

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, a veinticuatro de septiembre de dos mil veintiséis.

VISTOS:

- 1) A fs. 1, la empresa **WTE Araucanía SpA** (la reclamante o WTE), titular del proyecto "Planta WTE Araucanía" (el Proyecto), reclamó en contra de la **Res. Ex. N° 202499101507, de 19 de junio de 2024** (la resolución o el acto reclamado) de la **Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental** (SEA o la reclamada), que ejecutó el acuerdo del Comité de Ministros (CM) que rechazó el recurso de reclamación administrativa interpuesto en contra de la **Res. Ex. N° 20220900125, de 22 de marzo de 2022** (RCA desfavorable) de la **Dirección Regional del SEA de la Región de la Araucanía** (SEA Araucanía), que, a su vez, ejecutó el acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Araucanía (COEVA) que rechazó la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto. Además de acompañar documentos, solicitó declarar la ilegalidad y dejar sin efecto la resolución reclamada y su acuerdo fundante.
- 2) A fs. 593, se admitió a trámite la reclamación, se ordenó al SEA que informe y remita copias autenticadas de los expedientes administrativos, conforme al art. 29 de la Ley N° 20.600; y se tuvieron por acompañados los documentos.
- 3) A fs. 607, el SEA informó la reclamación, solicitó su rechazo con costas y acompañó las copias requeridas. A fs. 28971 se tuvo por informada la reclamación y se pasaron los autos al relator.
- 4) A fs. 28975, se certificó estado de relación y a fs. 28976 se trajeron los autos en relación, se fijó audiencia de alegatos y se tuvieron por acompañadas las copias de los expedientes administrativos.
- 5) Luego de ser suspendida la vista de la causa, a fs. 28989 compareció la I. **Municipalidad de Lautaro**, que solicitó ser tenida como tercero coadyuvante de la reclamada y acompañó documentos. A fs. 29245 se le tuvo como tercero coadyuvante y se tuvieron por acompañados los documentos.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- 6) A fs. 29250, la reclamante acompañó documentos, que se tuvieron por acompañados a fs. 30109.
- 7) A fs. 30111, consta que tuvo lugar la audiencia de alegatos, a fs. 30112 que la causa quedó en estudio, a fs. 30113 que la causa quedó en acuerdo, y que por resolución de fs. 30114 se designó ministro redactor.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN Y RECURSIVO

PRIMERO. El Proyecto, que se ubicaría en la comuna de Lautaro, Región de la Araucanía, considera la construcción y operación de una planta de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios y asimilables no reciclados, a través de un proceso de incineración con recuperación de energía, con una cantidad máxima a tratar de 200.000 toneladas anuales, equivalentes a 600 toneladas diarias. Mediante tratamiento térmico de los residuos, proyecta generar 15 MW de energía eléctrica, de los que 14 MW serán inyectados al Sistema Eléctrico Nacional y 1 MW será de autoconsumo.

SEGUNDO. Ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) por las tipologías del art. 3° letras c) y o.5) del Reglamento del SEIA (RSEIA), contenido en el D.S. N°40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), en su texto vigente a la época; esto es, por tratarse de una central generadora de energía mayor a 3 MW y de una planta de tratamiento y/o disposición de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios y estaciones de transferencia y centros de acopio y clasificación que atiendan a una población igual o mayor a 5.000 habitantes.

TERCERO. Se presentó mediante Estudio de Impacto Ambiental (EIA), pues se identificó que generaría los impactos significativos del art. 11, letra a), de la Ley N° 19.300, en razón de las emisiones acústicas a generar en las fases de construcción y operación. No obstante, durante su evaluación, la reclamante reconoció que el Proyecto también produciría este

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

impacto en razón de las emisiones atmosféricas generadas en esas mismas fases, dando cuenta que, del monitoreo de calidad de aire que desarrolló para determinar y valorar sus impactos ambientales, en ese sector de la ciudad de Lautaro se estaría en condición de saturación respecto de los límites establecidos en la norma primaria de calidad ambiental para material particulado fino (NPCA MP_{2,5}), contenida en el D.S. N° 12 de 2011, del MMA.

CUARTO. De conformidad con el art. 29 de la Ley N° 19.300, se inició un primer proceso de participación ciudadana (PAC) por un plazo de 60 días hábiles administrativos, con 3.401 observaciones recibidas. Luego, con los nuevos antecedentes aportados en la Adenda, se determinó que el Proyecto se había modificado sustantivamente, por lo que se decretó de oficio un nuevo PAC por 30 días hábiles administrativos, en el cual se recibieron 15.163 observaciones ciudadanas. Además, conforme al art. 86 del RSEIA, se realizaron reuniones con Grupos Humanos Pertenecientes a Pueblos Indígenas (GHPPI) de las comunidades Tripaiñan, Juan Chavarria, Pancho Cayuqueo y Manuel Millañir.

QUINTO. Luego, en el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) se recomendó la calificación favorable del Proyecto. Sin embargo, la COEVA decidió su calificación desfavorable, tras lo cual se dictó la Res. Ex. N°20220900125, de 22 de marzo de 2022, de la Dirección Regional del SEA de La Araucanía.

SEXTO. En contra de dicha resolución, WTE interpuso el recurso de reclamación del art. 20 de la Ley N° 19.300, sobre la base a los siguientes fundamentos:

1. La RCA adolece de vicios esenciales, al apartarse del ICE sin justificación, infringiendo el art. 9° bis de la Ley N° 19.300 y los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880.
2. Sobre las emisiones atmosféricas del Proyecto y su incidencia en la posibilidad de generar riesgo para la salud de la población, sostuvo lo siguiente:
 - 2.1. Su área de influencia (AI) se determinó basándose en la respectiva Guía del SEA. Además, respecto de las emisiones de material particulado (MP), se tomó como referencia el estándar de la Unión Europea, que es

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

más restrictivo que el nacional.

