

Conflictos entre normas regulatorias en Chile: desafíos del ejercicio de potestades normativas por órganos administrativos

Conflicts Between Regulatory Norms in Chile: Challenges in the Exercise of Normative Powers by Administrative Organs

GASPAR JENKINS PEÑA Y LILLO¹ 

DIEGO MIRANDA REYES² 

RESUMEN

El presente trabajo expone los riesgos derivados de conflictos antinómicos entre las normas que se emiten por el ejercicio de potestades normativas que la ley confiere a órganos administrativos, así como la insuficiencia de los criterios clásicos para su resolución adecuada por los operadores jurídicos.

Palabras claves: Antinomias – normas regulatorias – normas infralegales – potestades normativas conferidas por ley – criterios de resolución de antinomias.

ABSTRACT

This paper exposes the risk of antinomian conflicts between the regulations derived from the exercise of normative powers conferred by law confers to administrative organs, as well as the insufficiency of the classic criteria to resolve them adequately by legal operators.

Keywords: Antinomies – Regulatory norms – Infralegal norms – Normative powers conferred by law – Criteria for resolving antin

¹ Investigador del Centro de Justicia Constitucional y profesor de derecho constitucional, Universidad del Desarrollo. Estudiante del Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universitat de Barcelona y Magíster en Derecho, LLM, por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Autor para correspondencia: Gaspar Jenkins Peña y Lillo. Correo: gjenkins@udd.cl.

El presente trabajo fue financiado por el fondo de investigación interno de la Dirección de Investigación y Doctorados de la Universidad del Desarrollo, a la que se agradece especialmente. Al mismo tiempo, el autor agradece a sus ayudantes de investigación Silvana Gatica Pereira, Carla Palavecino Rojas y Cristian Rodríguez Gangale.

² Socio del área de derecho público, regulatorio y de energía y recursos naturales en Bascuñán & Compañía. Magíster en Derecho, LLM, por la Pontificia Universidad Católica, Chile. Correo: dmirandareyes@gmail.com.



1. Introducción al problema

En Chile, la Constitución regula las formas de producción de las normas jurídicas. Conforme a ello, y junto con recalcar su supremacía jerárquica,³ otorga potestades normativas a distintos órganos del Estado, siendo la más evidente la *potestad legislativa* conferida al Congreso Nacional, aunque también están dotados de atribuciones regulatorias los tribunales (cuya principal manifestación son los *autos acordados*), el Presidente de la República —tanto por el ejercicio de potestades co-legislativas como reglamentarias—,⁴ y algunos órganos constitucionalmente autónomos, como el Ministerio Público o el Banco Central, entre otros.

Sin embargo, y a pesar de no ser mencionados por la Constitución, también existen diversos organismos —principalmente administrativos— que poseen potestades normativas. En estos casos, es la ley la que atribuye las competencias para dictar normas de carácter general y abstracto, vinculantes tanto para órganos públicos como para particulares. Y si bien existen críticas sobre la constitucionalidad de las leyes que habilitan el ejercicio de una potestad así en órganos administrativos, lo cierto es que cada vez es más común encontrar organismos con la facultad de emitir normativa obligatoria. Esto incluye la Dirección General de Aguas, el Servicio de Impuestos Internos y, especialmente, las Superintendencias.⁵

Esta situación ha provocado el surgimiento de nuevos problemas, siendo el principal de ellos la dispersión normativa, generando un riesgo de superposición de regulaciones. Este riesgo se materializa cuando distintas entidades intervienen en ámbitos similares o interconectados, como puede ser el caso de las normas dictadas por la Comisión para el Mercado Financiero y por las del Banco Central respecto de instituciones bancarias; las del Servicio de Vivienda y Urbanización y las de la Dirección de Desarrollo Urbano de una Municipalidad; o por la regulación de la Unidad de Análisis Financiero, cuando recae sobre sujetos que se encuentran, al mismo tiempo, vinculados a una determinada institucionalidad y regulación sectorial (por ejemplo, aquellos que sean actores en el mercado de los casinos de juego, afectos también a las disposiciones de la Superintendencia de Casinos de Juegos). Así, la posible superposición de regulaciones, derivada de la actuación normativa de distintos órganos administrativos, incrementa la posibilidad de que existan *antinomias*.

La dualidad regulatoria, si se aplica de manera descoordinada, causa confusión en quienes deben cumplir con las normas, lo que hace necesario usar mecanismos para resolver estas incompatibilidades. El presente trabajo busca realizar un diagnóstico de este problema en el ordenamiento jurídico chileno, analizando, además, la suficiencia (o insuficiencia) de los criterios tradicionales de resolución de antinomias para enfrentar adecuadamente estos conflictos normativos.

2. Sobre las normas regulatorias y los riesgos de antinomias

Para comprender de mejor forma la temática en cuestión, creemos necesario realizar una explicación de las definiciones conceptuales básicas sobre las que trabajaremos. Sin ahondar, eso sí, en las controversias que puedan existir respecto de ellas, con el fin de mantener la atención del lector en el objetivo principal de nuestra investigación.

³ Henríquez Viñas (2016, p. 19).

⁴ En este sentido, Cazor Aliste (2002, pp. 137-156).

⁵ Cordero Vega (2015, pp. 156-160); Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013, p. 299).

1. De las características del sistema jurídico

El riesgo de conflictos entre el contenido de normativas infralegales emitidas por órganos administrativos en ejercicio de potestades otorgadas por una ley y no por la Constitución (las que, para efectos de este trabajo, llamaremos *normas regulatorias*) es inevitable. Esto se debe a que ellas generan un extenso y diverso conjunto de reglamentaciones que impactan en diversos ámbitos de la vida de los individuos.⁶

Este conjunto de normas no puede ser una suma de postulados desordenados y desconectados, sino que, por el contrario, deben ser parte de un sistema jurídico⁷ dinámico y organizado⁸, caracterizado por su *unidad* (en el sentido de que todas las normas jurídicas que integran el ordenamiento encuentran su validez en normas fundantes o anteriores), su *plenitud* (ya que todo problema de relevancia jurídica debe tener una solución dentro del sistema, eliminando la existencia de vacíos o lagunas normativas) y su *coherencia*.⁹

Por ello, la dispersión de normas generada por la multiplicidad de potestades normativas existentes en el ordenamiento jurídico chileno amenaza su coherencia al poner en riesgo la “no contradicitoriedad” entre los significados o supuestos de cada postulado normativo vigentes en un lugar y momento dado (Alchourrón y Bulygin, 2012, pp. 92-94). De hecho, para Bobbio (2017, pp. 176-177), el ordenamiento jurídico adquiere el carácter de “sistema” justamente por su coherencia, que evita la coexistencia de normas incompatibles entre sí, por lo que la detección de una incongruencia obliga a la eliminación de una o ambas normas en contradicción, reconociéndose, eso sí, la validez original de ambos postulados.

Así, si bien el ordenamiento jurídico tolera la existencia de contradicciones normativas, estas deben resolverse al momento de operar en un caso concreto. En esta situación, en donde un conflicto jurídico debe ser resuelto o una conducta debe ser regulada con claridad, la necesidad de eliminar la incompatibilidad normativa, aunque sea momentáneamente, obliga a buscar soluciones para las antinomias. Esto, según Ferrajoli (2011, p. 421), implica reconocer que en un ordenamiento jurídico que detente el carácter de “sistema” no existirá, en la práctica, la contradicción normativa.

Sin embargo, en el día a día es inevitable que surjan estos conflictos, siendo factible que, en un caso concreto, se aprecien dos postulados que den cuenta de contenidos incompatibles entre sí, al menos aparentemente. Es común que se aprecien antinomias en ordenamientos jurídicos complejos como el chileno, cuya funcionalidad depende de una multiplicidad de operadores jurídicos que interpretan autónomamente las normas jurídicas válidas y vigentes. Lo importante, según Celotto (2018, pp. 26-32), no es desconocer la existencia de antinomias, sino identificar correctamente la norma que debe ser eliminada para encontrar la respuesta adecuada al caso específico y, de esta forma, proteger la coherencia del sistema normativo.

⁶ Como señala Bobbio (2017, pp. 4-6), “[e]l número de reglas que cotidianamente encontramos en nuestro camino, como seres que actuamos hacia fines, es incalculable; es tal que enumerarlas sería tan fatigoso como contar los granos de arena de una playa. El iter de cada acción nuestra, por modesta que sea, está contramarcado por un gran número de proposiciones normativas que resulta difícilmente imaginable para quien actúa sin darse cuenta de las condiciones en las que lo hace”.

⁷ Así lo entendía García Mázquez (2009, p. 187), para quien el “sistema jurídico” es el conjunto de normas jurídicas dirigidas a regular la conducta humana, y que se encuentran vigentes en un determinado momento y lugar (en el mismo sentido, Huerta Ochoa, 2007, pp. 23-24). Sin embargo, debe señalarse que las expresiones “ordenamiento jurídico” y “sistema jurídico” no son necesariamente sinónimos, tal como lo identifica Squella Narducci (2013, p. 434).

⁸ Squella Narducci (2013, pp. 431-433).

⁹ Ferrajoli (2011, pp. 419-422). Cabe mencionar que para este autor la *unidad*, la *plenitud* y la *coherencia* no son características del sistema jurídico sino requisitos para su existencia.

2. De las antinomias o conflictos normativos

Si bien no existe una sola definición de la idea de *antinomia*,¹⁰ para efectos de este trabajo es posible entender por tal a un conflicto “que se presenta cuando dos o más normas son formal o materialmente incompatibles” (Henríquez Viñas, 2013, p. 461). Estas, a su vez, pueden ser clasificadas en *formales* (infracción), cuando se incumplen reglas procedimentales que instruyen la formación de las normas, lo que se traduce en vicios de competencia; o *materiales* (contradicción normativa), cuando la incompatibilidad afecta el carácter (deóntica) o el contenido (lógica) de la norma (Henríquez Viñas, 2013, p. 461).

