



Base de Dictámenes

MINMA, planes de prevención y/o descontaminación atmosférica, cumplimiento normas ambientales, fiscalización autoridad sanitaria, atribuciones seremi de salud, SEC, potestades legales, fiscalización, determinación mérito y oportunidad, administración activa, principios de racionalidad y...

NÚMERO DICTAMEN

E152977N25

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

ORIGEN:

DIVISIÓN JURÍDICA

CRITERIO:

GENERA JURISPRUDENCIA

FECHA DOCUMENTO

08-09-2025

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO**PARCIAL:**

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 30805/2019, 45418/2015, 84719/2015, E96400/2021

Acción	Dictamen	Año
Aplica	030805N	2019
Aplica	045418N	2015
Aplica	084719N	2015
Aplica	E96400N	2021

FUENTES LEGALES

POL art/19 num/8 POL art/19 num/9 CSA art/5 CSA art/67 DFL 1/2005 salud art/12 num/2 DFL 1/2005 salud art/13 DFL 1/2005 salud art/89 It/a DTO 144/61 salud art/8 It/a CSA art/155 inc/1 CSA art/155 inc/2 ley 19300 art/2 It/v ley 19300 art/2 It/w DTO 39/2013 minma art/45 It/a DTO 39/2013 minma art/45 It/b DTO 39/2013 minma art/45 It/c DTO 39/2013 minma art/45 It/d DTO 39/2011 minma art/5 ley 18410 art/3 num/14

MATERIA

Las autoridades sanitarias regionales cuentan con facultades para fiscalizar el incumplimiento de las prohibiciones establecidas en los planes de prevención y/o descontaminación atmosférica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E152977 Fecha: 08-09-2025

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General el Ministerio del Medio Ambiente, solicitando un pronunciamiento que determine si procede que los decretos que aprueben los planes de prevención y/o descontaminación atmosférica, derivados de la declaración de latencia o saturación de una norma primaria de calidad ambiental, asignen funciones de fiscalización intradomiciliaria a la autoridad sanitaria regional respectiva, esto es, las actuales secretarías regionales ministeriales de salud (SEREMI), en particular, tratándose del uso de calefactores con elementos distintos a leña, briquetas o pellets de madera y/o biomasa, o que no cumplan la norma de emisión de material particulado.

Por su parte, el Ministerio de Salud formula una consulta similar, haciendo presente que, en su opinión, carece de las competencias para el allanamiento de una morada, fiscalizando el cumplimiento de normas ambientales, haciendo presente que el control del material particulado corresponde a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).

Requeridos sus informes, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Ministerio de Salud lo remitieron y se han tenido a la vista para efectos del presente pronunciamiento.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, cabe señalar que la Constitución Política, en su artículo 19, N° 8, asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, pudiendo la ley establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente y, en su N° 9 el derecho a la protección de la salud, correspondiéndole al Estado, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Luego, que según los artículos 5° y 67 del Código Sanitario, y 12, N° 2, y 13 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, compete a las SEREMI velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

Añade el artículo 89, letra a), del mencionado código, que un reglamento establecerá las normas que se refieran a la conservación y pureza del aire y a evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre.

Al respecto, el decreto N° 144, de 1961, del Ministerio de Salud, que establece normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquiera naturaleza, prevé, en su artículo 8°, letra a), que corresponderá al Servicio Nacional de Salud calificar los peligros, daños o molestias que pueda producir todo contaminante que se libere a la atmósfera, cualquiera sea su origen.

Enseguida, el artículo 155 del Código Sanitario prescribe, en su inciso primero, que “Para la debida aplicación del presente Código y de sus reglamentos, decretos y resoluciones del Director General de Salud, la autoridad sanitaria podrá practicar la inspección y registro de cualquier sitio, edificio, casa, local y lugares de trabajo, sean públicos o privados”; agregando su inciso segundo que “Cuando se trate de edificio o lugares cerrados, deberá procederse a la entrada y registro previo decreto de allanamiento del Director General de Salud, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario”.

En este orden, es necesario precisar que, conforme al artículo 13 del citado decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, actualmente, para los efectos de la fiscalización de que se trata, el Director General de Salud corresponde precisamente a la autoridad sanitaria constituida por el respectivo secretario regional ministerial de salud, en tanto que los funcionarios del Servicio Nacional de Salud a aquellos dependientes de las SEREMI (aplica el criterio contenido en el dictamen N° 30.805, de 2019).

Por otra parte, cumple con hacer presente que la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, define, en su artículo 2°, letra v), que el plan de prevención es un instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad evitar que los niveles establecidos en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental se encuentren en saturación, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, que logren la reducción de los niveles de concentración señalados en dichas normas por debajo de la latencia.

Asimismo, dicho precepto, en su letra w), conceptúa el plan de descontaminación como un instrumento de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad recuperar los niveles establecidos en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes.

