



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO, TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y  
CONTROL

**EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y LAS IMPLICANCIAS  
RELATIVAS A SU EJERCICIO MEDIANTE LA ACCIÓN DE  
PROTECCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.**

PAZ VALENTINA BECERRA URZÚA

Tesis presentada a la facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar  
al grado de Magíster en Derecho Público, Transparencia, Regulaciones y Control.

Profesor guía: Rodrigo Poyanco Bugeño.

Santiago, Chile

2023

## ÍNDICE

Resumen.....	pág. 3.
Abstract.....	pág. 4.
Introducción.....	pág.5.
El principio de coordinación y las implicancias relativas a su ejercicio mediante la acción de protección en materia ambiental.....	pág. 7.
1.Concepto y fuentes del principio de coordinación.....	pág. 7.
1.1. Concepto del principio de coordinación.....	pág. 7.
1.2. Fuentes del principio de coordinación.....	pág. 9.
1.2,1. Constitución Política.....	pág. 9.
1.2.2. Cuerpos legales.....	pág. 10.
1.2.3. Doctrina.....	pág. 12.
1.2.3.1. Las políticas públicas y en bien común.....	pág. 13.
1.2.3.2. Potestades concurrentes.....	pág. 14.
1.2.3.3. Confianza legítima.....	pág. 16.
2. Jurisprudencia sobre el principio de coordinación en materia ambiental vía acción de protección constitucional.....	pág. 17.
2.1. El caso Quintero- Puchuncaví.....	pág. 18.
2.2. El caso de la planta de tratamiento de aguas servidas de San Pedro.....	pág. 21.
2.3. El caso del derramamiento de salmones.....	pag. 23.
3. Implicancias de las sentencias judiciales en el marco de la coordinación.....	pág. 25.
4. Comentarios finales .....	pág. 28
Bibliografía.....	pág. 29.

## RESUMEN

En la reciente jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, el principio de coordinación ha sido el eje central al momento de resolver recursos de protección en materias ambientales. Por ende, resulta necesario analizar la aplicación de este principio, desde sus fuentes, como la ley, la doctrina, así como los pronunciamientos de la Corte Suprema. Estos últimos porque han generado diversos esquemas de soluciones para temáticas ambientales, de los cuales abordaré tres ejemplos, donde a través de la necesidad de coordinación, los fallos contienen catálogos de medidas de carácter obligatorio para las instituciones públicas, sobre los cuales es necesario analizar sus implicancias positivas y negativas para el desempeño de la administración pública.

**Palabras clave:** Principio de coordinación, instituciones públicas, acción de protección, medio ambiente, medidas.

## **ABSTRACT**

In the recent jurisprudence of the superior courts of justice, the principle of coordination has been the central axis when resolving protective actions in environmental matters. Therefore, it is necessary to analyze the application of this principle, from its sources, such as the law, doctrine, as well as the pronouncements of the Supreme Court. The latter because they have generated various solution schemes for environmental issues, of which I will address three examples, where through the need for coordination, the rulings contain catalogs of mandatory measures for public institutions, on which it is necessary to analyze their positive and negative implications for the performance of public administration.

**Key words: principle of coordination, public institutions, protective action, environment, measures .**

## INTRODUCCIÓN.

Durante la última década, los tribunales superiores de justicia se han pronunciado ante diversos episodios de contaminación ambiental en diferentes partes del país, los cuales han tenido su origen en acciones de protección que presentan las comunidades, organizaciones e incluso los órganos descentralizados de la administración pública, como Municipios.

Esto ha llegado a conocimiento y fallo de la Corte Suprema a través de acciones de protección, donde analizaremos un elemento en común que dice relación con la forma de resolver los casos, colocando al principio de coordinación de los órganos públicos en el núcleo de los pronunciamientos, acompañado de las definiciones por parte del Máximo tribunal de una serie de medidas y disposiciones de organización.

Para analizar los aspectos positivos y negativos de esta situación en el marco de la gestión pública en temáticas ambientales, en este artículo se abordará la conceptualización del principio de coordinación, su regulación y las manifestaciones relevantes para la administración pública, así como en análisis de tres casos ejemplares: el fallo dictado por la Corte Suprema a propósito del derrame de salmones en la región de Los Lagos, el caso sobre eventos de contaminación en Quintero Puchuncaví y el caso de los problemas sanitarios asociados a la planta de tratamiento en la comuna de San Pedro, región de Atacama.

Se abordarán en este trabajo las consecuencias de que sea vía acción de protección constitucional y la Corte Suprema a través de sus fallos, quien releva el rol del principio de coordinación. También se estudiará cómo esto se relaciona con la necesidad de que estas problemáticas sean abordadas con una coordinación preventiva y asentada en la generación de políticas públicas en el seno de la administración del Estado, de acuerdo con sus competencias sectoriales, y no necesariamente con medidas reactivas y paliativas mediante instancias judiciales y definiciones políticas al alero del ejercicio jurisdiccional.

Para avanzar en aquello, se vislumbra la necesidad de contar con un instrumento que regule el principio de coordinación para mejorar la toma de decisiones por parte de los órganos competentes, en función de los bienes jurídicos protegidos, como la salud de las

personas y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y dada la complejidad de las materias por su carácter técnico y especificidad.

# **EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y LAS IMPLICANCIAS RELATIVAS A SU EJERCICIO MEDIANTE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.**

## **1. Concepto y fuentes del principio de coordinación.**

### **1.1. Concepto del principio de coordinación.**

El derecho administrativo ha sido definido tradicionalmente como el derecho de la administración pública, es decir, un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la organización, los medios y formas de actuación de los órganos que forman parte de aquella, con un contenido distinto del que poseen las normas que regulan las relaciones entre los sujetos privados<sup>1</sup>. De esta manera los principios en el derecho administrativo se entienden como máximas de regulación, como ideales regulativos y se aplican a todo el derecho administrativo.

Los principios son una especie de tronco en común, que cobran especial relevancia al momento de determinar las actuaciones cuando no hay reglas específicas para un determinado caso, considerando además que el derecho administrativo, en tanto derecho del Estado, opera en la más amplia gama de materias y temáticas. Por ende, los principios del derecho administrativo se han transformado en una herramienta regular para resolver problemáticas, por ejemplo, de tipo ambiental, ya que no existe necesariamente una regla que determine cómo actuar o como coordinarse.