Como observa Ezquiaga Ganuzas (2010, pp. 17-18), una antinomia será el resultado de que concurran tres presupuestos al momento de confrontar dos normas: (i) que los dos postulados normativos sean incompatibles, o sea, que el cumplimiento de una norma excluya e impida el cumplimiento de la otra;¹¹ (ii) que ambas normas pertenezcan al mismo sistema jurídico; y, (iii) que ambas posean el mismo ámbito de aplicación. Este tercer aspecto resalta la idea de que las antinomias solo son posibles en caso de que los dos postulados normativos compartan un mismo ámbito de validez, tanto por estar dirigidas a los mismos sujetos, ser vinculantes en un mismo territorio, estar vigentes al mismo tiempo y abordar o regular un mismo objeto o supuesto fáctico.¹²

La contradicción producida en alguno de esos ámbitos revela que la creación de antinomias se debe, en el fondo, a la inobservancia de la regulación sustantiva o procedural existente, generando normas dotadas de cierto grado de “ilegitimidad” que los distintos controles que operan sobre el sistema de elaboración normativa no han logrado evitar, dejando la tarea de su resolución en manos del operador jurídico encargado de aplicar el Derecho a una situación concreta (Ferrajoli, 2011, pp. 857-861). Esto no significa que las antinomias sean un problema de interpretación, sino que, por el contrario, ellas se manifiestan luego de realizados los ejercicios hermenéuticos inherentes a la aplicación del Derecho. Como reconoce Guastini (2016, pp. 256-259),¹³ una correcta interpretación permite prevenir potenciales conflictos normativos, tanto al aplicar una norma superior para crear una norma inferior, como para determinar qué norma prevalece entre varias de igual rango al enfrentar una situación concreta. De esta forma, la interpretación jurídica servirá como un mecanismo para evitar las antinomias, pero no para resolverlas.

Por ello, cuando un conflicto normativo puede resolverse mediante un ejercicio interpretativo, realmente estamos ante una *antinomia aparente*,¹⁴ la cual no constituye una verdadera contradicción entre postulados normativos o sus ámbitos de aplicación (Celotto, 2018, pp. 15-16), sino que solo refleja la existencia de diversas interpretaciones posibles respecto de dos normas (lo que se suele denominar “conflicto entre disposiciones” o entre “operaciones interpretativas”). Como señala Pacheco Gómez (2004, p. 409), la *antinomia aparente* (que él cataloga como “concurso aparente de normas”) no representa una antinomia

¹⁰ El concepto de *antinomia* habría sido utilizado por primera vez en el *Digesto* de Justiniano, cuerpo normativo que se presentaba como un código exento de normas incompatibles (Bobbio, 2017, pp. 177-178).

¹¹ Ferrajoli (2011, p. 645). En igual sentido, Bulygin en Iturrealde Sesma (1987, pp. 332-333).

¹² En palabras de García Márquez (1951, p. 32), la contradicción normativa se produce cuando dos postulados normativos se oponen directamente, es decir, “cuando, teniendo iguales ámbitos de validez material, espacial y temporal una permite [u ordena] y la otra prohíbe a un mismo sujeto la misma conducta”. Véase Bobbio (2017, p. 182); Henríquez Viñas (2016, p. 5); y, Pacheco Gómez (2004, p. 408), entre otros.

¹³ En un mismo sentido, Ferrajoli (2011, pp. 857-858).

¹⁴ Para Bobbio (2017, pp. 184-185), la clasificación entre *antinomias aparentes* y *antinomias reales* se refiere a las antinomias que son posibles de resolver con criterios pre establecidos -encontrados en la jurisprudencia o en la legislación-, de aquellas que no cuentan con aquellos criterios. Por su parte, y en palabras de Prieto Sanchís, “una antinomia es aparente cuando encierra un problema de validez de alguna de las normas en conflicto, siendo una de ellas inválida. La antinomia es real cuando se entabla entre dos normas válidas del sistema. Las primeras -las antinomias aparentes- se producen en el nivel de la producción del Derecho; las reales en el plano de la aplicación” (cita encontrada en Henríquez Viñas, 2013, p. 463).

real porque, en el fondo, los ámbitos de aplicación de las normas son distintos, lo que obliga al operador jurídico a identificar cuál de las dos normas es la efectivamente aplicable.

Las *antinomias reales*, por el contrario, son verificables luego de haberse realizado el correspondiente ejercicio interpretativo respecto de las normas que parecen aplicables en el caso concreto. Por ello, su resolución requiere la toma de una decisión concreta que afectará al sistema jurídico, ya sea porque implicará la eliminación de una de las dos normas, o porque hará que una de ellas sea inaplicable al caso específico, sin que ello implique su expulsión permanente del ordenamiento jurídico (Ferrajoli, 2011, p. 645). Las antinomias reales plantean un problema sobre cuál norma debe ser eliminada, ya sea de forma general y abstracta o de manera específica y concreta. Esta labor recaerá principalmente en el juez, operador jurídico que tiene la responsabilidad última de proteger la coherencia del sistema jurídico (Guastini, 1999b, p. 67)¹⁵.

Por esta razón, ha sido la jurisprudencia la que, a lo largo de la tradición jurídica occidental, ha desarrollado criterios y pautas que guían a operadores jurídicos a encontrar una adecuada resolución de los conflictos normativos (Bobbio, 2017, p. 184), al punto de que algunos de estos criterios han sido incorporados en leyes y códigos para lograr unificar los lineamientos que el resolutor debe seguir al enfrentarse a una antinomia real (Celotto, 2018, p. 25).¹⁶

3. De las normas jurídicas derivadas de potestades normativas conferidas por el legislador y su capacidad para producir antinomias

Actualmente —y por razones cuyo análisis exceden el objeto del presente trabajo—, la existencia de potestades normativas otorgadas por la ley a diversos órganos administrativos no contemplados expresamente en la Constitución se ha convertido en un foco importante de creación de antinomias, debido a la progresiva densidad regulatoria y la complejidad del sistema administrativo que se ha formado producto de la profusión de ordenanzas, instructivos, resoluciones, circulares y otras normas similares. En otras palabras, estas “potestades normativas de fuente legal” serán aquellas que la ley —y no la Constitución— confiere a distintos órganos estatales, cuyo ejercicio dará lugar a *normas regulatorias* (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, pp. 40-49).

La existencia de estas potestades representa un cambio de paradigma respecto al modelo tradicional, donde solo la Constitución es considerada la fuente capaz de fundar y dotar de validez a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.¹⁷ Precisamente por ello, la constitucionalidad de las potestades normativas conferidas por ley, sin una habilitación constitucional previa, ha sido objeto de reflexión por parte de diversos autores, especialmente porque su ejercicio da lugar a normas jurídicas generales y vinculantes.¹⁸ Estos esfuerzos se centran en dos aspectos principales: (i) Algunos autores discuten sobre el origen de estas potestades, debatiendo si ellas están vinculadas a la potestad reglamentaria que la

¹⁵ En un mismo sentido, Ferrajoli (2011, pp. 644-651).

¹⁶ Ejemplo de ello es el Código Civil chileno, cuyo *Título Preliminar* recoge varios criterios eficaces para que los operadores jurídicos enfrenten algunas antinomias.

¹⁷ Suele señalarse que, en el sistema de fuentes, la Constitución es el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico, ya que es la encargada de regular y determinar los órganos y procedimientos para la creación del resto de las normas jurídicas. Véase Bermúdez Soto (2014, pp. 58-60).

¹⁸ Véase, entre otros, Maureira Arrizaga (2018, pp. 46-110); Díaz de Valdés Juliá (2010, pp. 264-269); García García (2009, pp. 327-372); Aldunate Lizana (2009, pp. 371-390); Evans Espiñeira (2007, pp. 460-461); o Camacho Cépeda (2005, 423-432).

Constitución le confiere al Presidente de la República,¹⁹ o si constituyen una potestad diferente;²⁰ y, (ii) mientras que para otros autores la disyuntiva hace relación con la estructura del sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución, existiendo una posición que sostiene que solo el texto constitucional puede conferir este tipo de potestades. Sin embargo, la mayoría de los académicos considera que la legislación también puede habilitar a órganos estatales para ejercerlas.²¹

En efecto, estas normas sustentan la gobernanza de actividades cruciales para la sociedad, por lo que resulta difícil imaginar el contexto administrativo-regulatorio actual sin ellas.²²

Este tipo de norma jurídica de carácter infralegal (la *norma regulatoria*) se caracteriza por la flexibilidad de su procedimiento de creación y de modificación, así como por su alto contenido técnico. Esto le permite, al menos en teoría, responder con rapidez a la complejidad del mundo moderno, que a menudo excede la capacidad de respuesta de la ley, la que se muestra incapaz de adaptarse a la velocidad con que evoluciona el conocimiento y la creación de nuevos riesgos.²³ Sin embargo, esta proliferación de normas regulatorias, junto con la amplitud de las potestades que las originan, impacta profundamente en la coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico, aumentando el riesgo de antinomias.

La posibilidad de antinomias entre normas regulatorias se explica, en gran medida, por la amplitud con la que la ley confiere potestades normativas a los órganos administrativos.²⁴ Esta amplitud, que podría ser consecuencia de la laxitud con que la propia Constitución estructura la potestad reglamentaria del Presidente de la República (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 62), facilita interpretaciones amplias sobre el ámbito de aplicación de la potestad, lo que puede generar problemas cuando el tenor de la ley permite que la norma regulatoria vaya más allá de su complementación o ejecución, creando regulaciones sobre materias sustantivas como derechos y obligaciones (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 54), sin fijar estándares o criterios que sirvan para resolver conflictos normativos.

