

# Causa R-11-2021 “Ecoprab SpA con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”

## 1. Datos del procedimiento.

### Reclamante:

- Ecoprab SpA

### Reclamada:

- Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental [SEA]

## 2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Mediante la Resolución Exenta N°93 (RCA), de 25 de agosto de 2020, la COEVA de Los Lagos calificó ambientalmente favorable la DIA del proyecto “Planta de reconversión y aprovechamiento de biomasa Ecoprab” (Proyecto), el que pretende emplazarse en un sector rural de la comuna de Dalcahue, Región de Los Lagos. La titularidad del Proyecto corresponde a la empresa Ecoprab SpA (Titular).

En contra de la RCA del Proyecto, se presentó una reclamación administrativa por indebida consideración de las observaciones realizadas durante el proceso de participación ciudadana (PAC) del Proyecto; dicha reclamación fue interpuesta ante el SEA, por parte del Sr. Rodrigo Zegers Reyes, Sra. María José Zegers Quiroga, actuando por sí mismos y en representación de la Junta de Vecinos “N°40 Chile Nuevo”, Junta de Vecinos “Ruta 5 Puntra” y la Junta de Vecinos “El Amanecer” (observantes PAC).

La impugnación aludida fue acogida por el SEA, mediante la R.E N°202199101329 (Resolución Reclamada), de fecha 11 de junio de 2021, por lo que se modificó la RCA del Proyecto, calificándose desfavorablemente la DIA de aquel.

La Reclamante impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, la Resolución Reclamada se sustentaría en la reclamación administrativa PAC presentada de forma extemporánea o fuera de plazo; dicha reclamación habría sido presentada el 30 de octubre de 2020, en circunstancias

que el plazo legal para ejercer dicha impugnación habría vencido el 29 de octubre de 2020.

Sostuvo que, los observantes PAC que ejercieron la reclamación administrativa, carecerían de un interés jurídicamente tutelado, y en consecuencia, implicando la ausencia de legitimación activa, por cuanto sus domicilios no se encontrarían ubicados dentro del área de influencia del Proyecto; agregaron que, no bastaría con alegar simplemente un interés individual o colectivo afectado, sino que se requería la afectación de un derecho concreto.

Afirmó que, los antecedentes proporcionados durante la evaluación ambiental, respecto a las emisiones de olores, odoríferas y de gases, permitirían concluir la inexistencia de riesgo para la salud de la población.

Señaló que, la Resolución Reclamada revocó la RCA del Proyecto, sobre la base de antecedentes infundados e ilegales proporcionados por los organismos sectoriales durante la etapa recursiva; agregó que, los requerimientos de información no tendrían sustento legal, por cuanto aquellos solo pueden ser solicitados por el Comité de Ministros al resolver una reclamación respecto a un EIA, facultad que no gozaría el SEA.

Indicó que, al no existir en Chile una norma de calidad ambiental respecto a los límites a la inmisión de gases odorantes, habría justificado la plena aplicación de la norma de referencia del Reino de Los Países Bajos, la que se ajustaría a la realidad ambiental del país y de las características del Proyecto.

Señaló que, el Proyecto tendría por objeto disminuir al mínimo las emisiones gaseosas, incluyendo las emisiones odorantes mediante la incorporación de las Mejores Tecnologías Disponibles, sumado a que la norma referencia utilizada tendría una efectividad de 95%.

Considerando lo expuesto, solicitó se dejara sin efecto la Resolución Reclamada, y se declara la legalidad de la RCA del Proyecto.

El SEA argumentó que, si bien en primera instancia el Director Ejecutivo del SEA declaró inadmisibile la reclamación administrativa por extemporánea, con posterioridad dicha autoridad acogió un recurso de reposición y declaró admisible dicha reclamación, al constatar un error de hecho que habría sustentado incorrectamente la declaración de inadmisibilidad.

Sostuvo que, las personas que realizan observaciones PAC no tienen la obligación de acreditar un domicilio dentro del área de influencia del Proyecto, siendo suficiente la presentación de observaciones dentro del plazo legal y ante la autoridad competente; además, las observaciones PAC de las personas naturales y jurídicas habrían sido presentadas en tiempo y forma conforme a la normativa ambiental.

Afirmó que, la Resolución Reclamada habría sido dictada de forma legal, considerando que la RCA del Proyecto no habría considerado debidamente las observaciones respecto a la modelación de olores, en consecuencia, no permitiendo descartar impactos sobre la salud de las personas.