La coordinación como principio no está delimitada conceptualmente. No obstante, la Real Academia Española la define en base a tres acepciones: como unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso; como dirigir y concertar varios elementos; y como unir sintácticamente dos o más elementos del mismo nivel jerárquico. Sin embargo, podemos advertir que su ejercicio se identifica esencialmente con la organización, ya que, por un lado, implica ejercer la función de dirección, y, por otra parte, se ha llegado a

---

<sup>1</sup> FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2007) “Potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno”. En: Revista de Derecho (Valdivia, v2, n°2).

afirmar que no existe una verdadera distinción entre la función de organizar y la de coordinar, en el sentido de que la coordinación es una potestad que se incluye dentro de la más amplia potestad de organizar.<sup>2</sup>

Ahora bien, hay autores que lo definen desde un punto de vista de la eficiencia en la gestión pública, así el autor Hugo Caldera Delgado lo define como un principio que atañe a la disposición metódica y racional de las actividades que desarrollan los órganos administrativos individualmente y en su conjunto para el cumplimiento más eficiente y eficaz de la función administrativa y la mayor satisfacción de las necesidades a cargo del Estado por el menor costo financiero y social posible.<sup>3</sup>

Asimismo, el autor Eduardo Cordero Quinzacara, en el ámbito del derecho urbanístico, señala que la coordinación puede ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hacen posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las diversas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.<sup>4</sup> Y, específicamente, aborda la coordinación como un mecanismo que genera cohesión y unidad de la acción administrativa en el ámbito de la ordenación territorial, indicando que por su carácter horizontal y, por tanto, función integradora, reclama para sí la armonización no sólo de las políticas sectoriales dentro de un mismo nivel de gobierno, sino de la política con repercusión física de los distintos niveles de gobierno.<sup>5</sup>

Destaca también que la regulación legal es ambigua en esta materia, y no concreta a través de instrumentos bien definidos sobre la forma en que se ha de cumplir el deber general

---

<sup>2</sup>BARRACHINA JUAN, Eduardo (1992): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Administración Pública (N° 128), p. 226

<sup>3</sup>CALDERA DELGADO, Hugo (1987): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Derecho Público (N° 41/42), p. 169

<sup>4</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de derecho (Valparaíso), (29), 269-298.

<sup>5</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de derecho (Valparaíso), (29), 269-298.

de cooperación al cual se encuentran sujetos todos los órganos de la Administración del Estado. Es imperioso no sólo afrontar esta regulación respecto de las cuestiones que se plantean en materia urbanística y sectorial, sino también respecto de la acción administrativa general, pues la consagración a nivel de principios de la coordinación, como lo hace la LOCBAE, es claramente insuficiente<sup>6</sup>.

Por ende, es posible afirmar que se trata de un principio poco regulado, que se relaciona con las interacciones que deben realizar las autoridades e instituciones entre sí, en el marco de la ayuda mutua y el respeto de sus respectivas competencias; y que, a su vez, permite armonizar la toma de decisiones por parte de administración pública en diferentes niveles, para generar bienestar a la sociedad y dar soluciones oportunas a las distintas problemáticas que se susciten.

## **1.2. Fuentes del principio de coordinación.**

Las fuentes de principio de coordinación podemos encontrarlas tanto en la Constitución, como en la ley y en ciertas categorías doctrinales que analizaremos a continuación.

### **1.2.1. Constitución Política.**

En la Constitución Política, dentro de las bases de la institucionalidad hay aspectos directamente relacionados con el principio de coordinación, como es la referencia al bien común como fin del Estado, en el artículo 1° inciso 4°; y en el marco de los deberes generales del Estado, artículo 1°, inciso 5°, porque la coordinación es una orientación necesaria para poder avanzar hacia el bien común, que las instituciones puedan superar las dificultades, pese a que puedan existir vacíos o choques de competencias.

Es decir, el Estado debe promover el bien común y eso implica que las autoridades e instituciones, a través de la coordinación, tienen que adoptar una actitud activa, positiva y dinámica en orden a tomar la iniciativa en la obtención de ese objetivo, dándole coherencia

---

<sup>6</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de derecho (Valparaíso), (29), 269-298.

a las decisiones, orientada hacia un objetivo común, o como integración de comportamientos distintos en una acción de conjunto operante en determinada dirección<sup>7</sup>.

### **1.2.2. Cuerpos legales.**

En la ley, el principio de coordinación lo podemos encontrar en diferentes cuerpos legales, analizamos los más importantes a continuación:

Cabe destacar la regulación a nivel de principios generales en la ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ley N° 18.575.

Este cuerpo legal contempla el principio de coordinación en el artículo 3° y en el artículo 5° junto al principio de eficiencia, disponiendo que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Asimismo, en el artículo 5° inciso 2° establece el deber de los órganos de la Administración del Estado de actuar coordinadamente y propender a la unidad de acción.

Según agrega el cuerpo legal en comento, los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, de tal forma que todos los principios están relacionados entre sí, ya que son necesarios para lograr la materialización de los otros principios.

Así las cosas, el principio de coordinación ha sido llamado como un principio de relación, por cuanto “la mención conjunta de los conceptos colaboración, cooperación y coordinación, y su empleo equivalente e indistinto caracteriza la utilización de estos términos referidos siempre como principios de relación interadministrativa<sup>8</sup>.”

---

BARRACHINA JUAN, Eduardo (1992): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Administración Pública (N° 128), p. 227

<sup>8</sup> BARRIO GARCÍA, Gonzalo (2000): “Principios de relación entre administraciones públicas”. En: Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (n° 4), p. 69.

El mismo cuerpo legal en sus artículos 23<sup>9</sup> y 24<sup>10</sup> contempla dos tipos de coordinación, por una parte, una coordinación de tipo externa a nivel de ministerios, donde se puede observar que los Ministros de Estado pueden eventualmente cumplir un rol coordinador fuera del ámbito de sus carteras en caso de que el Presidente de la República así lo disponga, ya que contempla la posibilidad de encomendar labores con otros poderes del Estado; y por otra parte, la coordinación interna para el cumplimiento de sus funciones legales y en el ámbito de sus servicios, radicada en los Subsecretarios de cada Ministerio.

En la Ley N ° 19.653 sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado, en su artículo 3° contempla el principio de coordinación, el que debe ser aplicado por los órganos de la Administración del Estado, así como el principio responsabilidad, eficiencia, eficacia, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa, entre otros.

También podemos encontrar en la regulación más reciente, el principio de coordinación entre órganos de la Administración en el art. 37 bis de la Ley N ° 19.880<sup>11</sup>. El mencionado artículo fue agregado por la Ley N.º 21.000, que crea la Comisión para el

---

<sup>9</sup> Artículo 23.- Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso.

<sup>10</sup> Artículo 24.- En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley nacional.

<sup>11</sup> Artículo 37 bis.- Cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación.(...)

Mercado Financiero, entrando en vigencia el 26 de mayo de 2017, y dispone un mecanismo de coordinación regulatoria entre órganos de la Administración del Estado<sup>12</sup>.