La situación de las normas regulatorias se vuelve aún más compleja si se considera que no siempre son el resultado del ejercicio de una atribución conferida expresamente por la ley, sino que también pueden derivar de potestades interpretativas otorgadas por sus respectivos estatutos legales.²⁵ Estas normas, al originarse por

¹⁹ “[...] la potestad reglamentaria a nivel de órganos inferiores del Presidente de la República se encuentra ampliamente extendida, tanto a nivel central (Dirección General de Aguas, Servicio de Impuestos Internos, Contraloría, etc.), como a nivel de la Administración descentralizada (Municipalidades, gobiernos regionales, Banco Central, superintendencias, etc.), cuestión que si bien puede ser objeto de fundados reparos de constitucionalidad, es una realidad que no se puede negar y que se impone a tal punto que —como dice Waline— ‘cualquier funcionario tiene siempre una cierta tendencia a obedecer antes a una circular, incluso de legalidad dudosa, que a la ley misma [...]’” (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 299). Véase Avezuela Cárcel (2011, pp. 243-248), quien aborda la supervisión de las potestades normativas de las agencias reguladoras norteamericanas por parte del Presidente de Estados Unidos.

²⁰ García García y Verdugo Ramírez (2010, p. 264, pie de página N°7).

²¹ Discusión a la que se puede profundizar en Díaz de Valdés Juliá (2010, p. 265); Aldunate Lizana (2009, p. 375); García García (2009, pp. 341-346); o Evans Espíñeira (2002, pp. 674-680).

²² “[...] la realidad nos demuestra que el descenso a este estrato normativo es insoslayable, no solo porque marca la pauta habitual y cotidiana en la actuación de los órganos administrativos, sino también porque tiene una presencia cada vez más significativa en la esfera jurídica de los particulares, especialmente en aquellos sectores en donde existe un interés que trasciende al ámbito de los actores privados y compromete valores y bienes jurídicos colectivos” (Cordero Quinzacara, 2019, p. 286).

²³ Resulta interesante la reflexión planteada por Esteve Pardo (2015, pp. 149-165) sobre el “retroceso” de la ley como norma “principal” dentro del ámbito de la regulación administrativa, profundizada por las dificultades inherentes del procedimiento legislativo para valorar técnica y unánimemente los riesgos. Véase Cordero Vega, 2015, pp. 128-129.

²⁴ Un ejemplo sería el artículo 20, letra p), de la Ley 21.091, que entrega a la Superintendencia de Educación Superior la potestad para “impartir instrucciones de general aplicación”. Otro caso es el artículo 5º N°1 de la Ley 21.000, que hace lo propio respecto de la Comisión de Mercado Financiero, permitiéndole “dictar cualquier otra normativa que de conformidad con la ley le corresponda para la regulación del mercado financiero”.

²⁵ Ejemplo de ello es el artículo 58, letra b), de la Ley 19.496, que otorga al Servicio Nacional del Consumidor la potestad de dictar circulares interpretativas que, en algunos casos, presentan una marcada “vocación regulatoria”. Véase Carrasco Poblete y Contardo González (2021).

actividades interpretativas y no por una habilitación normativa expresa y previa, presentan serios problemas formales que afectan su validez, como su falta de publicación en el Diario Oficial conforme a lo exigido por el artículo 48 de la Ley 19.880 (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 307).

No obstante, quizás el principal factor que propicia la aparición de antinomias es la existencia de una proliferación de actores que actualmente detentan estas potestades normativas. Esta multiplicidad de entidades, junto al elevado número de normas regulatorias existentes, la descoordinación de los órganos emisores, la amplitud de las potestades que las sustentan y la falta de uniformidad en la delimitación de competencias, dificultan la coherencia del ordenamiento jurídico. Esto hace cada vez más frecuente la aparición de preceptos contradictorios que resaltan la necesidad de que existan criterios claros para poder resolver estos conflictos de manera efectiva.

3. De la aplicabilidad de criterios organizativos para la resolución de antinomias entre normas regulatorias

Como respuesta a un sistema caracterizado por la centralización de la producción normativa bajo el marco de la Constitución,²⁶ el fenómeno de las normas regulatorias ha producido un reordenamiento del sistema de fuentes y de las competencias, mediante la creación de nuevos focos de producción normativa descentralizados, ya sea territorial como funcionalmente, protagonizados por entidades de naturaleza administrativa.

En este contexto, el *principio de competencia* adquiere un rol fundamental, haciendo prevalecer la norma que es expresión de una potestad atribuida expresamente para regular una materia determinada sobre las demás. De esta forma, este principio, más que en un remedio para las antinomias, se convierte en un principio estructurador del sistema jurídico.²⁷

Por ello, la doctrina nacional reconoce la aplicabilidad del *principio de competencia* en las materias abordadas en este trabajo, puesto que “[s]i bien es cierto, la primera gran división de competencias que realizó la Constitución fue la distribución de competencias entre la ley y el reglamento, creemos que este principio también es aplicable a las demás normas integrantes del ordenamiento jurídico” (Maureira Arrizaga, 2018, p. 131).

1. De los conflictos entre normas regulatorias, desde la perspectiva del principio de competencia

Como se mencionó, con el paso del tiempo se ha producido una labor de reordenamiento de competencias basada en el *principio de reserva legal* (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 19). Según este principio, la Constitución entrega al Poder Legislativo, en forma exclusiva, la regulación de ciertas materias, lo cual genera, en consecuencia, una tensión con la habilitación normativa dada por ley a los órganos

²⁶ Así, según Henríquez Viñas (2016, p. 20), la Constitución “[...] tiene los siguientes rasgos en cuanto a la regulación de las fuentes del orden jurídico: a) Señala con toda precisión los órganos competentes para dictar los distintos tipos normativos; b) Es asimétrica en cuanto a precisar los procedimientos de producción de las distintas fuentes formales; c) Prevé una reserva de ley y contempla un concepto tanto material como formal de ley; d) Contempla distintos tipos de leyes, cada una con un ámbito material y procedural propio; e) Consagra una potestad reglamentaria autónoma y otra de ejecución; f) Establece con detalle lo relativo a la legislación delegada; f) Contempla los tratados internacionales en general y de derechos humanos en particular; g) Prevé que las normas de mayor jerarquía del orden jurídico queden sujetas a algún tipo de control, ya sea de constitucionalidad o legalidad”.

²⁷ Ezquiaga Ganuzas (2010, p. 25); Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013, p. 40).

administrativos. Esta tensión puede ocasionar conflictos normativos de carácter constitucional cuando, por ejemplo, una norma regulatoria reglamente una materia reservada a la ley por la Constitución.

El conflicto descrito, según hemos señalado, puede manifestarse en forma de *infracciones constitucionales* (antinomias formales),²⁸ las cuales poseen una preeminencia fáctica que se evidencia en la existencia de un acto legislativo lesivo.²⁹ Estas, siguiendo a Henríquez Viñas (2017, pp. 54-55), se pueden clasificar en *infracciones propias*, referidas a vicios de procedimiento o de competencia que afectan la validez de la norma, e *infracciones impropias*, cuando una autoridad distinta al legislador, a quien la Constitución atribuye la potestad, regula o limita derechos constitucionales. Sin embargo, en estos casos, la distinción entre infracción y antinomia material se vuelve difusa, ya que la reserva legal, según algunos académicos, forma parte del contenido protective del derecho.

Así, el *principio de competencia*, entendido como principio estructurador del sistema jurídico, se muestra como un mecanismo clave para resolver conflictos normativos, especialmente aquellos derivados del reparto de competencias establecido por la Constitución y la ley. En el caso de las normas regulatorias, este *principio* funciona como un baremo para determinar si ellas son coherentes con la distribución de atribuciones que define el ordenamiento jurídico. De esta manera, el *principio* ayuda a resolver conflictos normativos pues permite identificar cuál norma es válida y aplicable al caso específico³⁰ al usar como referencia la Constitución y el reparto de competencias que esta contempla, especialmente cuando estamos en presencia de normativa legal o relacionada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.³¹

Ante casos así, Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013, pp. 302-303) argumentan que el *principio de competencia* aún podría ser útil para resolver estas controversias, pero solo en aquellas situaciones donde la Constitución reserva la potestad normativa a determinados organismos, pero limitada por el respeto a la independencia y autonomía de los demás órganos estatales³². Esto parece indicar que se debe priorizar aquella norma regulatoria que emane de una atribución específica y determinada frente a aquella que sea resultado del ejercicio de una potestad general y amplia, evitando el uso de reglas de jerarquía para resolver estas antinomias, a menos que así lo disponga la ley expresamente. Por ello, en caso de que el conflicto

²⁸ Como señala Henríquez Viñas (2017, pp. 53-57), “[...]a inconstitucionalidad desde un punto de vista formal se puede producir bien por la infracción del procedimiento legislativo o por una alteración del sistema de fuentes. La alteración del sistema de fuentes tiene lugar cuando se produce un exceso respecto de la delegación legislativa, o cuando un decreto-ley o un decreto legislativo invaden materias atribuidas exclusivamente a la ley formal”. Véase también Henríquez Viñas y Núñez Leiva (2021, pp. 13-15).

²⁹ O, siguiendo las palabras de Henríquez Viñas (2017, pp. 53-54), “el legislador no siguió el procedimiento establecido constitucionalmente para la dictación de la ley o se excedió del ámbito reservado constitucionalmente para regular los distintos tipos de ley (ley en sentido material)”.

³⁰ Si bien el *principio de competencia* opera en el plano de la validez de la norma y no respecto a su vigencia, es posible señalar que puede incidir en la determinación de su aplicabilidad atendido el sistema de control de constitucionalidad chileno, en donde, por ejemplo, la naturaleza y configuración del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad puede llevar a que una norma sea declarada contraria a la Constitución para el “caso concreto” con base en una “infracción normativa” y, sin embargo, dicha norma continúe formando parte del ordenamiento en tanto no medie una cuestión de inconstitucionalidad a su respecto. Véase Henríquez Viñas (2017).