2.2. La modelación de calidad del aire consideró todas las condiciones meteorológicas del AI.

2.3. El proyecto comprometió una medida de compensación del 120% de sus emisiones de MP2,5.

3. No existirían comunidades indígenas en el AI; y, si se considerase que existen, las emisiones atmosféricas no producirían impactos sobre ellas, no siendo susceptibles de ser afectadas directamente.

4. El Proyecto es compatible territorialmente con el Plan Regulador Comunal (PRC) de Lautaro. Así, tanto la calificación industrial de molesto, como su categoría de infraestructura sanitaria con proceso de transformación, permitirían su emplazamiento en el área de extensión urbana zona ZE-3.

5. El Proyecto no presenta ninguna ilegalidad asociada a su localización ni injerencia en un posible cierre de la empresa Avena Los Andes.

6. No concurren infracciones a las disposiciones de la Ley N° 19.300 y al RSEIA durante el procedimiento de evaluación, que fundamentaron el rechazo del Proyecto, ya que el ICE con recomendación favorable fue dictado teniendo disponible toda la información necesaria.

7. Es ilegal fundar el rechazo del Proyecto en su incompatibilidad con políticas de manejo de residuos, principalmente porque no es facultad del SEA evaluar esta conformidad durante el procedimiento de evaluación ambiental, de esta forma existiría una extralimitación de las competencias establecidas en la Ley N° 19.300.

SÉPTIMO. Dicho recurso fue rechazado por el CM, mediante la resolución recurrida en autos, el 19 de junio de 2024, sobre la base de los siguientes fundamentos:

1. Respecto de la causal de rechazo por deficiencias en la evaluación del impacto por emisiones atmosféricas (cons. N° 17.5. y 17.8. de la RCA), estimó que está debidamente fundada, argumentando lo siguiente:

1.1. En su considerando 4.6.1. expuso, en cuanto a la determinación del AI para calidad del aire, que la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

normativa exige que esta abarque todos los impactos potencialmente significativos. Agregó que el proponente limitó el AI a las zonas donde las concentraciones igualan o superan el 5% del límite normativo, asumiendo erróneamente que valores inferiores no generan impacto. Indicó que esta decisión careció de justificación técnica, porque el sector ya presentaba saturación de MP2.5, lo que exigía un umbral mucho más elevado, atendido el riesgo a la salud de las personas por saturación ya existente en el sector. Agregó que tampoco es válido justificar el 5% basándose en otros proyectos que ingresaron por DIA y tenían bajas emisiones, a diferencia de este Proyecto que es una incineradora. Concluyó que el AI fue subestimada, impidiendo evaluar los impactos reales y los escenarios más desfavorables.

- 1.2. En su considerando **4.6.2.**, indicó, respecto de la modelación meteorológica, que, si bien el proyecto consideró correctamente todas las condiciones atmosféricas, usando un modelo de 16 x 16 km, la deficiente delimitación del AI mencionada en el punto anterior invalidó este esfuerzo. Al acotar artificialmente el AI, la modelación no permitió identificar cómo el clima afecta la dispersión de los contaminantes hacia receptores sensibles ubicados fuera de esa zona delimitada.
- 1.3. En su considerando **4.6.3.** indicó, sobre el Plan de Compensación de Emisiones (PCE), que el proponente reconoció un impacto significativo por MP2.5 en Lautaro y propuso compensar el 120% de sus emisiones. Sin embargo, postergó la entrega de los detalles del mismo, como la descripción, lugar y verificación de la medida, para una aprobación sectorial posterior ante la SEREMI del Medio Ambiente, limitándose a copiar exigencias genéricas de planes de descontaminación. Indicó que, conforme al art. 100 del RSEIA, al tratarse de un impacto significativo por riesgo a la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

salud de la población, la idoneidad y el efecto positivo de la compensación debían evaluarse íntegramente dentro del procedimiento ambiental, no bastando con información genérica de dichos planes, dejando su aprobación posterior a un órgano sectorial.

2. Respecto de la causal de rechazo por omitir el PCI (cons. N° 17.3. y N° 17.6. de la RCA), estimó que esta se encuentra debidamente fundada, bajo el siguiente razonamiento:

2.1. En el considerando 5.1., resumió el rechazo del Proyecto en la RCA; en el 5.2. se refirió a los argumentos del reclamante y en el 5.3. hizo lo mismo respecto de ciertas comunidades que se hicieron parte en el recurso; en el 5.4. repasó la evaluación ambiental previa, señalando en el 5.4.1., que el proponente concluyó en su adenda que la población protegida se ubicaba fuera del AI; en el 5.4.2. se refirió a las reuniones del art. 86 del RSEIA del SEA Regional y cuatro comunidades cercanas y estimó que la evaluación debía continuar; en el 5.4.3. que el SEA Regional recibió una solicitud de PCI y que, en la Carta N° 20220910345, determinó que no existían comunidades afectadas directamente dentro del AI, rechazando tal solicitud, y en el 5.4.4. que la CONADI visó esta información y confirmó la improcedencia de la consulta en esa etapa.

2.2. En el considerando 5.5. desarrolló el razonamiento de su decisión en los siguientes términos: en el 5.5.1. indicó que, conforme al art. 85 del RSEIA, para exigir un PCI debe existir susceptibilidad de afectación directa a los GHPPI por impactos ambientales significativos; en el 5.5.2. recordó que el titular reconoció un riesgo a la salud por MP2.5, pero como ubicó a las comunidades fuera de su AI, la que fue indebidamente acotada, se estimó que el PCI no era procedente; en el 5.5.3. hizo presente que la Subsecretaría del Medio Ambiente evidenció que el titular no justificó debidamente la extensión del AI, resultando excluidas las comunidades indígenas, por

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

esto la CONADI rectificó y concluyó que no era posible descartar una afectación significativa a sus modos de vida; en el **5.5.4.** sostuvo que, aunque se modelaron emisiones sobre cuatro comunidades descartando riesgos, las graves deficiencias al fundamentar la reducción de su AI generan total incertidumbre. Así, al no evaluar correctamente todas las zonas circundantes y existiendo una saturación preexistente reconocida por el titular, no es posible descartar la susceptibilidad de afectación directa a las comunidades.