En esta norma se establece, en efecto, que debe existir comunicación entre los distintos órganos encargados de la administración del Estado, señalando también cómo debe llevarse a cabo dicha comunicación, estableciendo que se debe emitir un informe dentro de un plazo de 30 días corridos, que debe contener la valoración del acto, que ha sido entendida como la motivación del acto administrativo terminal que será dictado por el órgano requirente<sup>13</sup>. Es decir, impone un mandato al órgano requirente de evaluar dicho informe en cuestión, ponderando y esto debe hacerse explícito en el acto administrativo terminal.

Con esto se mejora el estándar de fundamentación de los actos, así en palabras de José Francisco GARCÍA, aquella disposición es, en definitiva, una contribución al aumento del estándar de motivación respecto de órganos de la Administración que dicten actos administrativos de alcance general, en tanto incorpora “el mandato legislativo de valoración de la opinión del órgano requerido” de informe<sup>14</sup> y se busca reducir la ambigüedad con que en general opera la coordinación en nuestro ordenamiento jurídico.

### **1.2.3. Doctrina.**

La Doctrina se ha pronunciado sobre una serie de manifestaciones del principio de coordinación, siendo las más relevantes y que abordaré en lo sucesivo, las siguientes: el vínculo con la definición y ejecución de políticas públicas que deben propender al bien común, las potestades concurrentes entre distintas instituciones públicas y la confianza legítima.

---

<sup>12</sup> MATTHEI, Carolina y RIVADENEIRA, Francisco (2002): “La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control.” En: Revista Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo, n° 45)

<sup>13</sup> GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2017): “Ley 21.000 y fortalecimiento de principios de coordinación y motivación del acto administrativo”. El Mercurio Legal.

<sup>14</sup> GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2017): “Ley 21.000 y fortalecimiento de principios de coordinación y motivación del acto administrativo”. El Mercurio Legal.

### **1.2.3.1. Las políticas públicas y el bien común.**

Por políticas públicas se entiende un conjunto de decisiones formales, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas. En otras palabras, es decir un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos.<sup>15</sup> Estas prácticas deben definirse de tal forma que se orienten para alcanzar al bien común de toda la comunidad, con absoluta prescindencia de intereses particulares, con objetividad y vocación de servicio. Las políticas públicas se enmarcan del abordaje de un problema que el gobierno detecta, emprendiendo acciones para eliminarlo, mitigarlo o abordarlo.

Ahora bien, cabe considerar que las políticas públicas tienen básicamente dos dimensiones: la dimensión política, que consiste en dirimir sobre aspectos en los que hay disputas entre actores políticos y/o sociales, y la dimensión técnica, que se refiere a la aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas para identificar las causas de los problemas públicos y los efectos esperados de las iniciativas, en cuanto a sus beneficios y costos asociados.<sup>16</sup>

La Constitución indica que, para alcanzar el bien común, el Estado deberá “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”<sup>17</sup> Por otra parte, la noción de bien común se relaciona con que debe ser el bien de todos los miembros de la sociedad, y no el bienestar particular sólo para algunos sujetos.

En cuanto a la relación de las políticas públicas y el bien común, ahí aparece la necesidad de coordinación entre los organismos atinentes para generar cambios en las

---

<sup>15</sup>VARGAS ARÉBALO, Cidar (2007): “Análisis de las políticas públicas”. En: Perspectivas (Universidad Bolivariana de San Pablo, Cochabamba, Bolivia, n° 19).

<sup>16</sup> CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2020): Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile

<sup>17</sup> Decreto N° 100 de 2005, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

condiciones de vida material y cultural de la mayoría de las personas de forma progresiva, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento determinado.

Entonces son las instituciones públicas las llamadas a liderar las coordinaciones entre las administraciones públicas para entregar soluciones a la comunidad, colocando el interés general por sobre el particular. En esa línea, una buena administración pública, establece una serie de directrices u orientaciones que permite a los órganos del Estado tomar decisiones dinámicas, pero a su vez, manteniendo un lazo con el ordenamiento jurídico,<sup>18</sup> de forma oportuna y eficaz.

### **1.2.3.2. Potestades concurrentes.**

Para efectos de este artículo, las potestades concurrentes implican competencias que se superponen, en el marco de las cuales se puede generar contradicción en las decisiones o inacción por parte del Estado. Por lo tanto, para facilitar la articulación de competencias concurrentes, la técnica aplicable va a depender de la naturaleza de las competencias que concurren, ya que la coordinación, al conllevar un cierto poder de dirección, precisa de una habilitación competencial para su establecimiento, justificándose en cada supuesto su aplicación.<sup>19</sup>

También pueden darse casos de competencias concurrentes en una misma materia o la existencia de intereses diversos, pues de lo contrario no tendría sentido alguno la coordinación del ejercicio de las competencias reconocidas (...) el principio de coordinación no puede suponer, en modo alguno, la privación de las competencias del ente coordinado que legalmente tenga reconocidas, cuando el superior ejercita esta potestad<sup>20</sup>. Ahora bien, en el marco de la concertación de competencias que implica necesariamente una coordinación de tipo horizontal donde las instituciones sostienen sus funciones para evitar superposiciones o

---

<sup>18</sup> LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018): “El derecho a una buena administración pública en Chile.” En: Revista de Derecho Público (N° 88). p. 106

<sup>19</sup> BARRIO GARCÍA, Gonzalo (2000): “Principios de relación entre administraciones públicas”. En: Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (n° 4). p. 71

<sup>20</sup> BARRACHINA JUAN, Eduardo (1992): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Administración Pública (N° 128). p. 230

liderazgos, se ha señalado que al darse esta confluencia o no existir claridad de qué organismo debe actuar ante un determinado problema, debe estarse a lo preceptuado por la coordinación y la cooperación que «persigue la integración de la diversidad de las partes [...], evitando contradicciones y reduciendo disyunciones que, de subsistir, impedirán o dificultarán respectivamente la realidad del sistema».<sup>21</sup> Incluyendo la idea de no interferencia o coordinación negativa<sup>22</sup> como un elemento básico para evitar la intromisión y generar asociación entre distintos organismos.

En el caso de la nueva institucionalidad ambiental, regulada en la ley N° 20.417 de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se consagró precisamente el principio de coordinación, ya que el establecimiento de un sistema de control obligatorio en función de la entrega de un informe que debe ser ponderado por la institución receptora, mejora sustancialmente la capacidad de prevenir los problemas antes de que estos ocurran y al estar establecida la coordinación por ley, pasa a ser una tarea que mejora los procesos, no reduce la capacidad de organización ni tampoco implica la superposición ya que cada órgano se mantiene en su sector y argumenta sobre la base de su especificidad técnica respecto a una materia determinada, manteniendo su ámbito de discrecionalidad.