³¹ Como plantea Maureira Arrizaga (2018, p. 130), “consideramos que el ejercicio de la facultad normativa de los organismos reguladores en nuestro país, no puede ser contraria a las disposiciones reglamentarias emitidas por el Presidente de la República. El criterio de especialidad y competencia normativa avalan dicha postura”.

³² Aunque la Constitución no otorga explícitamente a las municipalidades la potestad normativa, esta se les ha conferido mediante la legislación. No obstante, los municipios gozan de una autonomía funcional, lo que, según Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013, pp. 343-349), exige que el ordenamiento jurídico les otorgue todas las potestades que sean necesarias para que puedan cumplir eficazmente con los fines que les han sido conferidos (véase también Maureira Arrizaga, 2018, p. 131). Sin embargo, el artículo 118 de la Constitución, que habilita al legislador a transferir competencias, lo hace únicamente en beneficio de una lista específica de órganos, ninguno de los cuales cuenta con una potestad normativa atribuida directamente por el texto constitucional, lo que permite cuestionar la idea de una obligación de conferir estas potestades. A pesar de estas dudas, el *principio de competencia* puede ser útil para enfrentar antinomias entre normas municipales (como una ordenanza) y otra norma regulatoria, puesto que con aquel se prioriza la norma que emana del órgano competente en la materia e inaplica la norma dictada sin la habilitación correspondiente.

no se resuelva de esta forma, se deberán utilizar herramientas diferentes (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 349).

En estos casos, la falta de una jerarquía clara y la posibilidad de que ambas normas hayan sido dictadas válidamente de acuerdo con las competencias normativas conferidas por ley dificultan la resolución del conflicto. Por ello, el legislador ha intentado abordar este problema mediante la implementación de criterios específicos, como el establecido en el artículo 5.^º N.^º1 de la Ley 21.000, que pretende evitar una eventual contradicción entre la normativa que puede dictar la Comisión para el Mercado Financiero y la del Banco Central.

Pero a pesar de que legislación como la mencionada es excepcional, existen sentencias que han utilizado el criterio de competencia para resolver algunos conflictos normativos. Un caso ilustrativo es aquel resuelto por la Corte Suprema relativo a las aparentes contradicciones entre una circular de la antigua Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y el *Compendio de Normas Financieras* del Banco Central. Estas contradicciones se refieren al deber de información de los deudores impuesto a las empresas emisoras y operadoras de tarjetas de crédito. La Corte reafirmó que la circular era válida, ya que se basaba en los derechos que la ley otorga a la Superintendencia. Esto se determinó tras comparar las normas de ambas entidades y evaluar sus áreas de competencia.³³

2. Del principio de coordinación y su utilidad para afrontar los conflictos entre normas regulatorias

Como se ha mencionado, la *coherencia* del sistema jurídico se ve desafiada por la creciente pluralidad de normas, lo que genera una complejidad regulatoria que dificulta la determinación de la norma aplicable a cada caso (Aguiló Regla, 2012, p. 123). Esta situación se agudiza en Chile, donde gran parte de la producción normativa actual proviene de órganos que ejercen potestades otorgadas por ley, creando un escenario propicio para la aparición de antinomias, especialmente considerando las limitaciones del *principio de competencia* para resolver todos los conflictos normativos.

Frente a esta posibilidad, se refuerza la idea de impulsar la actuación coordinada entre órganos administrativos competentes, cosa que incluso ha sido abordada legislativamente mediante la creación del artículo 37 bis de la Ley 19.880,³⁴ aunque ella está enfocada originalmente al sector financiero. Esta normativa busca prevenir incoherencias normativas,³⁵ ya sea mediante la dictación conjunta de normativa regulatoria por dos organismos, o sirviendo como un criterio hermenéutico orientado a

³³ A juicio de la Corte Suprema, “*la Circular N°40 no puede ser considerada ilegal en los puntos reclamados, puesto que no sólo se sustenta en la normativa que faculta a la Superintendencia para fiscalizar y requerir información de los emisores y operadores de tarjetas de crédito conforme lo establece el inciso segundo del artículo 2, 12 y 16 de la Ley General de Bancos, latamente analizados en la sentencia apelada, sino que primordialmente en el referido Capítulo III.J.1. del Compendio de Normas del Banco Central*” (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile y otros con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2014b, c. 4º, caso con el que se confirma la decisión adoptada en Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile y otros con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2014a, cc. 6º-7º).

³⁴ Otra norma que sigue el mismo espíritu, aunque limitada al sector ambiental, es el artículo 2º de la Ley 20.417. Por su parte, la Constitución establece un deber de coordinación entre los servicios públicos y los municipios conforme al artículo 118, cuando estos desempeñen su labor en el territorio comunal respectivo.

³⁵ De hecho, según la Historia de la Ley 21.000, “*en caso que un órgano desconcentrado de la Administración del Estado, en ejercicio de sus facultades, decida emitir normativa de alcance general que incida en forma directa en los mercados regulados por la Comisión, deberá conducir el procedimiento de evaluación de impacto regulatorio descrito en el proyecto y dictar la normativa conjuntamente con la Comisión. Ello, con la finalidad de establecer procedimientos adecuados para garantizar la integridad regulatoria, evitar inconsistencias normativas, minimizar las disputas de competencias entre sectores y eliminar la duplicidad de reglas*”.

la armonización normativa,³⁶ teniendo como objetivo el integrar la diversidad normativa, evitando contradicciones y reduciendo disyunciones, respetando las competencias de cada organismo, dando lugar a la creación de actos administrativos de contenido integrado que evitan la duplicidad, la disfuncionalidad o las ineficiencias³⁷.

Un ejemplo de la operatividad de este *principio de coordinación* se da en el ámbito de los casinos de juegos, los que están sujetos a las regulaciones emitidas por dos organismos sectoriales dotados de potestades normativas otorgadas por la ley: la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Casinos de Juegos. Si bien cada uno de los entes administrativos tiene ámbitos de competencia definidos, existen áreas de convergencia que podrían generar colisiones entre sus reglamentaciones. Este caso resulta interesante, ya que dichos organismos, conscientes de esta posibilidad, han optado por coordinar el ejercicio de sus potestades, elaborando y suscribiendo conjuntamente instrucciones generales para materias sobre las que ambas entidades son competentes.³⁸

Sin embargo, si bien el *principio de coordinación* busca prevenir incoherencias normativas, no siempre es efectivo. Prueba de ello es la circular N°50 de la Unidad de Análisis Financiero (que, a su vez, es la circular N°57 de la Superintendencia), que regula, entre otras materias, la obligación de los casinos de juegos de conocer e identificar a sus clientes. Esta exigencia puede resultar problemática, ya que los artículos 9º y 10º de la Ley 19.995, que regula el mercado de los casinos de juego, solo contempla restricciones que no incluyen el registro de determinados datos personales como requisito para permitir el ingreso y la realización de apuestas, dando luces de una posible extralimitación de la circular respecto de la competencia reservada a la ley.

En efecto, bien puede postularse que la imposición de restricciones a la libertad económica (o a otros derechos fundamentales) a través de una circular, sin una habilitación legislativa previa, evidencia una actuación incoherente dentro del sistema jurídico. En el caso de la circular N°50, esto podría implicar una infracción al *principio de reserva legal* establecido en la Constitución, permitiendo un cuestionamiento sobre si los órganos emisores cuentan con las atribuciones adecuadas para regular esta materia con dicho alcance o si, por el contrario, han excedido sus competencias al ampliar las causales de prohibición de ingreso fijadas por la ley. En este contexto, el *principio de coordinación*, aunque busca la armonía normativa, sería impotente para prevenir o resolver este tipo de conflictos.

4. De los criterios tradicionales utilizados para resolver conflictos normativos y su relación con las antinomias entre normas regulatorias

La insuficiencia de los *principios de competencia* y *de coordinación* para resolver estos conflictos normativos nos lleva a analizar la utilidad de los criterios tradicionales para resolver antinomias. Estos criterios —originados a partir de ejercicios interpretativos realizados por la jurisprudencia y que— con el tiempo, fueron reconocidos por la legislación, buscan alcanzar un estándar de uniformidad al propiciar soluciones

³⁶ Según Guastini (1999a, pp. 438-439), el *principio de coordinación* opera como una técnica interpretativa para prevenir conflictos normativos y que, en concreto, propicia una “adecuación” entre normas de igual jerarquía.

³⁷ Cordero Vega (2015, p. 204); Linazasoro Espinoza (2017, p. 27).

³⁸ Este fenómeno se puede apreciar, por ejemplo, en la circular N°24 de la Unidad de Análisis Financiero, la que simultáneamente es la circular N°3 de la Superintendencia. Asimismo, esta práctica se evidencia entre la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Seguridad Social, o entre las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras y de Valores y Seguros, antes de la creación de la Comisión para el Mercado Financiero.

a problemas de vigencia y validez entre postulados normativos dentro de un mismo ordenamiento jurídico. Las tres reglas fundamentales que surgieron gracias a este desarrollo jurisprudencial son (i) el *criterio cronológico*, (ii) el *criterio jerárquico*, y (iii) el *criterio de especialidad*.³⁹

Como observa Celotto (2018, p. 32), estos criterios pueden considerarse pautas “lógicas” para la resolución de antinomias, ya que representan la concreción jurisprudencial de principios “generalísimos” del Derecho, derivados de la evolución de los ordenamientos jurídicos y que, por lo mismo, operan incluso sin un reconocimiento legislativo expreso. Su función es enfrentar las fallas estructurales del sistema originadas por la necesidad constante de renovación y actualización del ordenamiento, en el cual las normas se crean y eliminan —a menudo— de manera desordenada. Por ello, “[s]i bien ambas disposiciones [los artículos 13 y 52 del Código Civil] se refieren a la ley, esto no impide que se puedan aplicar dichos criterios a otros tipos normativos (Constitución, reglamentos, autos acordados, circulares, etc.), en razón de que el intérprete tiene como labor fundamental establecer la voluntad objetiva del autor de la norma, para lo cual bien puede entender que frente a una regulación general existe una norma especial que prima al efecto o, en su caso, que solo se ha de considerar vigente la última voluntad del autor de la norma” (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013, p. 47).