II. DISCUSIÓN DE LAS PARTES

1. Argumentos de la reclamante

OCTAVO. Al fundar la petición contenida en la reclamación de autos, WTE se basó en lo siguiente:

- 1. La resolución reclamada hizo caso omiso a la existencia de vicios esenciales en la RCA que ameritan su anulación (fs. 23-28).** Tras exponer los antecedentes del Proyecto, destacó que en el ICE se recomendó su aprobación. Sin embargo, la COEVA lo rechazó de forma política y arbitraria, sin fundamento técnico ni motivación suficiente para contradecir el carácter vinculante del ICE. Esto infringió el art. 9° bis de la Ley N° 19.300 y los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880, ya que, si la COEVA "quiso ir en contra de la recomendación contenida en el ICE, su decisión debió cumplir con un alto estándar de motivación" (fs. 20). Luego, el CM en la resolución reclamada, aun cuando acogió parte de los argumentos de WTE, ignoró esos vicios esenciales y omitió efectuar alguna consideración al respecto, con lo que hizo suyo el error de la COEVA e incumplió su deber de conocer y resolver el recurso de reclamación.
- 2. La resolución reclamada modificó la calificación jurídica de las causales que invocó la COEVA para el rechazo del Proyecto (fs. 28-30).** Al efecto, indicó que el Comité de Ministros, en un intento por justificar el rechazo del

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

proyecto por la COEVA, excedió sus atribuciones legales al interpretar el alcance de los puntos 17.3, 17.5, 17.6 y 17.8 de la RCA. Esto hizo que, en la práctica, se agregaran dos nuevos fundamentos para desestimar la reclamación y mantener la calificación desfavorable.

3. La resolución reclamada, yerra al estimar debidamente fundado el rechazo del proyecto, basado en que el AI no incluyó toda la extensión asociada a los potenciales impactos ambientales (fs. 30-48). Al efecto, argumentó:

3.1. El AI del componente aire se encuentra adecuadamente justificada (fs. 30-38). Al respecto, expuso lo siguiente:

- a) El AI del componente aire (fs. 30-34),** en cumplimiento del RSEIA, se definió y justificó para la calidad del aire. Dado que la modelación de contaminantes nunca llega a cero y la Guía del SEA no especifica un criterio de truncamiento, el proponente debe fijar un umbral muy inferior a los límites normativos para garantizar que su proyecto no cause afectación significativa a la salud. En este caso, el AI se definió utilizando un umbral del 5% del límite para contaminantes normados y del 5% del límite de afectación a la salud para los no normados.
- b) El uso de dicho criterio se sustentó en que este se ha utilizado con éxito en otras evaluaciones ambientales (fs. 34-35).** La objeción de la resolución —que desestimó estos precedentes por tratarse de proyectos distintos que ingresaron por DIA— es errónea, ya que la vía de ingreso es irrelevante para la modelación, y en esta, en definitiva, se consideraron las particularidades del Proyecto.
- c) Se evaluó el riesgo para la salud de la población por las emisiones atmosféricas del Proyecto, tanto dentro como fuera del AI de calidad del aire (fs. 35-37).** El estudio evaluó las emisiones sobre todos los receptores del dominio de modelación (área

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de 16 x 16 km) y analizó el riesgo para la salud, dentro y fuera del AI, sin importar si los aportes superan el umbral del 5%; así se concluyó que no existe aumento del riesgo a la salud en ningún sector. Si bien la línea de base del MP2,5 ya incumplía la norma de calidad en algunas zonas, el proyecto evitará cualquier impacto al comprometerse a compensar el 120% de sus emisiones de este contaminante. En conclusión, el proyecto no genera riesgo sanitario por emisiones atmosféricas, independientemente del criterio utilizado para definir el AI.

d) El SEA estimó que se determinó correctamente el AI (fs. 37-38). Basándose en el EIA y sus adendas, el SEA de La Araucanía modeló las emisiones en un dominio de 16 x 16 km. El AI se definió agrupando las zonas donde las concentraciones alcanzaban al menos el 5% del límite de la norma de calidad.

3.2. La modelación de calidad del aire consideró las condiciones de estabilidad atmosférica, características de la capa de mezcla, campos de viento, temperaturas y otros (fs. 38-39). El Comité de Ministros objetó que la modelación tuvo un alcance limitado y no evaluó la dispersión de emisiones fuera del AI. Sin embargo, el estudio sí abarcó un territorio mayor, incluyendo Lautaro y comunidades indígenas cercanas, y consideró el escenario más desfavorable según la normativa. Además, la reclamante sostuvo que la evaluación ambiental recae sobre los impactos reales que causará el proyecto dentro del AI, no "posibles riesgos" o "impactos potenciales", conceptos que son diferentes.

3.3. Se describió adecuadamente el PCE (fs. 39-48). El Comité de Ministros consideró erróneamente que la información de WTE sobre las compensaciones por emisiones de MP2,5 era insuficiente. Argumentó que faltaban datos básicos de diseño, ejecución, ubicación y verificación, los cuales debían precisarse durante

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la evaluación para asegurar que producirán un efecto positivo equivalente sobre los receptores afectados. Al efecto indicó:

- a) Sobre las medidas de compensación (40-41),** argumentó que el PCE cumple sus requisitos y destacó que no existe una declaración de saturación en la zona y que el Comité de Ministros confunde la normativa aplicable.
- b) Sobre el cumplimiento de las exigencias del PCE (fs. 41-44),** indicó que se cumple y supera la normativa al comprometerse a respetar la norma europea de emisiones (Directiva 2010/75/UE), operar un monitoreo continuo de emisiones en chimenea (CEMS), mantener dos estaciones de calidad de aire y transparentar la información a la comunidad. Asimismo, incluyó un PCE del 120% para MP2,5, para las etapas de construcción y operación, condicionado a la aprobación de la SEREMI del Medio Ambiente. Por otra parte, como la zona no está declarada como saturada, el PCE puede complementarse en la fase sectorial posterior, por lo que exigir más detalles durante la evaluación ambiental constituye una extralimitación.
- c) El PCE no es exigible, atendida la inexistencia de impactos significativos (fs. 44-48).** Según el instructivo del SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas, el impacto por emisiones de MP10 y MP2,5 solo es significativo si supera ciertos umbrales. Dado que los aumentos de MP2,5 del Proyecto son inferiores a dichos límites, su impacto no se considera significativo. Por tanto, no existe obligación legal de compensar, aun cuando el titular se comprometió a hacerlo de forma voluntaria.