Ahora bien, en el caso de las coordinaciones que no están reguladas bajo el precepto anterior, el coordinador mantiene tanto la titularidad como el ejercicio de sus competencias que se ven limitadas, pero no sustituidas por la voluntad de quien coordina<sup>23</sup>, que podría ser o no un órgano superior. Sin embargo, resulta de toda lógica que “toda coordinación

---

<sup>21</sup> Cademartori Gamboa, citado en LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018): “El derecho a una buena administración pública en Chile.” En: Revista de Derecho Público (N° 88), p. 48.

<sup>22</sup> CASTAÑO, Sergio Raúl. “El bien común político en Natural Law and Natural Rights en cotejo doctrinal con el tomismo.” En: Revista Persona y derecho (vol. 83).), p. 613.

<sup>23</sup> BARRIO GARCÍA, Gonzalo (2000): “Principios de relación entre administraciones públicas”. En: Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña). p. 71

comporta un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenación en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado”<sup>24</sup>.

### **1.2.3.3. Confianza legítima.**

El principio de confianza legítima ha sido definido como “el principio de protección de la confianza legítima de los particulares en el ámbito del derecho público limita la actividad del poder público, para impedir que éste destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica”.<sup>25</sup> Ahora bien, el autor Jaime Phillips Letelier sostiene que “la raíz de este principio no está necesariamente en una deducción del orden normativo, si bien puede estar consagrado en la legislación. En realidad, la confianza legítima es un criterio de justicia aplicable a la relación entre las personas y la autoridad.”<sup>26</sup>

En virtud de él se entiende que existirá una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico, que en el marco de las coordinaciones entre instituciones no debería alterar el normal funcionamiento de la administración. Así, la confianza legítima aparece como una manifestación de la presunción de legitimidad del acto administrativo, del principio de conservación de los actos administrativos, así como de los principios de seguridad jurídica y de la protección de la buena fe del administrado.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Tomás-Ramón Fernández, citado en BARRACHINA JUAN, Eduardo (1992): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Administración Pública (Nº 128). , p. 226.

<sup>25</sup> VALDÉS PÉREZ, Mariela Alejandra (2011). El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción., p. 2.

<sup>26</sup> PHILLIPS, Jaime (2018). “El principio de protección de la confianza legítima en el artículo 26 del Código Tributario.” En: Revista Ius et Praxis (vol.24, nº1).

<sup>27</sup> JARA SCHWEIGER, Ana María (2016): Efectos del principio de confianza legítima, aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración Pública. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, Universidad de Concepción. p. 6

Asimismo, Jorge Bermúdez Soto<sup>28</sup>, Contralor General de la República, expresa que por confianza legítima debemos entender “el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la administración pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto ésta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares”.

Por lo tanto, con ocasión del principio de coordinación, como no existe una regulación legal específica, la forma de aplicarlo en la práctica, genera expectativas en la ciudadanía y patrones de organización, que son esperables tanto para los administrados como para el funcionamiento del aparato público, asentando las formas de actuación.

## **2. Jurisprudencia sobre el principio de coordinación en materia ambiental vía acción de protección constitucional.**

A continuación, analizaremos tres casos en que el principio de coordinación fue aplicado por la Corte Suprema, para establecer una forma de solucionar ciertos problemas ambientales, definiendo líneas de trabajo que deberán seguir las autoridades públicas, sin que eso implique necesariamente que la gestión pública mejore o entregue una solución a los afectados; al respecto, es necesario precisar que este análisis, si bien podría estar relacionado con el criterio jurisprudencial de la deferencia institucional en materia ambiental, es un tema que no se abordará en este artículo. De acuerdo a lo señalado por el autor Arturo Fernandois, es un criterio que apunta a la existencia de una jurisdicción y procedimientos ambientales especiales que no puede ser desatendida por la existencia de otro tipo de recursos, como por ejemplo los constitucionales como la acción de protección<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> BERMÚDEZ, Jorge (2005): El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. En: (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.) En: Revista de Derecho (Valdivia, Vol. XVIII- N° 2.), p. 3.

<sup>29</sup> FERNANDOIS, Arturo (2016): El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015). En: Revista chilena de Derecho (Santiago, Vol. XL- N°1.)

## **2.1. El caso Quintero-Puchuncaví.**

Este caso hace referencia al episodio de contaminación que sucedió en las comunas de Quintero y Puchuncaví donde está emplazado un complejo industrial de variadas características, que tuvo su punto más álgido de contaminación los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre el año 2018, afectando gravemente la salud de las personas y el medio ambiente, generando intoxicaciones masivas que afectaron a niños y adultos, con síntomas como náuseas, vómitos y desvanecimiento, lo que implicó que se decretara una alerta sanitaria, se suspendieran las clases y comenzaran una serie de acciones y medidas para contener la situación.

Las intoxicaciones afectaron alrededor de 350 personas y generaron más de 1700 consultas médicas en los consultorios de la zona, donde a raíz de las características de la bahía, la comunidad relacionó los eventos de contaminación a las emisiones del parque industrial y a las omisiones de las autoridades en cuanto a fiscalización y control de las emisiones de las actividades productivas.

Así fue como diversas organizaciones comunales, ambientales y los propios Municipios de Quintero y Puchuncaví presentaron una serie de recursos de protección, doce en total, en contra de diversas instituciones públicas, como el mismo Estado de Chile; el Ministerio del Medio Ambiente; el Ministerio de Salud; la Superintendencia del Medio Ambiente; la Dirección Regional de la Oficina Nacional de Emergencia de la Quinta Región; la Dirección Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia; el Ministro del Interior; entre otros; como contra las empresas instaladas en la zona como ENAP Refinerías S.A.; de Enel Generación Chile S.A.; Copec S.A.; Epoxa S.A.; GNL Quintero S.A.; Oxiquim S.A.; Gasmar S.A.; Codelco Chile División Ventanas; Cementos Bío Bío S.A.; Puerto Ventanas S.A.; Aes Gener S.A. y Asfaltos Chilenos S.A.; y, entre otras alegaciones, básicamente plantearon una serie de incumplimientos a los deberes de prevención por parte de los recurridos por la omisión de control en fiscalización y que no actuaron de manera coordinada frente a la emergencia.

La Corte de Apelaciones de Valparaíso rechazó la acción, sin embargo, la Corte Suprema se pronunció en el caso Rol N ° 5888-2019, estableciendo que el derecho a la salud de las personas y el medio ambiente libre de contaminación, entre otros derechos, habían sido vulnerados por omisión de deberes y actuaciones arbitrarias e ilegales de las autoridades, dentro de los cuales, se menciona la falta de coordinación, prevención, control, y fiscalización, porque se estima que no cumplieron con el deber genérico de los órganos de la Administración del Estado de cumplir sus funciones coordinadamente y propender a la unidad de acción ante una emergencia de tales características.