1. Del criterio cronológico

El *criterio cronológico* es una de las primeras pautas ideadas para resolver antinomias, ya que no es más que una traducción jurídica del devenir temporal. Este criterio establece que, ante dos manifestaciones de voluntad contradictorias de una misma entidad —en este caso, una autoridad con potestades normativas—, prevalecerá la decisión posterior, abrogando la anterior. Con ello se evita la existencia de normas inútiles, ya que, si la norma anterior mantuviera su vigencia, las normas posteriores no producirían efectos: en otras palabras, *lex posterior derogat priori* (Bobbio, 2017, p. 185). Eso sí, como destaca Henríquez Viñas (2016, pp. 14-15), para la aplicación del *criterio cronológico* no basta la presencia de dos normas contradictorias, sino que ellas deben ser normas “comunes” y “homogéneas” (que respondan a un mismo ámbito de competencias), ya que, de lo contrario, podrán operar otros criterios, como el de *especialidad*.⁴⁰

El Código Civil chileno reconoce este criterio al regular la institución de la *derogación legislativa*,⁴¹ estableciendo que la norma posterior priva de vigencia a la norma anterior que la contradiga. Así lo dispone el artículo 53 del Código Civil, al expresar que, en todo lo que la ley anterior contravenga a la ley posterior, perderá su vigencia. Esta consecuencia puede afectar incluso a la totalidad de una ley si la

³⁹ Celotto (2018, p. 32); Bobbio (2017, pp. 184-185); Henríquez Viñas (2016, pp. 6-7); Pacheco Gómez (2004, p. 409).

⁴⁰ En *R.P.T. con Servicio de Impuestos Internos* (2013, c. 5º), la Corte Suprema estableció: “es preciso tener en consideración que la derogación tácita pretendida ignora que la ley general posterior no deroga tácitamente la ley especial, aun cuando verse sobre la misma materia por lo que las disposiciones especiales o excepcionales han de ser derogadas expresamente por la ley general posterior. [...] Por lo demás, la correcta interpretación que cabe dar al inciso 2º del artículo 13 de la Ley 17.235, no es inconciliable con el artículo 26 del Código Tributario, sino que son preceptos que, correctamente interpretados, conviven armónicamente, motivo adicional para desestimar su derogación tácita”.

⁴¹ Cabe señalar, eso sí, que la doctrina suele entender que la consecuencia de aplicar el *criterio cronológico* es la “abrogación” de la norma jurídica anterior, es decir, la privación de su obligatoriedad y de su vigencia de forma indeclinable. En palabras de Huerta Ochoa (2008, pp. 155-156), “[e]n el ámbito del derecho los términos ‘abrogar’ y ‘derogar’ no pueden ser considerados como sinónimos, aun cuando en su sentido jurídico-técnico se entiende que se refieren a la eliminación de las normas del orden jurídico, o de manera más específica, a ponerles fin a su vigencia. Kelsen señala que la jurisprudencia romana hacía una distinción entre *abrogatio* (u *obrogatio*), que significa el rechazo total y *derogatio*, el rechazo parcial. Para Kelsen, la derogación modifica el contenido de la norma y, por ende, su ámbito de validez. Es por ello que la doctrina distingue los términos abrogación y derogación, el primero se utiliza cuando se produce la eliminación total de un cuerpo normativo. El segundo, en cambio, refiere la supresión de una parte de una disposición jurídica, o una o varias disposiciones de uno o varios textos normativos que subsisten después de efectuada la acción derogatoria”. Véase también Guastini (2016, p. 259).

incompatibilidad es de tal magnitud, como se infiere de la clasificación contenida en el artículo 52 del mismo Código⁴².

Sin embargo, si una ley anterior es contradicha por una ley posterior, la primera no pierde su validez *per se*. El criterio cronológico adquiere operatividad a través del ejercicio realizado por el resolutor de un caso concreto, lo que, en conformidad con el efecto *inter pares* de las sentencias judiciales establecido por el artículo 3º del Código Civil, hace necesaria una declaración judicial que establezca la pérdida de vigencia de la ley anterior de manera particular (Henríquez Viñas, 2016, pp. 14-15). Así lo observa Bascuñán Rodríguez (2000, p. 238) al comentar el tenor del artículo 53 del Código Civil: “[...] Esta ‘derogación’ se produce cuando el órgano que debe resolver un caso, y debe fundar su decisión sujetándose al derecho vigente, constata que este contiene dos soluciones distintas para ese caso, incompatibles entre sí. La prevalencia de [...] la derogación tácita de la *lex anterior* no son, en consecuencia, los efectos de un acto realizado en ejercicio de una potestad normativa, sino los efectos de un complejo de reglas que gobiernan el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Estas reglas no son reglas que permitan a un órgano realizar un cierto acto normativo, referido a textos autoritativos. Son reglas que obligan al órgano adjudicador a seleccionar de una manera determinada la norma aplicable al caso.”⁴³

La aplicación del criterio cronológico para resolver conflictos entre normas depende de que ambas provengan de la misma autoridad. Solo de esta manera se puede ver un “cambio” en la decisión sobre una regulación. Esto permite apreciar que su utilización será más bien residual, operando en defecto de los demás criterios, y siempre que sea posible determinar que ambas normas comparten un mismo ámbito de competencia. Ello, aplicado a las antinomias producidas entre normativas regulatorias, donde las normas en conflicto suelen provenir de organismos distintos, permite concluir la dificultad de aplicación —por lo menos en términos generales— de este criterio para la efectiva resolución de contradicciones.

2. Del criterio jerárquico

Un segundo criterio para resolver antinomias es el principio jerárquico. Este criterio se aplica cuando las dos normas provienen de fuentes de diferente tipo, dentro de las cuales una de ellas está subordinada a la otra, lo que impide a esta última contradecir a la superior. En otras palabras, se reconoce la existencia de rasgos superiores e inferiores entre normas, en las que las de plano inferior tienen como característica la imposibilidad o incapacidad de establecer una reglamentación contraria a lo estipulado en las normas de rango superior dentro de la estructura normativa.⁴⁴

El criterio jerárquico se basa en el reconocimiento de la estructura escalonada del sistema normativo, en la cual la validez de cada norma depende de su conformidad con una norma superior o “fundante”, tanto en lo sustancial como en lo formal. La normativa superior será la encargada de definir el procedimiento de creación que se deberá seguir para la elaboración de las normas inferiores y, además, establecerá los límites materiales que el emisor de la norma inferior deberá respetar.

⁴² En *Farias Arellano con Junta Nacional de Jardines Infantiles* (2010, c. 5º), la Corte Suprema señaló que “la cesación de la eficacia que significa la derogación de una ley, deviene por efecto de su reemplazo por otra o su eliminación. Así, el legislador priva expresamente a la primera de su fuerza obligatoria, mencionando el cuerpo legal o las disposiciones que deroga; ó tácitamente, es decir, como consecuencia de la incompatibilidad que emana entre los preceptos del nuevo cuerpo legal y los del anterior. Este último mecanismo, en todo caso y aún cuando se hace operativo sobre la base de una presunción, no es ilimitado y ha sido, de hecho, restringido, de acuerdo a lo que prescribe el artículo 53 del Código Civil, desde que se mantienen vigentes en las leyes precedentes, aunque versen sobre la misma materia, todo lo que no pugna con las disposiciones de la nueva ordenación”.

⁴³ En un mismo sentido, Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013, pp. 95-96).

⁴⁴ Guastini (2016, p. 259); Bobbio (2017, p. 186).

De este modo, será válido resolver una antinomia mediante un juicio de validez en el que una norma sea evaluada utilizando como baremo el contenido de la normativa superior. No obstante, la consecuencia lógica derivada de una incompatibilidad dependerá de lo que disponga previamente el propio ordenamiento jurídico, el cual dotará de potestades a determinados órganos para la realización de dichos juicios de validez e implementará las sanciones consecuenciales a la constatación de la incompatibilidad. Así, dependiendo del tipo de vicio de validez, el órgano competente podrá declarar la inexistencia de la norma, su nulidad, su anulabilidad o su inaplicabilidad para un caso concreto. Por lo tanto, no siempre la contravención dará lugar, de manera inmediata, a una invalidez normativa, lo que ha permitido a parte de la doctrina considerar este criterio como una característica específica del “derecho positivizado”, ya que, a diferencia del *criterio cronológico*, la jerarquía requerirá de un reconocimiento normativo previo para su procedencia (Celotto, 2018, pp. 104-105).⁴⁵

En Chile, la determinación de las distintas jerarquías normativas tiene como punto de partida lo señalado en el artículo 6º de la Constitución, que, al reconocer el *principio de supremacía constitucional*, somete el ejercicio de las potestades normativas al contenido del texto constitucional. Así, la Constitución se sitúa —se autodefine— como la norma de rango superior⁴⁶ y otorga al Tribunal Constitucional la facultad de ejercer un control específico sobre la constitucionalidad de las normas de rango inferior. A su vez, los artículos 32 N°6 y 98 de la Constitución ubican a la legislación, en sus diversas formas, en un rango inmediatamente inferior y, finalmente, la normativa *infralegal* emanada de la potestad reglamentaria de órganos administrativos se encontrará en el nivel más bajo (Henríquez Viñas, 2016, p. 10), a lo menos, a la luz de este punto de vista.