4. La resolución recurrida yerra al estimar debidamente fundado el rechazo del proyecto, basada en que el déficit de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

fundamentación del AI no permite descartar la posible generación de riesgos a la salud de la población que reside en las zonas no incluidas en el AI (fs. 48-52). Al efecto, cuestionó que el CM objetó que el AI de calidad del aire se justificó de manera incorrecta, lo que llevó a excluir comunidades indígenas y generó incertidumbre sobre los posibles riesgos a su salud y sobre la susceptibilidad de afectación directa de estas. Para refutar lo anterior, argumentó que:

- 4.1. El AI fue correctamente determinada (fs. 48-49)**, cumpliendo la Guía del SEA y, tras las modelaciones, se determinó que no existían comunidades indígenas dentro de la misma, descartando impactos o intervenciones sobre ellas.
- 4.2. La modelación incluyó a las comunidades indígenas ubicadas en el área circundante (fs. 49)**. Reiteró que la modelación abarcó un área de 16 x 16 km con una resolución de grilla de 500 m en general y de 50 m sobre la planta y los receptores. Esto garantizó la evaluación de la ciudad de Lautaro y de las comunidades Pancho Cayuqueo, Tripaiñan, Juan Chavarría, Manuel Millañir, entre otras.
- 4.3. La CONADI y el SEA concordaron en la improcedencia de un PCI (fs. 49-52)**. Ante la solicitud de un PCI al SEA, dicho organismo respondió por medio de la Carta N°20220910345, de 22 de febrero de 2022, señalando que no correspondía. La evaluación ambiental exhaustiva de emisiones, ruidos y recursos naturales confirmó que no existe susceptibilidad de afectación directa ni impactos significativos sobre GHPPI, conforme a la normativa, por lo que no procede dicha consulta.

2. Argumentos de la reclamada

NOVENO. En su informe, el SEA solicitó el rechazó de la reclamación, con costas, por las siguientes razones:

- 1. La RCA se dictó acorde con las competencias que la Ley N°**

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

19.300 y el RSEIA le confieren a la COEVA (fs. 613-623). Frente a la alegación de la reclamante consistente en que el rechazo, tanto por la COEVA como por el CM, fue una decisión política que vulnera el art. 9° bis al ignorar el ICE, sostuvo que dicha afirmación desconoce la normativa vigente por lo siguiente:

1.1. Normas que regulan la calificación ambiental (fs. 613-616): La COEVA rechazó el Proyecto por deficiencias en el AI, compensación de emisiones y consulta indígena. Actuó dentro de sus facultades, ya que puede apartarse de la recomendación del ICE siempre que fundamente su decisión en consideraciones técnicas, como hizo en la RCA.

1.2. La calificación ambiental constituye un acto técnico discrecional, cuyo control se entrega al Comité de Ministros (fs. 616-621): La evaluación conlleva una "discrecionalidad técnica" para ponderar la magnitud de los impactos e idoneidad de las mitigaciones. El rechazo de la COEVA, ratificado por el Comité de Ministros, no se sustentó en motivos políticos -pese a su composición-, sino en un análisis técnico exhaustivo, apoyado por el SEA.

1.3. La resolución reclamada no estableció nuevos fundamentos para el rechazo, sino que sistematizó el considerando N° 17 de la RCA para un mejor análisis del recurso administrativo (fs. 621-623): El Comité de Ministros está facultado para revisar decisiones de la COEVA. En el caso, no introdujo causales nuevas, sino que aclaró, desarrolló y profundizó los fundamentos originales para dotar la decisión de mayor solidez técnica y jurídica.

2. El AI de calidad de aire no fue correctamente determinada ni justificada, lo que influyó en la evaluación de impactos en la salud de la población (fs. 623-649). En este punto sostuvo que:

2.1. Hubo una inadecuada determinación y justificación del AI para calidad del aire (fs. 623-629). El titular no justificó técnicamente por qué el umbral del 5%

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

era una opción conservadora, lo que generó una fragmentación injustificada del AI e incertidumbre sobre sus efectos reales. Además, los proyectos usados como precedente no son comparables: ingresaron por DIA y tenían emisiones menores. Al ser este un EIA para una planta incineradora con potencial de riesgo significativo a la salud, requería de una justificación más robusta.