En cuanto a las medidas que el tribunal ordenó realizar, se pueden agrupar de la siguiente manera: consideración de los antecedentes, mediciones y datos con los que cuente anteriores y posteriores al trienio de 2015-2017; inventario de emisiones de óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) como precursores de material particulado; un plan de reducción de emisiones proporcional; cuantificación de los costos del Plan, una vez complementado; estimación de la contribución de cada agente emisor a la implementación de los planes de contingencia) calendario de adecuación de las emisiones de material particulado, hasta alcanzar los estándares establecidos en la guía de la Organización Mundial de la Salud de 2021; establecimiento de un plazo para la entrada en vigencia de la norma primaria de calidad del aire para compuestos orgánicos volátiles; inventario de todos los contaminantes que no formen parte del Plan Preventivo de Descontaminación y que puedan incidir en la generación de episodios críticos; confección de un cronograma de reducción de emisiones y medidas complementarias de los contaminantes inventariados según el punto anterior.; el plan de contingencias, deberá tener un catastro de patologías recurrentes de la población y seguimiento. Además, se deberá implementar un mecanismo de vigilancia sanitaria; adopción de medidas especiales a adoptar para asegurar la indemnidad de los niños, niñas y adolescentes habitantes de las comunas de afectadas; revisión periódica de la declaración de latencia y saturación, entre otras.

En especial, y de modo estructural, la Corte Suprema ordenó que las autoridades administrativas de los distintos niveles de gobierno, esto es, comunal, provincial, regional y nacional, debidamente coordinadas entre sí y con las demás magistraturas, órganos y funcionarios públicos que fueren pertinentes, debían adoptar las medidas en un plazo máximo

de un año contado desde la ejecutoriedad del fallo, lo que no se cumplió, pero se fue generando un avance progresivo, que además debía reportarse de forma semestral.

En cuanto a los organismos involucrados, por ejemplo, respecto de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, que hoy en día corresponde al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, SENAPRED, la Corte le ordena elaborar rápidamente un Plan de Emergencia “que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas (...), instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se estimen atinentes y útiles para “solucionar los problemas derivados” de esos eventos”.

Dispone que tanto la Superintendencia del Medio Ambiente, la Secretaría Regional Ministerial de Salud, la Subsecretaría del Medio Ambiente y las autoridades pertinentes, tienen que atender los requerimientos y denuncias de la población afectada con prontitud, proactividad y eficiencia, evitando dilaciones innecesarias. De esa manera, las líneas de trabajo de la autoridad ambiental y sanitaria durante el año 2022 han avanzado en una línea distinta a lo dispuesto por la Corte Suprema, sanitizaciones, limpiezas de alcantarillado y limpiezas de cámaras desgrasadoras en los establecimientos educacionales de las comunas afectadas, para resguardar la limpieza y prevenir emanaciones de gases en los principales lugares afectados, ya que se detectó que no existía mantención adecuada en su infraestructura sanitaria.

Es decir, la Corte apunta por una parte, a una incapacidad de reacción y la omisión al deber de ejercer las potestades, y por otra parte, apunta a la descoordinación, para lo cual genera una unidad de medidas a través de la ONEMI, el problema es que no necesariamente permiten abordar desde el Estado el fondo de las problemáticas ambientales o sectoriales, ya que al ordenar una línea de trabajo vía sentencia de un recurso de protección, marca una línea de trabajo obligatoria para el poder Ejecutivo.

Cabe precisar que el cumplimiento de estas medidas ha sido objeto de seguimiento vía jurisdiccional y de control administrativo por parte de la misma Corte Suprema, que hasta la fecha se considera que no han sido todas cumplidas y año a año siguen sucediendo eventos de contaminación, principalmente en escuelas y en el rango temporal de su funcionamiento.

Tanto es así, que durante el presente año 2023, la Corte Suprema acogió un segundo recurso de protección, ahora interpuesto por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y personas de la sociedad civil, donde se recurre en contra de una serie de instituciones, como Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud y empresas que funcionan en el parque industrial, por las intoxicaciones ocurridas durante el periodo de invierno del año 2022, haciendo alusión al primer fallo que dictó la Corte Suprema.

Este fallo va mucho más allá y ordena al Ministerio del Medio Ambiente contratar a lo menos dos funcionarios exclusivos para ver trabajar sobre la base del cumplimiento de las medidas ordenadas en el primer fallo del año 2019, exigiendo que permanezcan en las comunas donde ocurrieron los hechos y se les encargará ejecutar este cometido, medida que hasta la fecha se encuentra en fase de ejecución.

## **2.2. El caso de la planta de tratamiento de aguas servidas de San Pedro.**

El caso San Pedro se remonta al año 2015, de manera posterior al aluvión que afectó a San Pedro y otras comunas en la región de Atacama, y que generó graves daños en el alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de la localidad; de esa manera se comenzaron a presentar una serie de eventos de malos olores, intoxicaciones y emanaciones de gases, vertimiento de fecas en diferentes lugares y oportunidades, afectando principalmente a las viviendas cercanas al río Copiapó, a organizaciones de crianceros y agrupaciones de crianceros, la salud de estudiantes y trabajadores de la educación, así como a diferentes personas en diversos sitios de la localidad.

En este contexto se dictó una alerta sanitaria por parte del Secretario Regional Ministerial de Salud, sin embargo, la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas siguió generando graves molestias y no logró contener la situación.

Estas molestias se extendieron por varios años y en diferentes periodos, fue así que distintas colectividades y vecinos del sector, presentaron un recurso de protección en contra del Municipio de Copiapó, la Intendencia Regional de Atacama, el Ministerio de Salud y la Superintendencia del Medio Ambiente, buscando una solución para este problema a través

de la declaración de ilegalidad respecto a las distintas omisiones de las autoridades ante dicha situación. Para esto se invoca como vulnerado -entre otros derechos- el derecho a un medio ambiente libre de contaminación y el derecho a la salud, buscando que los habitantes de San Pedro en un sentido general no siguieran conviviendo con las consecuencias negativas de la inacción de las autoridades y así evitar más riesgos para la salud de la población y los impactos al medioambiente.

Ahora bien, la Corte de Apelaciones de Copiapó rechazó el recurso y en sede de Corte Suprema, Rol N ° 15190-2019, mediante sentencia de fecha 27 de abril de 2020, acoge la acción de protección estableciendo que existió una vulneración ilegal y arbitraria de garantías constitucionales, como el derecho a la integridad psíquica, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a la protección de la salud de los habitantes de la localidad de San Pedro, ordenando a la Municipalidad de Copiapó y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y de Medio Ambiente de la Región, que como no adoptaron las medidas necesarias para prevenir, mitigar y eliminar de manera efectiva el problema, teniendo las facultades para hacerlo, deben generar una planificación conjunta y coordinada entre las instituciones en un breve plazo, de 90 días, para evitar y controlar, dentro de sus competencias y de acuerdo a la ley y reglamentos vigentes, el fenómeno contaminante. Además de contemplar la obligación de informar el respectivo cumplimiento en la instancia judicial.