Sin embargo, los conflictos normativos provocados por normas infralegales dictadas en conformidad a una potestad legal no han sido resueltos por la jurisprudencia mediante el reconocimiento de una jerarquía dentro de la categoría *infralegal*. Esto permite inferir que, para los tribunales de justicia, una norma dictada por una Superintendencia y otra dictada por una municipalidad tendrían el mismo rango jurídico.

⁴⁵ Es recurrente encontrar sentencias en donde la Corte Suprema realiza una comparación entre la “derogación” y la “inconstitucionalidad”, vistas como consecuencias naturales de la aplicación del criterio *cronológico* -la primera- y del *jerárquico* -la segunda-, señalando: “[...] Así, mientras la declaración de inconstitucionalidad es producto del principio de jerarquía normativa, la derogación lo es de la inagotabilidad de la potestad legislativa; mientras la declaración de inconstitucionalidad deriva de un juicio de validez normativa, la derogación procede de un juicio de oportunidad política; en fin, mientras la declaración de inconstitucionalidad -al menos, en sistemas de jurisdicción constitucional concentrada- corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional, la derogación es realizada por la ley y, en consecuencia, puede y debe ser aplicada por cualquier juez y, más en general, por cualquier operador jurídico. Estas diferencias que se mancan en cuanto acto derogatorio, ellas comienzan a difuminarse cuando se trata de efecto derogatorio, cuya esencia es la cesación de la vigencia, en cambio en la inconstitucionalidad es un efecto derivado de la consecuencia primaria consistente en verificar la invalidez de la norma legal, como ocurre al examinar la inconstitucionalidad de leyes derogadas, todo lo cual no fue asumido por el Tribunal Constitucional” (Noriega Cardo con Servicio de Registro Civil e Identificación, 2017, c. 6º). En un mismo sentido, Bequer Arias y otro con Servicio de Registro Civil e Identificación (2017); Avendaño Farfán con Servicio de Registro Civil e Identificación (2016); y Osorio Godoy con Alarcón Bizama (2011), entre otros.

⁴⁶ “[...] El constitucionalismo permite reconocer particularidades primarias y fundacionales del Estado a la Constitución Política de la República. Esta lucha del hombre por su dignidad se verá reflejada en los claros principios de supremacía constitucional; ilegitimidad de las normas de inferior jerarquía que estén en contraposición con sus mandatos, principios y valores; aplicación directa de la Constitución por todos los habitantes, sus autoridades y los tribunales; interpretación de las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución; la interpretación preferente de las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico en el sentido que guarde concordancia con la Carta Fundamental; la ininvocabilidad de toda norma de inferior jerarquía que tienda a contrariar la Constitución, y el concepto de Constitución material. A lo anterior se suman las prescripciones expresas de nuestro Código Político, en cuanto asegura la dignidad, libertad e igualdad de las personas y la democracia como base del sistema político en nuestra República (artículos 1º, 4º, 13, 15 y 19, entre otros), imponiendo a los órganos del Estado el deber de someter a ella su acción (inciso primero del artículo 6º) como exigencia de legitimidad y validez de las actuaciones (inciso primero del artículo 7º), excluyendo cualquier circunstancia para arrogarse otras facultades que las expresamente conferidas (inciso segundo del artículo 7º), que en el evento de actuar de modo diferente se generarán las sanciones y responsabilidades correspondientes a sus infractores (inciso final del artículo 6º e incisos segundo y tercero del artículo 7º) [...]” (Constructora Lyon con SEREMI de Salud, Región Metropolitana (2012, c. 20º). En un mismo sentido, Comarrico con Alveal Villalobos (2010, c. 18º).

Así lo ha interpretado la Corte Suprema, que, al resolver un conflicto jurídico relacionado con la prohibición de instalación de carteles publicitarios, debió enfrentar la presunta contradicción existente entre la regulación de una ordenanza municipal y la normativa emitida por la Dirección de Vialidad, concluyendo: “*Que ninguna duda cabe que las normas aplicables en la especie son las especiales contenidas en la Ordenanza Municipal dictadas con los elementos y modalidades peculiares que reclama adaptar una situación prevista en términos generales por el Decreto con Fuerza de Ley N°850 del año 1998, denominado como ‘Ley de Caminos’, pero que sin contraponerse a ella, regula a través de los instrumentos idóneos y específicos como ocurre con el Plan Regulador Comunal o el Plan Seccional, la situación particular de las instalaciones publicitarias dispuestas en propiedad privada, como sucede en este caso con el sustento publicitario ubicado en el inmueble de avenida [K.], por lo que resulta que en estricto rigor, no existe, —como se plantea reiteradamente en el recurso— un problema de gradación normativa o de pugna de atribuciones entre el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Vialidad y el Municipio a través de las Ordenanzas, sino que se trata de un problema de fuente o generación de normas que en lo fundamental, son complementarias de la planificación territorial, y en lo que respecta al Municipio, pueden establecer mayores restricciones que a las allí indicadas, a través del Plan Regulador Comunal, a la que debe sujetarse el tratamiento pormenorizado de dicha actividad y no por ello existir contradicción, antinomia o conflicto normativo en cuanto a su valor jurídico, que autoricen de algún modo a descartar su aplicación.*”⁴⁷

De esta manera, el *criterio de jerarquía* parece no proporcionar una pauta clara para resolver antinomias entre normas regulatorias (todas de rango *infralegal*), ya que la jurisprudencia, en los pocos fallos existentes sobre la temática, ha tendido a reconocer que este tipo de regulación posee una misma jerarquía (o similar) entre sí, impidiendo establecer una estructura con categorías o subcategorías superiores e inferiores que permitan identificar cuál norma regulatoria debe prevalecer o aplicarse en un caso concreto.

3. Del criterio de especialidad

Finalmente, el tercer criterio para resolver antinomias es el *principio de especialidad normativa*, el cual permite determinar cuál regla jurídica debe aplicarse en un caso concreto en función de la materia que regula⁴⁸, recomendando excluir la aplicación de aquella norma general en favor de la que se refiere a una clase determinada de personas, cosas o relaciones jurídicas específicas (Tardío Pato, 2003, p. 191).⁴⁹ De esta forma, el criterio limita la aplicabilidad de la norma general al priorizar la norma especial, sin que ello implique, consecuencialmente, la expulsión de la regla general del sistema jurídico.⁵⁰

El fundamento del *criterio de especialidad* radica en el *principio de igualdad*, que exige diferenciar entre categorías para tratar de manera distinta a aquellas que poseen características diversas.⁵¹ implicando, de manera inherente, la realización de un juicio de comparación hermenéutica entre dos preceptos, a fin

⁴⁷ *Inversiones Cava y otro con Municipalidad de Vitacura* (2016, c. 8º). En un mismo sentido, *Pentagrama Chile con Municipalidad de Providencia* (2016, c. 6º).

⁴⁸ “[...] En ese sentido, conviene destacar, como lo hace presente el recurrente, el criterio para determinar la especialidad de una norma no se encuentra dado sólo por el cuerpo normativo en que se ubica, que puede otorgar alguna luz sobre ello, sino principalmente por la esencia o naturaleza intrínseca de la disposición” (*Minera Los Pelambres con Dirección General de Aguas*, 2013, c. 7º).

⁴⁹ En Chile, la Corte Suprema ha sentenciado: “*Que, al respecto, ha de considerarse que es una máxima universal en el derecho la correspondiente a que si el legislador ha establecido una ley para regir una determinada materia, quiere decir que su voluntad ha sido la de exceptuarla precisamente de la regulación general de la cual trata la propia ley. Así, Arturo Alessandri advierte que ‘sería absurdo hacer prevalecer una ley general sobre una particular; dado que ‘una ley particular supone un estudio expreso en cuanto a la materia que viene a regir; de ahí también que resulte lógica la primacía que se le acuerda a la ley especial’. Este principio se encuentra reconocido en los artículos 4 y 13 del Código Civil*” (Torres Vera, 2020, c. 8º). En un mismo sentido, *Strange Santelices* (2019, c. 9º), o *Ríos Medina* (2019, c. 9º), entre otros.

⁵⁰ *Ferrer Beltrán y Rodríguez* (2011, p. 183); *Henríquez Viñas* (2016, pp. 15-16).

⁵¹ Sobre el *principio de igualdad*, *Díaz de Valdés Juliá* (2019, pp. 118-123); *Tardío Pato* (2003, pp. 192-197).

de que el operador jurídico pueda calificar a uno de ellos como “especial.”⁵² Por ello, la utilidad de este criterio para resolver antinomias dependerá de que las normas en contradicción compartan, por un lado, un mismo ámbito de aplicación⁵³ y, por otro, el mismo nivel dentro de la estructura jerárquica del ordenamiento, puesto que, de lo contrario, la derrotabilidad de una de ellas dependerá de los criterios *cronológico* o de *jerarquía*.⁵⁴ Por esta razón, para Huerta Ochoa (2007, pp. 143-146) es recomendable que la operatividad del *principio de especialidad* se encuentre regulada positivamente en el ordenamiento jurídico,⁵⁵ ya que ello reduce, en parte, la subjetividad del intérprete. De no ser así, este criterio operará como un principio general del Derecho, otorgando al intérprete un amplio margen de discrecionalidad para definir la especialidad como estándar de resolución de conflictos normativos.⁵⁶

En Chile, este criterio tiene, principalmente, un tratamiento axiomático, aunque existe cierta regulación en el ámbito del derecho privado, específicamente contemplada en los artículos 4º y 13 del Código Civil⁵⁷. Esta falta de una regulación general sobre el principio no ha impedido que la jurisprudencia lo utilice en distintos ámbitos de la actividad jurídica, incluyendo algunos casos —aunque escasos— donde las normas en conflicto provienen del ejercicio de potestades normativas conferidas por ley a órganos administrativos.