Por último, el artículo 45, letras a), b), c) y d), del texto legal citado -en relación con el artículo 18 del decreto N° 39, de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente,

Reglamento para la dictación de planes de prevención y de descontaminación-, prevé que estos instrumentos deben contener, entre otras consideraciones mínimas, la relación que exista entre los niveles de emisión totales y los niveles de contaminantes a ser regulados; el plazo en que se espera alcanzar la reducción de emisiones materia del plan; la indicación de los responsables de su cumplimiento, y la identificación de las autoridades a cargo de su fiscalización.

III. Análisis y conclusión

1. Sobre la competencia que le cabe a las SEREMI de Salud en la materia

Como se puede apreciar, del marco jurídico reseñado, las SEREMI, en su calidad de autoridad sanitaria, se encuentran en el imperativo de dar cumplimiento a las funciones que la preceptiva legal le ha entregado, entre ellas, velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud de la población, y realizar las actuaciones tendientes a comprobar la existencia de una infracción al Código Sanitario, a sus reglamentos, decretos y resoluciones, a fin de tutelar las garantías constitucionales consagradas en el citado artículo 19, Nos 8 y 9, de la Carta Fundamental (aplica el criterio contenido en los dictámenes N°s. 45.418 y 84.719, ambos de 2015).

Asimismo, en el cumplimiento de tales obligaciones, los funcionarios de la SEREMI pueden realizar las actuaciones tendientes a comprobar la existencia de una infracción, conforme al citado artículo 155 del Código Sanitario y con la finalidad última de proteger la salud pública (aplica el criterio contenido en dictamen N° E96400, de 2021).

En mérito de lo expuesto, y considerando que la preceptiva anotada establece como una función de la autoridad sanitaria el velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de la población, y que su facultad para practicar la inspección y registro implica que ella se ejerza para la debida aplicación del Código Sanitario y sus reglamentos, se concluye que sus servidores se encuentran habilitados para realizar tales labores fiscalizadoras, en el marco del cumplimiento de los aludidos planes de prevención y/o descontaminación atmosférica.

No obsta a lo anterior lo señalado por el Ministerio de Salud en su informe, en orden a que las medidas de fiscalización intradomiciliaria en comento constituirían, a su juicio, una medida desproporcionada, en atención al escaso aporte de las fuentes domiciliarias en las emisiones fiscalizadas.

Ello, por cuanto la asignación de potestades legales a los órganos de la Administración que les permiten restringir derechos de los particulares -como en la especie-, es una técnica del Derecho Administrativo destinada a preservar los intereses de la comunidad que, de otra manera, podrían verse comprometidos.

Así, de no existir la atribución que habilita para el ingreso a locales particulares, tornaría en ineficaz la fiscalización de la normativa destinada a proteger la salud de la población, y daría primacía a los intereses de los propietarios por sobre los

de la comunidad, provocando un desbalance que terminaría mermando significativamente la acción administrativa en el control de la salud (aplica el criterio contenido en dictamen N° E96400, de 2021).

Ahora bien, corresponde a la Administración activa determinar los aspectos de mérito y oportunidad que inciden en el ejercicio de sus potestades, evitando, por cierto, incurrir en alguna falta de servicio o incumplimiento de sus obligaciones, enmarcándose en los principios de racionalidad y proporcionalidad y adoptando procedimientos generales y objetivos.

2. Acerca de la competencia que le atañe a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles en la materia

Al respecto, cumple con señalar que el decreto N° 39, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece la norma de emisión de material particulado, para los artefactos que combustionen o puedan combustionar leña y pellet de madera, dispone, en su artículo 5°, que corresponderá el control y fiscalización del cumplimiento de esa norma a la SEC, en conformidad a sus atribuciones legales.

A su vez, la ley N° 18.410, que crea la SEC, establece, en su artículo 3°, N° 14, y en lo pertinente -modificado por la ley N° 20.586, que regula la certificación de los artefactos para combustión de leña y otros productos dendroenergéticos-, que corresponderá a esa entidad autorizar a los organismos de certificación para que realicen o hagan realizar bajo su exclusiva responsabilidad las pruebas y ensayos que la superintendencia estime necesarios, con el objeto de otorgar un certificado de aprobación a los artefactos que utilicen leña y otros productos dendroenergéticos como medio de combustión; agregando que, respecto de ellos, los correspondientes certificados deberán, además, acreditar el cumplimiento de las normas de emisión.

Asimismo, añade que la SEC podrá retirar del comercio, con el auxilio de la fuerza pública, la totalidad de los materiales o productos de cualquier procedencia que, estando obligados a obtener certificado de aprobación y la respectiva etiqueta, sean comercializados en el país sin contar con estos.

Como se advierte de la normativa analizada, la facultad de la SEC se circunscribe a autorizar a los organismos que entregan certificados de aprobación a los anotados artefactos, fiscalizar y retirar del comercio los productos que no cuenten con la respectiva certificación, no pudiendo extender su ámbito de competencias a otras facultades no consideradas en el referido texto legal, como la fiscalización intradomiciliaria por la que específicamente se consulta.

Saluda atentamente a Ud.,

Dorothy Pérez Gutiérrez

Contralora General de la República