Asimismo, en el considerando sexto de la sentencia, ordena que las autoridades suscriban convenios de colaboración e inversión en distintas áreas de la tecnología para garantizar la coordinación; no obstante, establece medidas de educación ambiental y participación ciudadana, que no tienen relación directa con la urgencia por la cual los recurrentes ejercieron la acción, pero implican gestión pública.

En la etapa de cumplimiento que tuvo una duración aproximada de un poco más dos años, se dio cuenta en primer lugar de Convenio de Colaboración, con reuniones regulares y trabajo interinstitucional entre el Ministerio del Medio Ambiente, mediante su Secretaría Regional Ministerial de Atacama, la autoridad sanitaria y el Municipio, para mejorar la coordinación y lograr el establecimiento de una mesa de trabajo para abordar la situación de malos olores de la planta de tratamiento de aguas servidas, posteriormente se acreditaron visitas técnicas a la planta, acciones conjuntas de prevención y control de los daños, así como

serie de coordinaciones con la comunidad para avanzar en educación y participación ambiental.

Sin embargo, da cuenta de la ausencia de los recurrentes a las sesiones de trabajo en el marco de la mesa que ordenó realizar la Corte, ya que los recurridos sostienen que la comunidad ni los recurrentes contribuyeron ni participaron de la misma y finalmente después de dos años y medio la planta de tratamiento ha funcionado con normalidad.

### **2.3. El caso del derramamiento de salmones.**

El caso sobre el vertimiento de salmones al mar, conocido como “cementerio de salmones”, corresponde al caso en Corte Suprema Rol N° 34.594-2017, que se inició con un recurso de protección presentado por diferentes agrupaciones de pescadores artesanales, ayudantes de buzo y dueños de embarcaciones, en contra del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, la Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, la Superintendencia del Medioambiente y del Ministerio del Medio Ambiente, por el vertimiento en el seno de Reloncaví de 9.000 toneladas de salmones muertos y en descomposición durante el mes de marzo de 2016, lo que generó microalgas de tales características, que a su vez provocó la mortandad masiva de peces, sin que se realizará un debido control técnico, sanitario y medioambiental de esta medida, afectando a las comunidades y pescadores del sector.

Esa decisión fue autorizada por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar), con informe favorable de Sernapesca, por lo cual se solicitó en el recurso que se declarase ilegal o arbitraria la medida.

Ahora bien, de los actos administrativos que se exponen, cabe destacar un informe de fiscalización de la Directemar, distintos informes técnicos de la autoridad pública, así como la activación de un plan de contingencia por parte de la autoridad marítima ante el fenómeno de las microalgas y la masiva mortandad de peces.

La Corte de Apelaciones de Puerto Montt rechazó el recurso, sin embargo, apelada la sentencia y conocida por la Corte Suprema, acogió la acción el 22 de mayo de 20218, es decir, dos años después de ocurridos los hechos, ordenando que todas las instituciones

recorridas debían adoptar una serie de acciones en un plazo de dos meses; tanto acciones preventivas, correctivas y de coordinación, con el objetivo de resguardar la salud de las personas y el medio ambiente, como principales bienes jurídicos protegidos.

En su fallo la Corte destaca la importancia de la coordinación en el ámbito preventivo para evitar riesgos y aminorar daños, ya que concluyó que existía conocimiento por parte de la autoridad marítima, de las condiciones climáticas favorables coadyuvantes de la producción desmesurada del alga denominada chatonella, que provocó la asfixia de los salmones. A este respecto, el reproche es que las autoridades sectoriales, Directemar y Sernapesca, no verificaron previamente la concurrencia de los requisitos exigidos para autorizar el vertimiento, infringiendo el principio de precaución y de coordinación, en la medida que se vulneran bienes jurídicos como la vida y el medio ambiente, a través de la mortandad de los salmones.

Sostuvo en el considerando octavo: “...se aprecia que las instituciones involucradas omitieron desplegar alguna actividad que aminorara los efectos que esa condición climática, que era conocida con anticipación, podía producir sobre los cultivos acuícolas, como efectivamente sucedió, y en tan gran magnitud”. Asimismo, constató que la autorización de la Directemar se otorgó bajo supuestos de afectación de flora, fauna y salud de las personas, que nunca se mencionaron en el informe técnico evacuado por Sernapesca.

Respecto a la autoridad ambiental, se constató que la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), pese a tener facultades para hacer visitas inspectivas a los centros de cultivo de salmones, estas no se realizaron sobre la disposición de los peces muertos, aun cuando están dotados de facultades de fiscalización, tanto la SMA, la autoridad sanitaria y Sernapesca. Instituciones que solo se limitaron a comunicarse con las empresas sin desarrollar una fiscalización oportuna sobre la marcha de la emergencia. Y respecto al Ministerio del Medio Ambiente, estableció que tiene obligación legal de abordar preventivamente esta clase de situaciones, pese a que la labor de esta cartera es eminentemente normativa.

La Corte Suprema también verificó que en base a los informes que se presentaron en el marco del recurso de protección, que las autoridades sabían dos meses antes del evento, del aumento de la temperatura en el Seno de Reloncaví y que eso podría impactar en la

industria salmonera, pese a lo cual, no se tomó ninguna medida preventiva ni correctiva, ni tampoco se generó una vinculación entre las instituciones.

Incluso la Corte fue más lejos y sentenció que la autorización de vertimiento al mar de peces muertos, como nunca estuvo fundada en un análisis de las consecuencias en la flora y fauna marítima, y como tampoco analizó en las eventuales consecuencias para la salud humana, incumplió el “Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos”, que contempla el vertimiento como una medida de ultima ratio, que solo puede ser tomada previo análisis técnico de su impacto.

Es decir, el fallo detecta problemas de gestión de desechos y una falta de fiscalización y control de la crisis, por falta de coordinación y medidas oportunas, que para la Corte implicaron la omisión del cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias, así como de control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud humana y animal, y para el medioambiente, y el incumplimiento de un estándar internacional que regula la materia.

### **3. Implicancias de las sentencias judiciales en el marco de la coordinación.**

De los fallos analizados es posible observar que la Corte Suprema al tomar conocimiento vía acción de protección constitucional en temáticas ambientales, desarrolla definiciones técnicas y de políticas públicas sobre la base de la ausencia de aplicación del principio de coordinación de los distintos órganos recurridos, generando a través de sus fallos, definiciones de políticas y líneas de trabajo, lo cual escapa al ejercicio de ponderación que se realiza sobre derechos indubitados en el marco de una acción cautelar.

