista por la Ley vigente, no consolida ni crea dicha obligación hacia el futuro.

Vale decir, aplicando tales razonamientos a la cuestión aquí analizada, una vez constatada la falta de adecuación de la resolución 1215/78, de Salud, a los términos de la Ley 19.300, y a raíz de lo mismo, una vez sustentado el decaimiento de sus efectos respecto de sus potenciales sujetos pasivos, aparece que dicha resolución carece de obligatoriedad legal, de modo que la autoridad sanitaria no puede exigir su cumplimiento ni sancionar su no cumplimiento, ni siquiera invocando que en el tiempo inmediatamente anterior la entidad de que se trate se haya sometido libre y voluntariamente a sus términos.

<sup>28</sup> Vid. Eduardo SOTO KLOSS, Ob. cit., pp. 47-55.

<sup>29</sup> De una lectura armónica de los números 8, 21, 24 y 26 del art. 19 de la Constitución, aparece con toda claridad la conclusión de que las obligaciones y cargas que se impongan a las personas a raíz de la protección del medio ambiente deben tener siempre su origen en la ley.

Sobre este particular ha hecho presente Soto Kloss su disconformidad con ciertas normas de la Ley 19.300, con claros indicios de inconstitucionalidad, fundamentalmente cuando remite a ciertos actos administrativos, concretamente Decretos Supremos, la fijación de normas que inciden directamente en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como son el derecho de propiedad y el derecho a la actividad económica. Cfr. Eduardo SOTO KLOSS, *ídem*, pp. 73-76.

Por extensión de lo anterior cabe hacer el mismo reproche, o incluso uno más severo todavía, a la posibilidad de que la regulación administrativa que incide en el ejercicio de los derechos económicos fundamentales proceda ya no de un Decreto Supremo sino de una resolución de un servicio público.

## 8. CONCLUSIÓN

Aunque existe un pronunciamiento emanado de la Contraloría General de la República que ha pretendido resolver la cuestión de la vigencia de la resolución 1215/78, de Salud, después de la aprobación de la Ley 19.300, no puede perderse de vista que el Dictamen 37.841 de 1997, de dicho organismo administrativo, solo tiene fuerza vinculante al interior de la Administración del Estado, de modo que los particulares pueden perfectamente cuestionar la corrección de sus afirmaciones e impugnar ante los tribunales de justicia la ilegalidad de aquellas actuaciones administrativas que, con apoyo en dicha interpretación, pretenden imponer el cumplimiento de supuestas obligaciones que no están avaladas por la legislación vigente.

Desde luego que el Dictamen 37.841 es un importante antecedente a tener en cuenta a la hora de analizar la vigencia de la resolución 1215/78, así como la exigibilidad de las acciones de monitoreo y control de las variables ambientales que en ella se han previsto, pero aun así, estimo que la interpretación fijada por la Contraloría adolece de contradicciones argumentales manifiestas que no solo le restan respaldo a la afirmación de que los números 3, 4 y 5 de la resolución 1215/78 continúan vigentes, sino que, incluso más, dan mayor fuerza a la tesis contraria.

Por todo lo dicho, hoy día no sería legalmente exigible el cumplimiento del plan de monitoreo ambiental establecido por la resolución 1215/78, de Salud, atendidos los defectos formales de esta, así como la incompatibilidad de sus disposiciones con la regulación de los derechos fundamentales consagrada en la Constitución de 1980, pero, fundamentalmente, porque después de la dictación de la Ley 19.300, y una vez aceptada una Declaración o aprobado un Estudio de Impacto Ambiental, el titular del proyecto en cuestión solo queda obligado a cumplir con las normas ambientales en los términos que dispone dicha Ley, esto es, solo debe realizar el plan de monitoreo y seguimiento en los términos y respecto de aquellas normas ambientales que se hayan identificado en la respectiva evaluación de impacto ambiental en atención a la potencial incidencia que sobre las mismas pueda tener el proyecto estudiado<sup>30</sup>.

Aporta a la sustentación de esta conclusión la circunstancia de que la resolución 1215/78 no tiene el rango normativo suficiente como para que su cumplimiento pueda ser exigido directamente, esto es, aun sin que haya sido explícitamente mencionada en el instrumento de evaluación de impacto ambiental respectivo, como ocurre respecto de las normas de emisión y las normas primarias y secundarias de calidad ambiental que hayan sido fijadas con anterioridad a la Ley 19.300, pero en términos formales y jerárquicos equivalentes a los que dispone esta<sup>31</sup>, vale decir, por medio de un decreto supremo y no por una mera resolución administrativa.

<sup>30</sup> Cfr. art. 64 inc. 1° de la Ley 19.300, y arts. 12 letra i), 64 y 65 del Decreto Supremo N° 30/97, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

<sup>31</sup> La Ley 19.300, en sus artículos 32 y 40 establece los procedimientos para la dictación de las normas de calidad ambiental y para el establecimiento de las normas de emisión, señalando, en ambos casos, que ello debe hacerse a través de un Decreto Supremo. Por tanto, a partir de la vigencia de la ley mencionada, una simple resolución de un servicio público, como es la N° 1215/78, de Salud, resulta jerárquicamente insuficiente para el establecimiento de las normas señaladas.