Por ejemplo, en casos enmarcados dentro del sistema de educación penitenciaria, ha surgido la disyuntiva de aplicar las normas sobre la asistencia de alumnos al recinto educacional establecidas en una circular de la Superintendencia de Educación o aquellas que se recogen por el *Reglamento de Libertad Condicional*, frente a lo que la Corte de Apelaciones de Talca parece utilizar un criterio de *especialidad* para concluir que, en definitiva, “[...] la existencia de normas del sector de educación, que regulan las planillas de control de asistencia u otros instrumentos que son destinados a medir la acción de los educadores sobre el rendimiento y desempeño de sus alumnos, no resultan aplicables ni vinculantes para el tribunal de conducta. Ello en tanto que la propia normativa que lo regula establece que la fuente de sus informaciones y la base de sus acuerdos, son los votos, pronunciamientos y antecedentes que entregan los integrantes del tribunal en cada una de las sesiones en que evalúan el comportamiento mensual de los penados, lo que se ha manifestado con claridad en cada una de las sesiones, según se consigna en las actas que respaldan lo que ha sido informado por cada integrante del tribunal.”⁵⁸

Como se ha tratado de exponer, si bien los criterios tradicionales pueden utilizarse para resolver antinomias entre normas, su idoneidad y suficiencia para la solución de un conflicto entre normas regulatorias no está resuelta. Como señala Jover (2020, p. 105), “[...] [e]l sistema de fuentes es complejo y, por ello, las soluciones tradicionales, jerarquía y competencia, especialidad y temporalidad, ya no son suficientes para articular las relaciones entre sus elementos.”⁵⁹ En este sentido, es comprensible que, en diversos casos que involucran normas regulatorias, la jurisprudencia a veces resuelva las antinomias mediante criterios

⁵² Por ello es común catalogar a dicho criterio como “interpretativo” más que “lógico”. Celotto (2018, pp. 32 y 96); Huerta Ochoa (2007, p. 143).

⁵³ “Existe otro sentido en la teoría jurídica de ‘ley especial’, aquel en el que decimos que, por ejemplo, la Ley de Propiedad Horizontal es especial en relación con el Código Civil, esto es, llamamos ‘especial’ a un cuerpo legal que regula una materia concreta, que también está regulada por otro cuerpo legal que contiene una regulación más general” (Moreso y Vilajosana, 2004, p. 107).

⁵⁴ Bustamante (2010, pp. 102-103); De Otto y Pardo (2012, p. 80).

⁵⁵ “Por otro lado, como nos explica Alf Ross, la relación entre una regla general y una regla particular (especial) viene dada mediante nexos sintácticos del tipo ‘sin embargo’, ‘a menos que’, ‘con excepción de’, etc., que indican que la regla general sólo deberá aplicarse con la limitación impuesta por la particular” (Tardío Pato, 2003, p. 192).

⁵⁶ Según Bulygin y Mendonca (2005, p. 79), esto podría dar pie a situaciones en las que el juez, en su calidad de operador jurídico, utilice criterios personales o preferencias basadas en valores jurídicos para resolver conflictos normativos.

⁵⁷ Véase las reflexiones sobre el artículo 4º del Código Civil y su supuesta “especialidad” o “supletoriedad” realizadas por Vergara Blanco (2010, pp. 53-61).

⁵⁸ Montecinos Bustos y otro con Gendarmería de Chile (2018, c. 2º).

⁵⁹ En igual sentido, Bulygin y Mendonca (2005, p. 79); Henríquez Viñas (2016, pp. 16-18).

que carecen de una mayor sistematización, dejando dudas sobre el funcionamiento o preferencia de los criterios a utilizar en el caso concreto, profundizándose una crítica sobre la insuficiencia del sistema para operar de manera coherente, sin recurrir, en última instancia, a la subjetividad del juzgador (Bulygin y Mendonca, 2005, p. 79).

5. Conclusiones

El creciente protagonismo que han adquirido las circulares, resoluciones, ordenanzas u oficios administrativos dentro de la regulación nacional ya no resulta sorprendente y, por el contrario, han consolidado un tipo de fuente formal del Derecho que, si bien no es nueva, genera problemas novedosos en la estructura del ordenamiento jurídico chileno. Como es bien sabido, la normativa regulatoria, cuyo origen se encuentra en el ejercicio de una potestad normativa conferida por ley, no está expresamente contemplada en el sistema de fuentes diseñado por la Constitución; sin embargo, ellas tienen una aplicación relevante dentro del tráfico jurídico, lo que evidencia su importancia a pesar de las incertidumbres teóricas que plantean.

Una de estas problemáticas es la búsqueda de mecanismos adecuados para resolver las antinomias entre normativas infralegales emitidas por autoridades administrativas cuyas atribuciones son establecidas por la ley —y no por la Constitución—. Esta característica dificulta la aplicación de los criterios tradicionales utilizados para solucionar conflictos, debido a las particularidades específicas de las normas regulatorias: ambas normas suelen ser emitidas por órganos distintos, lo que hace inviable la aplicación del *principio de temporalidad*. Asimismo, ambas poseen el mismo rango dentro de la “pirámide” normativa, lo que impide recurrir al *principio de jerarquización*. Y finalmente, suelen compartir un ámbito de aplicación equivalente, especialmente en cuanto a la materia y los sujetos vinculados, lo que, en general, descarta la aplicación del *principio de especialidad*.

Se ha constatado que esta temática refleja un fenómeno relativamente moderno, aún carente de jurisprudencia que sistematice los criterios eficaces para enfrentar estas antinomias dentro del ámbito nacional. Si bien existen algunos casos abordados por los tribunales chilenos, las soluciones dadas han sido dispares, en los que, en unos, se emplean los criterios tradicionales y, en otros, se recurre a mecanismos hermenéuticos que han permitido a jueces revelar antinomias aparentes. En consecuencia, los conflictos entre normas regulatorias son, en su mayoría, resueltos por la judicatura a través de criterios interpretativos de naturaleza *principal*, sin recurrir, salvo contadas excepciones, a los criterios tradicionales utilizados para resolver conflictos entre *reglas* jurídicas.

Uno de estos criterios interpretativos responde al *principio de competencia*, que obliga al operador jurídico a analizar adecuadamente las potestades y atribuciones conferidas a los órganos del Estado responsables de elaborar las distintas normativas regulatorias. De esta manera, el juzgador debe inmiscuirse en el abanico de competencias de cada entidad involucrada en la creación de la antinomia, para poder apreciar con detalle cuál de ellas es la encargada de elaborar la regulación sectorial. Conforme a ello, el juez podrá “inaplicar” una de las dos reglas en contradicción. Lamentablemente, como hemos podido constatar, este criterio resulta útil para desentrañar antinomias aparentes, pero no será eficaz para enfrentar antinomias reales.

El segundo de estos criterios hace relación al *principio de coordinación*, que ha comenzado a ser reconocido por el derecho positivo y que influye directamente en los órganos regulatorios, impulsándolos a actuar colaborativamente al ejercer potestades regulatorias con alcance general y abstracto. Sin embargo, y a pesar de que dicho principio ha tenido acogida por muchas de las entidades involucradas (destacándose el caso

de las circulares conjuntas emitidas por la Superintendencia de Casinos de Juego y la Unidad de Análisis Financiero), lo cierto es que aquél responde más a un criterio preventivo que a uno resolutivo, lo que explica su escasa utilización por la jurisprudencia para solucionar este tipo de disyuntivas antinómicas.

El conflicto entre normas regulatorias es un fenómeno en desarrollo, que presenta desafíos para el sistema jurídico chileno. La proliferación de este tipo de normas, caracterizadas por su especificidad técnica y la flexibilización en los procedimientos para su creación y modificación, aumenta el riesgo de superposición y dificulta la identificación de la conducta que se desea que cumplan los ciudadanos. Por ello, es necesario que el sistema jurídico reflexione y desarrolle nuevos mecanismos para abordar este tipo de antinomias entre normas regulatorias, ya que las herramientas tradicionales se muestran insuficientes ante ellas. Esto implica repensar el fenómeno y el sistema de fuentes administrativas, para así lograr crear las bases sólidas para la gestión de estas normas y proporcionar herramientas eficaces para que los operadores jurídicos puedan enfrentar, de manera correcta, estos conflictos normativos y garantizar la coherencia del ordenamiento.

Referencias bibliográficas

- Aguiló Regla, Josep (2012): *Teoría general de las fuentes del Derecho (y el orden jurídico)*. Ariel Derecho.
- Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio (2012): *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas* (2.^a edición revisada). Editorial Astrea.
- Aldunate Lizana, Eduardo (2009): “La distribución de potestades normativas en la Constitución: potestades reglamentarias administrativas, auto acordados y facultades del Fiscal Nacional”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIII, pp. 371-390. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200010>
- Avezuela Cárcel, Jesús (2011): *Supervisión presidencial y potestad normativa de las agencias reguladoras en los Estados Unidos*. Thomson Reuters.
- Bascuñán Rodríguez, Antonio (2000): “Sobre la distinción entre derogación expresa y derogación tácita”. *Anuario de filosofía jurídica y social*, N°18, pp. 227-261. https://filosofajuridica.cl/portfolio_3/anuario-2000/
- Bermúdez Soto, Jorge (2014): *Derecho administrativo general* (3.^a edición actualizada). Thomson Reuters.
- Bobbio, Norberto (2017): *Teoría general del derecho* (traducción de Jorge Guerrero). Editorial Temis.
- Bulygin, Eugenio y Mendonca, Daniel (2005): *Normas y sistemas normativos*. Marcial Pons.
- Bustamante, Thomas (2010): “Conflictos normativos y decisiones contra legem: una explicación de la derrotabilidad normativa a partir de la distinción entre reglas y principios”. *Doxa*, N°33, pp. 79-108. <http://dx.doi.org/10.14198/DOXA2010.33.05>
- Camacho Cépeda, Gladys (2005): “La problemática de la potestad normativa de las Superintendencias”, en *Actas de las XXXIV Jornadas de Derecho Público*. LexisNexis, pp. 423-432.
- Carrasco Poblete, Jaime y Contardo González, Juan Ignacio (2021): “Circulares interpretativas del Sernac: a dos años del estreno de su nueva facultad”. *El Mercurio Legal*, columna de opinión. Disponible en: <https://tinyurl.com/25fokufv>.
- Cazor Aliste, Kamel (2002): *La sumisión a derecho de los actos y disposiciones del Presidente de la República*. Universidad Central de Chile. Tomo I.
- Celotto, Alfonso (2018): *Paradojas y antinomias. La teoría general del ordenamiento jurídico y sus contradicciones*. Ediciones Olejnik.