También se vislumbra que las líneas de trabajo y políticas que se ordenan realizar, no pasan por un análisis previo de pertinencia, oportunidad o viabilidad en el ámbito institucional, por lo cual, se genera un largo proceso de cumplimiento que no garantiza el restablecimiento del derecho.

En el caso Quintero-Puchuncaví, pese a que la Corte dispuso una amplia lista de medidas para las distintas instituciones recurridas, en la práctica se dan ciertos vacíos, como,

por ejemplo, no señala quien debe liderar la coordinación frente a la crisis de contaminación, si lo debe hacer el área de salud, ambiental o desde el Ministerio del Interior; tampoco ordena las medidas de acuerdo a un sentido de prioridad y viabilidad para el Estado. En este caso hasta la fecha sigue en fase de cumplimiento desde el año 2019 y aun no se conocen las causas de las intoxicaciones que se generan año a año, ni tampoco las medidas que mejores resultados han dado, se relacionan con el fallo analizado, sino que con ámbitos sanitarios tan domésticos como las cámaras desgranadoras y la falta de limpieza en los establecimientos educacionales.

Esto permite deducir que independiente de la nutrida gama de medidas que ordena implementar, la coordinación dispuesta vía acción de protección constitucional ha sido ineficiente.

El caso de la planta de tratamiento de aguas servidas de San Pedro también grafica el problema al que se enfrenta la Administración Pública al tratar de dar solución a problemas públicos en que deben intervenir distintos organismos, donde la coordinación es una herramienta esencial, pero respecto de la cual no existe un instrumento que defina cómo aplicarla, ni tampoco la Corte cumple ese rol. Muy por el contrario, la instancia de conocimiento de acciones cautelares, se han transformado en mandatos para los recurridos de ejecutar determinadas políticas bajo su control y en un plazo determinado, que no da garantías de eficacia ni tiene relación la realidad del sector público.

En el caso sobre derramamiento de salmones, en que el pronunciamiento apunta esencialmente a aspectos de tipo preventivo, que, como se dieron los hechos no existía oportunidad de cumplir e igualmente se ordenaron una serie de medidas a realizar en el corto plazo de dos meses, imposible de cumplir.

Es decir, este tipo de sentencias implican la generación de falsas expectativas, tanto en los recurrentes como en las comunidades afectadas, al tratarse de temáticas ambientales de público y notorio conocimiento, lo que a su vez genera que la estrategia se repita en otros casos como un modelo para conseguir determinadas prestaciones de parte de la administración pública, bajo el modelo del conocimiento sumario en el contexto del recurso de protección. Y esto se genera porque la coordinación como tal requiere del ejercicio de facultades de la administración y no así de una orden judicial que opera ex post a cuando los

órganos deberían cumplir con sus funciones, por lo tanto, existe un problema de eficiencia ya que las medidas no necesariamente son las adecuadas ni oportunas, como ocurrió en los casos expuestos.

Al respecto, cabe mencionar lo que plantea el autor Eduardo Cordero Quinzacara, en cuanto a que, en el ámbito sectorial existen una serie de bienes que son considerados bienes públicos, respecto de los cuales se generan dificultades para ejecutar planes debido a conflictos competenciales y de intereses públicos concurrentes, ya que de no existir una regulación más acabada para facilitar la coordinación entre organismos públicos y generar respuesta en momentos de crisis y el acotado rol de los fallos cuyo contenido transcurre en medidas que ninguna institución coordina de forma permanente y que no admite revisión dependiendo del transcurso de los hechos<sup>30</sup>.

Entonces el resultado son estándares y medidas que se ordenan realizar de forma coordinada, pero sin que exista un coordinador ni una forma clara de realizarlo, más allá de la figura del precedente que no es aplicable en nuestro país, los administrados pueden esperar que ese sea el modelo a seguir en que la Corte Suprema genera una solución en lugar de hacerlo la administración del Estado, lo cual confunde roles e implica inmiscuirse en el ámbito de deliberación política, sin tener la competencia para hacerlo.

También complejiza esta situación que las situaciones descritas han sido conocidas en el marco de un procedimiento cautelar, que no es el más idóneo para revisar el cumplimiento de las funciones de la administración pública. Esto se intensifica al tratarse de materias de ámbito científico, como son la calidad del aire, emisiones de industria, emisiones de contaminantes en escuelas u otros fenómenos totalmente difusos que requieren de un conocimiento técnico que no está alojado en tribunales.

Cabe precisar que el recurso de protección cuenta con la herramienta de los informes que se pueden solicitar a los órganos técnicos recurridos, en el marco de lo establecido en el numeral 3 del Auto acordado 94-2015 de la Corte Suprema, sobre Tramitación y fallo del recurso de protección de las garantías constitucionales, pero de ninguna manera podría

---

<sup>30</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de derecho (Valparaíso), (29), 269-298.

considerarse como un levantamiento técnico del estado de las cosas que permita tomar decisiones con sustento en una determinada experticia. Muchos de estos casos poseen características tales, que durante años siguen existiendo dudas sobre las causas y las razones de por qué persisten.

Por otra parte, la fase de ejecución de las sentencias y su relación con la realidad de los problemas ambientales sobre las cuales recaen, dan cuenta de que no son problemas de un nivel que pueda ser abordado ni en la etapa de conocimiento ni en la de ejecución si lo que se pretende es coordinar acciones y medidas que apunten a soluciones. Los casos analizados expresan la dificultad que ha tenido la aplicación del principio de coordinación en el derecho público y administrativo producto de la agencia deficiente del Estado. Esto, ya que, a pesar de ser un principio jurídico clásicamente establecido a nivel normativo, es uno de los principales desafíos que deben enfrentar las Administraciones Públicas modernas para lograr niveles razonables de gobernabilidad.<sup>31</sup>

#### **4. Comentarios finales.**

El hecho de que las temáticas de características complejas como estas se resuelvan en el marco de la judicialización entre dos partes y de que no exista una instancia propicia de coordinación entre los entes públicos, genera incerteza jurídica ya que aumenta la descoordinación administrativa y la falta de cumplimiento de las decisiones provenientes del Poder Judicial. Esto a su vez genera desconfianza en la capacidad de las instituciones de resolver problemas de tipo ambiental. Este fenómeno está directamente ligado al llamado 'activismo judicial', que ha sido descrito por el Profesor Rodrigo Poyanco, como una distorsión de la función judicial hacia una función de tipo política, trasgrediendo los límites del poder provistos en la Carta Fundamental.

El mismo autor agrega que, el "reduccionismo cognitivo", propio del ejercicio jurisdiccional de analizar los temas en base a dos partes que se contraponen, es un esquema

---

<sup>31</sup> LINAZASORO ESPINOZA (2018), p. 97. p. 105

limitado para la definición y ejecución de políticas públicas, ya que el fallo no se considera a toda la comunidad política, sino sólo a las partes del proceso; ni se considera toda la realidad o las alternativas de solución<sup>32</sup>.