- 2.2. En el área del dominio de la modelación no se evalúan impactos ambientales en el marco del SEIA (fs. 629-633).** Se debe distinguir el dominio de modelación del AI. En el SEIA, los impactos y sus mitigaciones se evalúan exclusivamente dentro del AI. Al fijar un AI reducida, se excluyeron áreas con impactos relevantes y se impidió conocer cómo las condiciones atmosféricas afectan la dispersión en los sectores excluidos, lo que imposibilitó evaluar los impactos bajo las condiciones más desfavorables.
- 2.3. La incorrecta determinación y justificación del AI de calidad del aire no permitió una adecuada evaluación de la significancia de impactos en la salud de la población por emisiones atmosféricas, en particular sobre población protegida (fs. 629-638).** Aunque inicialmente el SEA descartó el PCI, las deficiencias detectadas en la delimitación del AI demostraron que no se podía descartar la afectación directa a comunidades indígenas ni a sus modos de vida, concordando con lo informado por la Subsecretaría del Medio Ambiente y la CONADI. Por tanto, el PCI sí podría haber sido procedente.
- 2.4. Sobre la falta de idoneidad de las medidas del PCE para hacerse cargo del riesgo para la salud de la población por emisiones de MP2,5 (fs. 638-649).** El Proyecto admitió impactos significativos por MP2,5 en zona con saturación preexistente, pero sin declaración formal. Sin embargo, el PCE careció de información sustantiva para su aprobación: no detalló su descripción, lugar de implementación ni metodología

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de verificación. Al presentar solo contenidos mínimos, fue imposible evaluar su efectividad, conforme al art. 100 del RSEIA.

3. La resolución reclamada y la RCA se encuentran debidamente motivadas (fs. 649-653). Frente a la alegación de que la COEVA vulneró los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880 al apartarse del ICE, sostuvo que esta actuó dentro de sus competencias legales. Agregó que el acto impugnado en esta instancia es la resolución del Comité de Ministros, no la RCA, aunque ambas cumplen con el estándar legal de motivación: la RCA justificó el rechazo en su considerando N° 17, y el Comité de Ministros fundamentó exhaustivamente su negativa expresando los antecedentes de hecho y de derecho (considerandos N° 1 al 9), donde abordó detalladamente el AI, las comunidades indígenas, la compatibilidad territorial y el manejo de residuos, entre otros puntos, ajustándose plenamente a la normativa.

3. Argumentos del tercero coadyuvante de la reclamada

DÉCIMO. La Municipalidad de Lautaro, tercero coadyuvante de la reclamada, a fs. 28989 y ss., solicitó el rechazo de la reclamación, con costas, y adhirió a los argumentos del SEA.

III. CONTROVERSIAS

UNDÉCIMO. De acuerdo a lo expuesto por las partes, este Tribunal identifica las siguientes controversias a resolver:

- 1)** Si en el acto reclamado se omitió pronunciamiento respecto del argumento referido a la existencia de vicios esenciales en la RCA (capítulos VII y VIII de la reclamación administrativa); y si, con ello, el Comité de Ministros se hizo parte de la alegada ilegalidad de la COEVA en relación con el art. 9° bis de la Ley N° 19.300 y con el deber de motivación de los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880; infringiendo, además, su deber de resolver.
- 2)** Si el Comité de Ministros modificó la calificación jurídica de las causales de rechazo de la RCA y si agregó

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

nuevos fundamentos para dicho rechazo.

- 3) Si el AI de calidad del aire está correctamente justificada; en caso contrario:
- (i) Si la modelación atmosférica incorporó de manera adecuada las variables meteorológicas relevantes y permitió evaluar el escenario más desfavorable de dispersión de contaminantes, y
 - (ii) Si con el dominio de la modelación se pueden descartar:
 - (a) Impactos significativos sobre la salud de la población y
 - (b) La procedencia del PCI.
- 4) Si el PCE cumple con los requisitos exigidos para ser aprobado.

IV. RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS

1. Si en el acto reclamado se omitió pronunciamiento respecto del argumento referido a la existencia de vicios esenciales en la RCA (capítulo VII y VIII de la reclamación administrativa); y si, con ello, el Comité de Ministros se hizo parte de la alegada ilegalidad de la COEVA en relación con el art. 9° bis de la Ley N° 19.300 y con el deber de motivación de los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880; infringiendo, además, su deber de resolver.

DUODÉCIMO. La **reclamante** sostuvo que la RCA adolece de un vicio esencial al apartarse inmotivadamente de la recomendación favorable del ICE, efectuada tras una exhaustiva evaluación técnica, infringiendo con ello, los arts. 9° bis de la Ley N° 19.300 y 11 y 41 de la Ley N° 19.880. Indicó que el rechazo respondió a consideraciones políticas, ajenas a la evaluación técnica; y que la COEVA no cumplió el estándar reforzado de fundamentación exigido para apartarse del ICE, lo que configuró un acto arbitrario. Agregó que esto fue planteado en el recurso administrativo (capítulos VII y VIII), pero el Comité de Ministros -aun cuando intentó dar contenido al rechazo de la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

COEVA- no se pronunció sobre ello y se limitó a revisar las causales de rechazo de la RCA, por lo que mantuvo la ilegalidad denunciada por la reclamante y omitió su deber de resolver, al no abordar estos argumentos.

DECIMOTERCERO. La **reclamada**, a su vez, sostuvo que la COEVA dictó la RCA en ejercicio de las competencias que le confieren los arts. 9°, 9° bis, 18 y 86 de la Ley N° 19.300 y 59 del RSEIA, que la habilitan para calificar desfavorablemente el Proyecto y apartarse de la recomendación del ICE en los aspectos no normados, es decir, en materias sujetas a discrecionalidad técnica, como la ponderación de los impactos ambientales y la idoneidad de las medidas. Agregó que, aun cuando el ICE recomiende su aprobación, la COEVA podría rechazar el Proyecto fundadamente, sin vulnerar el art. 9° bis de la Ley N° 19.300. Ello por cuanto la calificación ambiental es un acto técnico discrecional, particularmente frente a un EIA, en cuanto implica ponderar la significancia de impactos y la suficiencia de medidas de mitigación, compensación o reparación. Asimismo, precisó que la doctrina y la jurisprudencia han reconocido la discrecionalidad técnica y la ley ha entregado su control al Comité de Ministros, a través del recurso del art. 20 de la Ley N° 19.300.