Señaló que, no existiría contradicción respecto al análisis y ponderación de las emisiones atmosféricas y las emisiones odorantes, por cuanto se trataría de contaminantes de diferente naturaleza y características.

Indicó que, el análisis meteorológico -utilizado por el Titular- que considera la modelación de olores del Proyecto no tendría sustento científico, en consecuencia, no permite descartar la generación de impactos en la salud de la población.

Sostuvo que, la norma de referencia utilizada por el Titular del Proyecto no se ajustaría a la realidad ambiental del país y del Proyecto, por lo no aquella no justificaría las conclusiones científicas de los informes técnicos presentados por el Titular durante la evaluación ambiental del Proyecto.

Agregó que, en la fase recursiva, el SEA tendría amplias facultades para solicitar informes técnicos a los organismos sectoriales y a entidades de connotada experiencia ambiental, con la finalidad de revisar la evaluación ambiental y descartar eventuales deficiencias suscitadas en dicha evaluación.

Por su parte, los terceros independientes (observantes PAC) plantearon similares alegaciones a las esgrimidas por el SEA, agregando que, el Titular habría incurrido en desviación procesal, al formular alegaciones -sede judicial- que no habrían sido planteadas con anterioridad en sede administrativa. En definitiva, solicitó el rechazo de la impugnación judicial deducida por el Titular.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

### **3. Controversias.**

- i. Sobre la desviación procesal;
- ii. Sobre los requisitos procesales para formular las observaciones PAC;
- iii. Sobre la fecha de presentación de la reclamación administrativa;
- iv. Sobre el requerimiento de informes a organismos sectoriales, y la infracción al principio de contradictoriedad y al orden consecutivo legal;
- v. Sobre el descarte adecuado-en la RCA- respecto a la generación de impactos significativos a la salud a raíz de la emisión de olores.

#### 4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, interpretando armónicamente los arts. 9, 20, 26 y 30 bis, se desprende que el Titular no incurrió en desviación procesal, aun cuando no hubiere presentando previamente una reclamación administrativa en contra de la RCA del Proyecto; lo anterior, atendido que el permiso ambiental otorgó al Titular la autorización de funcionamiento del Proyecto, por ende, carecía de sentido y lógica que aquel impugnara administrativamente la RCA del Proyecto.
- ii. Que, en caso de denegarse la interposición de la reclamación judicial de autos, fundado en la falta de presentación de la reclamación administrativa, implicaría generar una situación de indefensión para el Titular y una vulneración del principio de contradicción consagrado en la Ley N°19.300.
- iii. Que, se da por cumplida la exigencia de agotamiento previo de la vía administrativa, a la luz del art. 17 N°5 y 18 N°5 de la Ley N°20.600, aun cuando la reclamación administrativa no haya sido presentada por el Titular, por cuanto la RCA calificó favorablemente el Proyecto, no existiendo perjuicio para el Titular que justificara la impugnación del permiso ambiental.
- iv. Que, la interposición de la reclamación judicial no permite configurar la desviación procesal, ante la imposibilidad del Titular de formular en sede administrativa las alegaciones planteadas en sede judicial.
- v. Que, para formular las observaciones durante la etapa PAC del Proyecto, no es necesario acreditar un domicilio dentro del área de influencia de aquel, ni tampoco señalar específicamente algún interés o vinculación con el proyecto evaluado o con el área de influencia en la que se emplazara. En este orden, sí se requiere señalar como la autoridad ambiental no consideró debidamente la observación en los fundamentos del permiso ambiental, además de constar la interposición de la observación en tiempo y forma a la luz de las exigencias mínimas de la normativa ambiental.
- vi. Que, consta que los observantes PAC formularon sus preocupaciones e inquietudes ambientales dentro del plazo de 20 días ordenado la Dirección Regional del SEA Los Lagos; la fecha de presentación de las observaciones consta en los timbres o certificaciones electrónicas del SEA, cuyas fechas no necesariamente coinciden con aquellas en que dichas observaciones son adjuntadas o cargadas al expediente administrativo electrónico.