En este sentido, el autor concluye que, si la Política falla, la solución puede pasar por mejorar la Política, no reemplazarla por el Derecho.<sup>33</sup> Por esto, en los casos analizados, las políticas públicas no pueden ser exclusivamente las dispuestas en un fallo judicial donde el rol de definición y control le corresponda a la Corte Suprema, ya que el recurso de protección es una acción cautelar de declaración de derechos indubitados que requieren de cautela urgente, y no un mecanismo para determinar competencias o atribuir decisiones de políticas públicas entre órganos del Estado<sup>34</sup>. Por ende, se vislumbra la necesidad de avanzar en un instrumento que regule la coordinación de forma preventiva en la administración pública, y no dejar que su aplicación sea reactiva mediante sentencias judiciales, porque se desnaturaliza.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- BARRACHINA JUAN, Eduardo (1992): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Administración Pública (Nº 128). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17135>

---

<sup>32</sup> POYANCO BUGUEÑO (2013), pp. 73–74

<sup>33</sup> POYANCO BUGUEÑO (2013), p. 88

<sup>34</sup> Llama la atención que el texto propuesto en el marco del segundo proceso constituyente, contemplaba en su artículo 111 un organismo coordinador, denominado Servicio Civil, que entre otras funciones tendría la de coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones del personal de la Administración del Estado. De esta manera, se puede concluir que, al menos en un ejercicio constitucional, se vislumbró la necesidad real de contar con un órgano de esa naturaleza, con rango constitucional y que tenga por misión generar directrices para llevar a cabo la coordinación, teniendo en cuenta, que un instrumento normativo ayudará a que el Estado llegue antes con soluciones y de mejor manera.

- BARRIO GARCÍA, Gonzalo (2000): “Principios de relación entre administraciones públicas”. En: Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (n° 4). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1203593>
- BERMÚDEZ, Jorge (2005): El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. En: (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.) En: Revista de Derecho (Valdivia, Vol. XVIII- N° 2.)
- BERMÚDEZ, Jorge (2007): Fundamentos de Derecho Ambiental (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.)
- CALDERA, Hugo (1987): “Problemas de ejecución del principio de coordinación”. En: Revista de Derecho Publico (N° 41/42). Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43666>
- CASTAÑO, Sergio Raúl (2020). “El bien común político en Natural Law and Natural Rights en cotejo doctrinal con el tomismo.” En: Revista Persona y derecho (vol. 83). Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/40525>
- CASTILLO BLANCO, Federico (1998). Protección de confianza en el Derecho Administrativo.
- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2020): Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/propuestas-para-una-mejor-calidad-del-gasto-y-las-politicaspUBLICAS-en-chile/#:~:text=Por%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20se%20entienden,una%20pol%C3%ADtic>
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos.” En: Revista de Derecho (Valparaíso, n° 27). Disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512007000100009](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512007000100009)
- CORDERO VEGA, Luis (2015): Lecciones de Derecho Administrativo. (Santiago, Legal Publishing.)

- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2007): “Potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno”. En: Revista de Derecho (Valdivia, v2, n°2). Disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502007000200004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502007000200004)
- FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo ( 2016): El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015). En: Revista chilena de Derecho (Santiago, Vol. XL-N°1.) Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372016000100004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100004)
- GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2017): "Ley 21.000 y fortalecimiento de principios de coordinación y motivación del acto administrativo". El Mercurio Legal. Disponible en: [www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/09/21/Ley-21000-y-fortalecimiento-de-principios-de-coordinacion-y-motivacion-delacto-administrativo.aspx](http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/09/21/Ley-21000-y-fortalecimiento-de-principios-de-coordinacion-y-motivacion-delacto-administrativo.aspx)
- HARRIS MOYA, Pedro (2021): “La coordinación administrativa de los Ministros de Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.” Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/30364/1/Informe\\_BCN.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/30364/1/Informe_BCN.pdf)
- JARA SCHWEIGER, Ana María (2016): Efectos del principio de confianza legítima, aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración Pública. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, Universidad de Concepción. Disponible en: [http://repositorio.udec.cl/bitstream/11594/2218/3/Tesis\\_Efecto\\_de\\_principio\\_de\\_confianza\\_legitima.pdf](http://repositorio.udec.cl/bitstream/11594/2218/3/Tesis_Efecto_de_principio_de_confianza_legitima.pdf)
- LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018): “El derecho a una buena administración pública en Chile.” En: Revista de Derecho Público (N° 88). Disponible en <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/50842>
- MATTHEI, Carolina y RIVADENEIRA, Francisco (2002): “La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para

efectos de su control.” En: Revista Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo, n° 45)

. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2022/03/AJ-45-04-Carolina-Matthei-Francisco-Rivadeneira-La-motivaci%C3%B3n-como-elemento-del-acto-administrativo.pdf>

- PFENNINGS, Edgar (2022). “Tras intoxicaciones: Gobierno desarrolla sanitizaciones de escuelas en Quintero-Puchuncaví.” En: Diario online El Desconcierto. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2022/07/03/tras-intoxicaciones-gobierno-desarrolla-sanitizaciones-de-escuelas-en-quintero-puchuncavi.html>
- PHILLIPS, Jaime (2018). “El principio de protección de la confianza legítima en el artículo 26 del Código Tributario.” En: Revista Ius et Praxis (vol.24, n°1). Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122018000100019&lng=es&nrm=iso&tlng=es#aff1](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000100019&lng=es&nrm=iso&tlng=es#aff1)
- POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo (2015). “Los derechos sociales, el activismo judicial y el riesgo de rigidización ideológica.” En: Cadernos de Direito Actual (n° 3). Disponible en <https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/14842/Derechos%20sociales%20y%20riesgo%20rigidizacio%cc%81n%20ideolo%cc%81gica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo (2013): “Los Jueces Constitucionales, la Política y la Deferencia Judicial.” En: Derecho Público Iberoamericano (n° 2). Disponible en: <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/110/98>
- VALDÉS PÉREZ, Mariela Alejandra (2011). El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción.
- VARGAS ARÉBALO, Cidar (2007): “Análisis de las políticas públicas”. En: Perspectivas (Universidad Bolivariana de San Pablo, Cochabamba, Bolivia, n° 19). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>

### **Cuerpos legales consultados**

- Decreto N° 100 de 2005, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.
- Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.
- Ley N° 19.653 de 1999, Sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado.
- Ley N° 20.417 de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

### **Jurisprudencia consultada**

- Corte Suprema, Rol 5888-2019, Rol 170273-2022, Rol N° 15190-2019, Rol N° 34.594-2017.