DECIMOCUARTO. Para resolver esta discusión, se tendrán presente los siguientes antecedentes que constan en el expediente:

- 1) **Acta de Sesión Ordinaria N° 6/2022 de la COEVA**, en la que consta que al rechazar el EIA sus integrantes expresaron sus fundamentos en detalle, aunque sin precisar si dichas razones versaban sobre aspectos reglados o discrecionales de la evaluación ambiental.
- 2) **RCA del Proyecto**, en la que se dejó constancia sucinta de las razones para el rechazo (considerando N° 17), remitiéndose al acta recién referida.
- 3) **Recurso de reclamación administrativa**, en cuyo capítulo VII se alegó que los argumentos de rechazo carecen de motivación y son arbitrarios, por infringir los arts. 9° bis de la Ley N° 19.300 y 41 de la Ley N° 19.880. Asimismo, en el capítulo VIII expuso que la evaluación cumplió con la normativa aplicable, con el art. 11 de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la Ley N° 19.300 y con los permisos ambientales sectoriales. Sin embargo, este apartado tiene un carácter meramente expositivo.

- 4) **Actas de las sesiones N° 7/2023 y N° 8/2023 del Comité de Ministros.** En la primera se dio cuenta del recurso y se indicó que en este se sostuvo que la COEVA se habría extralimitado en sus competencias al rechazar el proyecto con base en razones de política pública y no de cumplimiento normativo. Y en la segunda, se indicó que, tras un "espacio de preguntas y periodo de deliberación", -sin detallar el contenido del debate-, se acordó rechazar la reclamación por 4 votos a favor y 2 en contra.
- 5) **Acuerdo sobre recurso de reclamación atingente a la RCA del Proyecto,** en el que no existe un considerando que se pronuncie expresamente sobre las alegaciones del capítulo VII del recurso, pero sí se abordan detalladamente las alegaciones específicas para cada causal de rechazo.
- 6) **Resolución reclamada,** en la que tampoco existe un considerando que se pronuncie expresamente sobre el referido capítulo VII, aunque se abordaron detalladamente las alegaciones específicas para cada causal de rechazo. En esta se declaró rechazar la reclamación conforme lo establecido en sus considerandos 4 al 8. Sin embargo, la revisión íntegra del documento demuestra que el rechazo se sustentó únicamente en los considerandos 4 y 5, ya que, en sus considerandos 6 a 9 se acogieron los argumentos de la reclamante. El contenido de los considerandos 4 a 9 del acto reclamado, puede sintetizarse de la siguiente manera:
- En el **Considerando 4**, sobre modelación de emisiones y determinación del AI, se concluyó que están debidamente fundadas las causales de rechazo de los **Considerandos 17.5 y 17.8** de la RCA.
 - En el **Considerando 5**, sobre susceptibilidad de afectación a GHPPI, se concluyó que están debidamente

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

fundadas las causales de rechazo de los **Considerandos 17.3 y 17.6** de la RCA.

- En el **Considerando 6**, sobre compatibilidad territorial, se concluyó que el proyecto es compatible con el PRC de Lautaro, declarando infundada la causal de rechazo del **Considerando 17.10** de la RCA.
- En el **Considerando 7**, sobre no afectación a Avena Los Andes, se concluyó que no habrá afectación a dicha empresa, declarando infundada la causal de rechazo del **Considerando 17.9** de la RCA.
- En el **Considerando 8**, sobre vicios de procedimiento, se concluyó que no están debidamente fundadas las causales de rechazo de los **Considerandos 17.1, 17.2 y 17.7** de la RCA.
- En el **Considerando 9**, sobre compatibilidad con política de manejo de residuos, se concluyó que no está debidamente fundada la causal de rechazo del **Considerando 17.4** de la RCA.

DECIMOQUINTO. Por otro lado, en cuanto al Derecho, en consonancia con el art. 3° incisos primero y segundo de la Ley N° 19.880, que vincula el concepto de acto administrativo con las decisiones formales de la Administración, el art. 41 de la misma ley, dispone que la resolución final de un procedimiento administrativo "decidirá las cuestiones planteadas por los interesados" y que, en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, como ocurre con un procedimiento recursivo, "la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste".

DECIMOSEXTO. En este contexto, se observa que la resolución reclamada sí decidió la cuestión planteada por la reclamante, pues rechazó en su totalidad la petición invalidante contenida en la reclamación. Es decir, contiene una voluntad decisoria expresa y formalmente manifestada por el órgano competente en orden a mantener el acto impugnado. Así, lo que en realidad se omitió en la resolución reclamada es la expresión de los motivos por los que los argumentos del capítulo VII del recurso no alcanzaron a modificar su decisión.

DECIMOSÉPTIMO. Ahora bien, conforme a la regla de publicidad

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de los actos estatales, contenida en el art. 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República, los arts. 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880 imponen el deber formal de expresar en el respectivo acto los fundamentos de la decisión. Así, en la especie, la omisión referida configuró un vicio formal de falta de motivación del acto, el que, no obstante, es de carácter acotado o parcial, pues no se extiende al resto de los fundamentos de impugnación de la RCA. Respecto de estos últimos, la resolución reclamada sí contiene el análisis y expresión de sus motivos de rechazo o estimación por parte de la autoridad, en relación con los argumentos esgrimidos por la reclamante, al punto de que la propia reclamante objetó en autos sus consideraciones de hecho y derecho.

DECIMOCTAVO. Pues bien, frente a un vicio de forma, el art. 13 inciso tercero de la Ley N° 19.880, dispone que este "sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado". Es decir, para dar paso a la anulación del acto, se requiere la concurrencia conjunta de ambos elementos.

DECIMONOVENO. Respecto del primero, la esencialidad, corresponde distinguir las situaciones y órganos regulados en los arts. 9° bis y 20 de la Ley N° 19.300. El primero regula el procedimiento administrativo base, que, en el caso de autos, culminó con la resolución de la COEVA que calificó Proyecto. El segundo, en cambio, regula la vía recursiva, que, en este caso, culminó con la resolución del Comité de Ministros, que rechazó el recurso. Sin perjuicio de volver sobre esta distinción, lo expresado es relevante, pues si bien la resolución que se impugnó en autos es aquella que resolvió el recurso y el objeto de ese recurso es la legalidad del acto que resolvió el procedimiento base, ambas disposiciones presentan un ámbito de aplicación diferenciado.