- vii. Que, la reclamación administrativa contra la RCA del Proyecto se presentó dentro del plazo legal exigido en la Ley N°19.300, sin perjuicio que, en una primera instancia, la autoridad ambiental había declarado la inadmisibilidad por extemporaneidad de dicha reclamación, sin embargo, dicha decisión se sustentó en un error de hecho; en particular, la constancia electrónica de la recepción de la reclamación administrativa presentó un error en cuanto al horario de recepción de aquella, lo que conllevó a que en un inicio la autoridad ambiental estimara que la reclamación administrativa fue presentada a las 02.54 am del día 30 de octubre de 2020, en circunstancias que, luego de identificado y corregido el error informático, se constató que dicha reclamación fue presentada el 29 de octubre de 2020 a las 23:54 hrs., es decir, en el último día del plazo de 30 días establecido en la Ley N°19.300.
- viii. Que, conforme al art. 79 del RSEIA, el Director Ejecutivo SEA sí cuenta con atribuciones para solicitar informes técnicos a los organismos sectoriales que participaron en la evaluación ambiental de un proyecto, así como solicitar la información y antecedentes que estime pertinente para la decisión de la reclamación administrativa, lo que -además- se sustenta en el art. 37 de la Ley N°19.880.
- ix. Que, existe abundante jurisprudencia que ha reconocido las amplias facultades de la autoridad ambiental, en fase recursiva, para recabar los antecedentes necesarios para fundar su decisión, pudiendo fundar está en nuevas consideraciones, siempre que se encuentren debidamente motivadas. En concreto, el SEA no vulneró el principio de contradictoriedad y el orden consecutivo legal al considerar las nuevas conclusiones manifestadas por la Subsecretaría de Salud, en su carácter de superior jerárquico de la Seremi de Salud, considerando que el pronunciamiento de dicha Subsecretaría arribó -en fase recursiva- a conclusiones diferentes a las adoptadas por la Seremi del ramo durante la evaluación ambiental del Proyecto.
- x. Que, si bien en la instancia administrativa el Titular no estuvo en condiciones de subsanar errores, omisiones o inexactitudes suscitadas en la evaluación ambiental, sí contó con la oportunidad y derecho para hacer valer sus alegaciones respecto a la reclamación administrativa y presentar los antecedentes que estimara pertinente, derecho que efectivamente ejerció a través de diversas presentaciones formuladas durante la etapa recursiva administrativa.
- xi. Que, en los informes técnicos proporcionados por el Titular durante la evaluación ambiental, en relación a las emisiones atmosféricas, se diferenció entre el material particulado y los gases respecto de las

emisiones odorantes, aplicando metodologías diferentes para su determinación y criterios distintos en la predicción y evaluación de sus impactos. En consecuencia, las conclusiones arribadas por la autoridad ambiental no son contradictorias, ya que las consideraciones técnicas esgrimidas en la Resolución Reclamada no deben ser iguales o similares respecto a los impactos por gases y emisiones odorantes, por cuanto son contaminantes atmosféricos que se diferencian en su naturaleza y en los efectos que pueden causar a la salud de la población, sumado a que el propio Titular, durante la evaluación, les otorgó un tratamiento diferenciado respecto a su cuantificación y en la predicción de sus impactos.

- xii. Que, también se presentan diferencias en cuanto a la tecnología de abatimiento, ya que, respecto de los gases, el Titular incluyó como forma de abatimiento para material particulado y gases, la antorcha de tipo cerrada para el biogás y la humectación de caminos, en cambio, respecto de las emisiones odorantes, se consideró como abatimiento a las instalaciones estancas y herméticas, y la modificación del biofiltro.
- xiii. Que, en cuanto a las emisiones fugitivas, tanto de los vehículos que transportarán los residuos a su tratamiento como de las instalaciones, están consideradas suficientemente por el Titular del Proyecto en sus informes técnicos; dichas emisiones constituyen un riesgo ante fallas operacionales, siendo debidamente abordadas en los Planes de Contingencia de la DIA; en este orden, las emisiones aludidas no representan un efecto esperado ocasionado por el funcionamiento del Proyecto, el que contempla el aprovechamiento de biogás que se genere con el proceso de transformación de los residuos, por ende, las emisiones fugitivas no deben ser consideradas en la predicción de impactos, lo que sí procede respecto de las emisiones odorantes, que sí derivan del normal funcionamiento del Proyecto. A mayor abundamiento, si bien el Director Ejecutivo estaba facultado para solicitar un informe a la Subsecretaría de Salud Pública -en la fase recursiva-, el pronunciamiento de dicho organismo fue errado al atribuir ciertos riesgos del Proyecto, la categoría de impactos.
- xiv. Que, ni en las Adendas ni en el Estudio de Impacto odorante- y su versión actualizada-, el Titular justificó adecuadamente el uso de las normas de referencia para efectos de evaluar el impacto odorante del Proyecto. Esta materia es de suma relevancia en la evaluación ambiental, por cuanto la justificación adecuada de la norma de referencia, permite determinar los factores de emisión atribuidos al Proyecto y los límites de inmisión con los que se comparan los olores que este generaría.