- Cordero Quinzacara, Eduardo (2019): “Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional”. *Ius et Praxis*, vol. 25, N°1, pp. 285-334. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000100285>
- Cordero Quinzacara, Eduardo y Aldunate Lizana, Eduardo (2013): *Estudios sobre el sistema de fuentes en el derecho chileno*. Thomson Reuters.
- Cordero Vega, Luis (2015): *Lecciones de derecho administrativo*. Thomson Reuters.
- De Otto y Pardo, Ignacio (2012). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes* (12.^a reimpresión). Ariel Derecho.
- Díaz de Valdés Juliá, José Manuel (2010): “Anomalías constitucionales de las Superintendencias: un diagnóstico”. *Estudios Constitucionales*, vol. 8, N°1, pp. 249-282. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000100009>
- Díaz de Valdés Juliá, José Manuel (2019): *Igualdad constitucional y no discriminación*. Tirant lo Blanch.
- Esteve Pardo, José (2015): *Estado garante. Idea y realidad*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Evans Espíñeira, Eugenio (2002): “Las actividades económicas de las empresas en la Constitución y las facultades normativas de los órganos de la Administración y fiscalización del Estado”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 29, N°3, pp. 673-683. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650346>
- Evans Espíñeira, Eugenio (2007): “La sanción administrativa y la regulación de las actividades económicas. Efectos de un cambio en la jurisprudencia constitucional”. *Revista de Derecho Público*, N°69, pp. 458-475. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-5249.2007.40276>
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco (2010): *Conflictos normativos e interpretación jurídica*. Cuadernos de Divulgación sobre Cultura de la Legalidad, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
- Ferrajoli, Luigi (2011): *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Editorial Trotta. Tomo 1. Teoría del derecho.
- Ferrer Beltrán, Jordi y Rodríguez, Jorge Luis (2011): *Jerarquías normativas y dinámica de los sistemas jurídicos*. Marcial Pons.
- García García, José Francisco (2009): “¿Inflación de Superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio”. *Actualidad Jurídica*, N°19, pp. 327-372. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/inflacion-de-superintendencias-un-diagnostico-critico-desde-el-derecho-regulatorio/>
- García García, José Francisco y Verdugo Ramírez, Sergio (2010): “De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: aspectos constitucionales y de diseño regulatorio”. *Actualidad Jurídica*, N°22, pp. 263-305. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/de-las-superintendencias-a-las-agencias-regulatorias-independientes-en-chile-aspectos-constitucionales-y-de-diseno-regulatorio/>
- García Mányez, Eduardo (1951): *Introducción a la lógica jurídica*. Fondo de Cultura Económica.
- García Mányez, Eduardo (2009): *Filosofía del derecho* (17.^a edición). Editorial Porrúa.
- Guastini, Riccardo (1999a): “Antinomias y lagunas”. *Jurídica*, N°29, pp. 437-450. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11388/10435>
- Guastini, Riccardo (1999b). *Distinguiendo* (traducción de Jordi Ferrer Beltrán). Gedisa Editorial.
- Guastini, Riccardo (2016): *La sintaxis del derecho* (traducción de Álvaro Núñez Vaquero). Marcial Pons.
- Henríquez Viñas, Miriam (2013): “Los jueces y la resolución de antinomias desde la perspectiva de las fuentes del derecho constitucional chileno”. *Estudios Constitucionales*, vol. 11, N°1, pp. 459-476. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100012>

- Henríquez Viñas, Miriam (2016): *Las fuentes del orden constitucional chileno*. Thomson Reuters.
- Henríquez Viñas, Miriam (2017): “Justicia constitucional chilena y vicios de forma: un caso de improcedencia”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, vol. 13, N°15, pp. 49-68. <http://dx.doi.org/10.22235/rd.v1i15.1372>
- Henríquez Viñas, Miriam y Núñez Leiva, José Ignacio (2021): “Reflexiones preliminares sobre los vicios de constitucionalidad de forma en el sistema chileno” en Henríquez Viñas, Miriam, *Jurisdicción constitucional y vicios de forma*. Tirant lo Blanch, pp. 11-22.
- Huerta Ochoa, Carla (2007): *Conflictos normativos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huerta Ochoa, Carla (2008): *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Iturralde Sesma, Victoria (1987): “Una aproximación al tema de las antinomias normativas: problemas relativos a la identificación de las mismas”. *Anuario de filosofía del derecho*, N°4, pp. 331-354. <https://revistas.mjustice.gob.es/index.php/AFD/article/view/1365>
- Jover, José María (2020): “La potestad normativa de la CNMC: A propósito de la doctrina del Consejo de Estado sobre los proyectos de circulares”. *Revista de Administración Pública*, N°211, pp. 71-110. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.211.03>
- Linazasoro Espinoza, Izaskun (2017): *El derecho a una buena Administración Pública. Cambios de paradigmas en el Derecho Administrativo chileno: de las potestades y privilegios a los derechos de los ciudadanos*. Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Maureira Arrizaga, Daniella (2018): *Justificación constitucional de las atribuciones normativas de los organismos reguladores en Chile*. Tesis para optar al grado de Doctora en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Moreso, José Juan y Vilajosana, Josep María (2004): *Introducción a la teoría del Derecho*. Marcial Pons.
- Pacheco Gómez, Máximo (2004): *Teoría del derecho* (5.ª edición actualizada). Editorial Jurídica de Chile.
- Squella Narducci, Agustín (2013): *Introducción al derecho* (2ª edición actualizada y ampliada). Editorial Jurídica de Chile.
- Tardío Pato, José Antonio (2003): “El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales”. *Revista de Administración Pública*, N°162, pp. 189-225. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-162-septiembre-diciembre-2003/el-principio-de-especialidad-normativa-lex-specialis-y-sus-aplicaciones-jurisprudenciales-2>
- Vergara Blanco, Alejandro (2010): *El derecho administrativo como sistema autónomo. El mito del Código Civil como “derecho común”*. Abeledo Perrot.

Jurisprudencia citada

- Avendaño Farfán con Servicio de Registro Civil e Identificación* (2016): Corte Suprema, 30 de agosto de 2016, rol N°35237-2016 (recurso de protección).
- Bequer Arias y otro con Servicio de Registro Civil e Identificación* (2017): Corte Suprema, 4 de mayo de 2017, rol N°4732-2017 (recurso de protección).
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile y otros con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras* (2014a): Corte de Apelaciones de Santiago, 29 de enero de 2014, rol N°94781-2013 (recurso de protección).
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile y otros con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras* (2014b): Corte Suprema, 29 de abril de 2014, rol N°4635-2014 (recurso de apelación).

- Comarrico con Alveal Villalobos* (2010): Corte Suprema, 28 de septiembre de 2010, rol N°1018-2009 (recurso de casación).
- Constructora Lyon con SEREMI de Salud, Región Metropolitana* (2012): Corte Suprema, 12 de junio de 2012, rol N°704-2012 (recurso de casación).
- Farías Arellano con Junta Nacional de Jardines Infantiles* (2010): Corte Suprema, 14 de enero de 2010, rol N°7480-2009 (recurso de casación).
- Inversiones Cava y otro con Municipalidad de Vitacura* (2016): Corte Suprema, 16 de marzo de 2016, rol N°1570-2015 (recurso de casación).
- Minera Los Pelambres con Dirección General de Aguas* (2013): Corte Suprema, 12 de noviembre de 2013, rol N°6997-2012 (recurso de reclamación).
- Montecinos Bustos y otro con Gendarmería de Chile* (2018): Corte de Apelaciones de Talca, 24 de diciembre de 2018, rol N°188-2018 (recurso de amparo).
- Noriega Cardo con Servicio de Registro Civil e Identificación* (2017): Corte Suprema, 27 de junio de 2017, rol N°10224-2017 (recurso de protección).
- Osorio Godoy con Alarcón Bizama* (2011): Corte Suprema, 29 de abril de 2011, rol N°6552-2009 (recurso de casación).
- Pentagrama Chile con Municipalidad de Providencia* (2016): Corte Suprema, 30 de junio de 2016, rol N°27710-2016 (recurso de casación).
- Ríos Medina* (2019): Corte Suprema, 27 de diciembre de 2019, rol N°16351-2019 (solicitud de liquidación voluntaria de bienes).
- R.P.T. con Servicio de Impuestos Internos* (2013): Corte Suprema, 1º de octubre de 2013, rol N°734-2013 (recurso de casación).
- Strange Santelices* (2019): Corte Suprema, 26 de junio de 2019, rol N°29266-2018 (solicitud de liquidación voluntaria de bienes).
- Torres Vera* (2020): Corte Suprema, 14 de septiembre de 2020, rol N°33463-2019 (solicitud de liquidación voluntaria de bienes).