VIGÉSIMO. En este contexto, el art. 9° bis indica que el incumplimiento -entre otros puntos y en lo que aquí interesa- del deber de aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al SEIA sólo en virtud del ICE en lo que dice relación con los aspectos normados- "se considerará vicio esencial del

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

procedimiento de calificación ambiental". Es decir, en los términos del art. 13 citado, aquello configura un vicio esencial por mandato del ordenamiento jurídico. Sin embargo, como se dijo, esta disposición está dirigida a la COEVA respectiva actuando, en el procedimiento base.

VIGÉSIMO PRIMERO. Por otro lado, si bien el art. 20 de la Ley N° 19.300, que regula la competencia del Comité de Ministros en el procedimiento recursivo, se limita a expresar que este recurso deberá ser resuelto por la autoridad competente "mediante resolución fundada", ello no impide llegar a la misma conclusión, atendida la función que cumple la motivación, la que es consustancial al ejercicio de los derechos del interesado, en la medida en que la expresión de la información pertinente y relevante permite comprender las razones de una determinación administrativa a fin de que el interesado pueda ejercer, si lo estima pertinente, aquellos derechos que le asistan (en este sentido, Corte Suprema, Rol N° 14.006-2024, considerando 8°). De esta manera, la expresión de los fundamentos es requisito esencial del acto en razón de su naturaleza. Por tanto, su omisión también podría acarrear la declaración de invalidez, para lo que habrá que determinar, conforme al art. 13 citado, si concurre, además, el segundo requisito, esto es, el perjuicio al interesado.

VIGÉSIMO SEGUNDO. En este punto, lo primero que se advierte en la presentación administrativa de la reclamante (fs. 665) es que en esta no desarrolló o explicó en qué consiste el perjuicio que habría sufrido por dicha omisión y que justificaría, conforme al art. 13 citado, la privación de efectos del acto. Por ello, en principio, se observa que no habría cumplido con la carga de justificar las razones de su petición, conforme lo dispuesto en el art. 30 letra c) de la Ley N° 19.880. Además, tampoco se refirió a cuáles serían los aspectos normados del procedimiento en los cuales la COEVA no podía apartarse de lo recomendado en el ICE. Luego, en autos, la reclamante insistió en la vinculatoriedad de la RCA al ICE en sus aspectos normados, fundándose en la discusión legislativa y en la doctrina posterior sobre el art. 9° bis. Sostuvo que el carácter técnico del

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

ICE busca limitar la discrecionalidad de la COEVA, al vincularla a sus aspectos normados y al imponer un estándar de motivación reforzado para apartarse del ICE, concluyendo que ello no se ha cumplido, por lo que calificó la RCA como una decisión política, arbitraria y guiada por prejuicios impuestos por las nuevas autoridades administrativas.

VIGÉSIMO TERCERO. Respecto de lo primero, si bien la falta de motivación se relaciona con la indefensión, en la medida que su expresión responde a la defensa de los derechos del destinatario del acto, esta situación per se no necesariamente deviene en la materialización de un perjuicio que justifique la anulación del acto. Así lo ha reconocido tanto la jurisprudencia como la doctrina, pues ante la declaración de nulidad del acto, la Administración deberá proceder a la dictación del acto de reemplazo, el que podría, según el caso, modificar o no la decisión original. En otros términos, la concreción de la nulidad como remedio procedimental podría no tener el efecto favorable buscado por el reclamante. En este sentido, si la decisión final no se ve alterada, la corrección del vicio o defecto no producirá el efecto esperado por el interesado, por lo que la declaración de nulidad no tendrá sentido a efectos de evitar la materialización de un perjuicio al interesado, pues su situación final no se habrá modificado en su favor.

VIGÉSIMO CUARTO. Lo anterior es relevante, pues, como ha señalado la Excma. Corte Suprema, la nulidad reviste el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, por lo que "no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados" (Corte Suprema, Rol N° 16.706-2014, cons. 16°). En el mismo fallo, el máximo tribunal, citando a Couture y a Alsina con ocasión del principio de trascendencia, de origen procesal pero aplicable a las nulidades administrativas, explicó que "las nulidades no tienen por finalidad satisfacer pruritos formales, sino enmendar los perjuicios efectivos [...] la ineficacia que se sigue de la nulidad debe tener una finalidad práctica" (Corte Suprema, id, cons. 17°). Es decir, como reconoce también la doctrina "Los actos administrativos no deben anularse si en

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

todo caso -de corregirse el vicio- tiene que aún repetirse el mismo acto. Esta regla interpretativa es plenamente aplicable en el caso de los actos reglados en que el contenido del mismo prácticamente no varía en caso de ejecutarse nuevamente" (Jara Schnettler, J.. *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia*, Libromar, 2004, p. 138). Por ello, la doctrina también ha sostenido que "los vicios del procedimiento y de la motivación son considerados como vicios formales de la decisión administrativa definitiva, con escasa trascendencia general, dado que la forma es un mero instrumento del fondo y que, en última instancia, el proceso judicial puede corregir la indefensión que se haya generado en sede administrativa" (Cordero Vega, L. *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing, 2015, p. 289).

VIGÉSIMO QUINTO. En este contexto y no obstante la omisión del reclamante, conforme a lo indicado en el Vigésimo segundo, a efectos de resolver la alegación de autos, el Tribunal analizará si existe algún perjuicio concreto que pudiera haberse materializado con la omisión alegada y que justifique la privación de efectos del acto reclamado.