- xv. Que, respecto de los factores de emisión, consta que no se utilizó la Guía de Emisiones Atmosféricas de los Países Bajos, sino que se consideró una estimación de las emisiones odorantes basada en la comparación del biofiltro proyectado con las emisiones odorantes de biofiltros de criaderos de cerdos, lo que no guarda relación con el tipo y características del Proyecto en cuanto a las materias procesadas, las que provienen de residuos orgánicas industriales e incluso de productos de la industria salmonera; el tratamiento de dichos residuos y/o productos pueden generar olores molestos con graves niveles de ofensividad.
- xvi. Que, la norma de referencia utilizada por el Titular, tiene aplicación respecto a actividades industriales realizadas en una zona urbana, lo que no se condice con la ubicación del Proyecto, en que se emplaza en su sector rural y fuera del límite urbano de la comuna de Dalcahue. En este orden, el Titular no justificó las razones para asimilar la zona de emplazamiento del Proyecto a la zona geográfica considerada en la norma de referencia.
- xvii. Que, no hubo justificación en cuanto al uso de la norma de referencia ofrecida por el Titular para evaluar el impacto de sus emisiones odorantes, por cuanto existieron serias inconsistencias y falencias en cuanto a la determinación de los factores de emisión, límites de inmisión y fundamentación del criterio asociado al uso del suelo.
- xviii. Que, en cuanto a la dispersión de olores, la modelación utilizada por el Titular durante la evaluación ambiental, carece de sustento metodológico y sustantivo, por cuanto los datos obtenidos a través de mediciones en terreno (estación Butalcura) no se condicen plenamente con los datos proporcionados por el sistema de predicción-modelación- arrojando solo ciertas consistencias parciales respecto la situación ambiental de la zona de emplazamiento del Proyecto y de sus alrededores. En particular, no es efectiva la conclusión del Titular en cuanto a que los vientos provenientes del sur y del suroeste serían predominantes, lo que impide determinar la ausencia de afectación a la salud de la población respecto a los habitantes que residen en las cercanías del Proyecto; además, no existió similitud entre el modelo de pronóstico y los datos observados en terreno.
- xix. Que, las características de los vientos considerados en la modelación (Calpuff), tienen una mayor velocidad que los vientos de la zona del Proyecto, lo que acarrea la sobreestimación de los vientos de dicha zona, influyendo notoriamente en los resultados de la dispersión de contaminantes, por cuanto los vientos de mayor velocidad pueden dispersar contaminantes a una mayor distancia, pero con una menor concentración, en este caso, de los olores del Proyecto. Ergo, la predicción

de impactos en salud de la población a raíz de la dispersión de contaminantes por el viento, consideró erradamente una menor concentración de estos respecto a la realidad ambiental de la zona del Proyecto, por lo que las conclusiones técnicas de la modelación utilizada por el Titular carece de sustento técnico, e impide descartar la generación de impactos significativos en la salud de la población, en particular, respecto de los habitantes que residen en las cercanías o proximidades de la zona de emplazamiento del Proyecto. A mayor abundamiento, la sobreestimación de la velocidad del viento implicó una subestimación en la intensidad de los olores en los receptores sensibles (habitantes cercanos al Proyecto).

- xx. En definitiva, se rechazó la reclamación judicial, considerando fundamentalmente que los antecedentes proporcionados por el Titular del Proyecto -durante la evaluación ambiental- respecto a las emisiones odorantes, no permiten descartar la eventual generación de un riesgo para la salud de la población, a la luz del art. 11 letra a) de la Ley N°19.300, en relación al art. 5 del RSEIA; además, se consideró que las observaciones PAC realizadas durante la etapa administrativa respecto a la materia aludida, no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA del Proyecto.

## 5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°5, 18 N°5, 25, 27, 29 y 30]

[Ley N°19.300](#) [art. 9, 20, 26 y 30 bis]

[Ley N°19.880](#) [art. 5, 10, 21, 34 y 37]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 11, 79, 83, 91 y 94]

## 6. Palabras claves

Impacto odorante, norma de referencia, emisión de olores, salud de las personas, emisiones atmosféricas, desviación procesal, interés, legitimación activa, requerimiento de informes, principio de contradictoriedad, orden consecutivo legal, impactos significativos, emisión de gases, tecnología de abatimiento, modelo meteorológico, dispersión de olores, modelación.