VIGÉSIMO SEXTO. Al efecto, es pertinente destacar que en autos: (i) el reclamante esgrimió directamente que la RCA y la resolución reclamada vulneraron el art. 9° bis de la Ley N° 19.300, al alejarse la RCA injustificadamente de los aspectos normados del ICE, y no ser atendida su alegación por el Comité de Ministros, aun cuando, como se indicó, no especificó cuáles son esos aspectos normados en los que la COEVA no podía desconocer el ICE; (ii) abordando tal alegación en su informe, más allá de que esto debió hacerlo oportunamente en la resolución reclamada, el SEA dio argumentos y motivos centrados en las competencias legales de la COEVA, precisando que estas le permiten un margen de discrecionalidad aplicable a la ponderación de la significancia de los impactos ambientales y de la idoneidad de las medidas propuestas, agregando que en la RCA se ponderó el ICE, alejándose de su recomendación por las razones explicitadas en el considerando 17 de la RCA; (iii) las partes no han controvertido que el art. 9° bis se refiere a los as-

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

pectos normados y no a los discrecionales, incluso la reclamante tampoco negó la posibilidad de alejarse de la recomendación del ICE, siempre que se actúe de manera fundada; (iv) en el acto reclamado consta el análisis y pronunciamiento sobre todas las alegaciones de fondo que fueron cuestionadas por la reclamante, distinguiéndose entre las que fueron acogidas y las que no, dejando subsistentes parte de las razones que justificaron el rechazo del recurso y la mantención de la RCA desfavorable.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Lo anterior permite concluir que, aun si el Comité de Ministros se hubiese pronunciado expresamente sobre las alegaciones del capítulo VII del recurso administrativo, estas habrían sido desestimadas, como se explicará en los considerandos siguientes. Pero incluso si las hubiera acogido, ello no tendría la virtud de mejorar ni modificar la posición de la reclamante, pues -según se indicó en los considerandos Decimocuarto, número 6, y Vigésimo sexto, ordinal iv), precedentes-, pese a acogerse parte de los argumentos de la reclamante, el rechazo del Proyecto se mantuvo en el acto reclamado, debido a la subsistencia de otras causales que se estimaron debidamente fundadas en la RCA. Así, en el considerando N° 4 de la resolución reclamada (referido a la modelación de emisiones y determinación del AI) y en el considerando N° 5 (relativo a la susceptibilidad de afectación a GHPPI), se concluyó que las causales de rechazo de los considerandos 17.5, 17.8, 17.3 y 17.6 de la RCA están debidamente fundadas. Por tanto, aun cuando hubiesen sido acogidas las alegaciones del capítulo VII del recurso administrativo, ello no habría modificado la situación de la reclamante, por lo que, el defecto alegado no se tradujo en la materialización un perjuicio concreto que pudiera ser remediado mediante la declaración de nulidad del acto final, con lo que falla el segundo requisito del art. 13 citado.

VIGÉSIMO OCTAVO. Por todo lo anteriormente expuesto, se rechazará íntegramente esta alegación de la reclamante. Con todo, es pertinente señalar que los fundamentos de rechazo que fueron confirmados por el Comité de Ministros al resolver la reclamación administrativa -contenidos en los considerandos 17.3.,

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

17.5., 17.6. y 17.8. de la RCA— y que coinciden con los demás aspectos impugnados en autos, se estructuran sobre consideraciones técnicas. La discrepancia de la reclamante con las conclusiones alcanzadas por la autoridad administrativa no basta para desnaturalizar el carácter jurídico y/o técnico de la decisión ni para atribuirle motivaciones espurias, políticas o prejuiciadas, más aún cuando no se ha acompañado antecedente alguno que permita acreditar la existencia de desviación de poder o de un propósito malintencionado o distinto al previsto por la normativa.

2. Si el Comité de Ministros modificó la calificación jurídica de las causales de rechazo de la RCA y si agregó nuevos fundamentos para dicho rechazo.

VIGÉSIMO NOVENO. La **reclamante** sostuvo que el Comité de Ministros modificó la calificación jurídica de las causales invocadas por la COEVA para rechazar el EIA, que les atribuyó un contenido diverso del expresado en la RCA e incorporó dos fundamentos nuevos para mantener el rechazo. Precisó que el Comité infirió que los considerandos 17.5 y 17.8 se referían a emisiones atmosféricas y al eventual riesgo para la salud de la población, y que los considerandos 17.3 y 17.6 aludían a impactos en comunidades indígenas circundantes, con lo que el Comité de Ministros habría excedido sus atribuciones.

TRIGÉSIMO. La **reclamada**, a su vez, indicó que no incorporó nuevos fundamentos de rechazo en el acto reclamado, sino que, con el objeto de resolver el recurso, sistematizó y desarrolló las causales ya contenidas en el considerando 17° de la RCA. Por lo que, actuó dentro de sus facultades, profundizando el análisis técnico y jurídico de las razones invocadas por la COEVA, sin alterar la calificación jurídica ni añadir causales distintas a las originales.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Para resolver esta controversia, se comenzará examinando las causales invocadas en la RCA para fundar la calificación desfavorable (fs. 464), confirmada por el Comité de Ministros (fs. 1210-1227). En este contexto, en el considerando 17.5 se aludió a la situación ambiental de la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

ciudad de Lautaro y a la incertidumbre sobre el contenido del plan de compensación de emisiones (fs. 18873). Luego, en el considerando 17.8 se cuestionó la delimitación del área de influencia, indicando que, dadas las características del proyecto y las condiciones meteorológicas —como el régimen de vientos—, las emisiones podrían afectar territorios y poblaciones no consideradas en el estudio (fs. 18873). A su vez, los considerandos 17.3 y 17.6 se articularon en torno a una línea argumental distinta, aunque conexa a la anterior. El primero se refirió a la susceptibilidad de afectación a pueblos originarios y a la procedencia de la consulta indígena del Convenio N° 169 de la OIT (fs. 18873); el segundo, al sentimiento de exclusión de dichas comunidades y de la ciudadanía en general, atendida la carga que el proyecto implicaría para la comuna de Lautaro (fs. 18873). Además, como se señaló, estos fundamentos se desarrollaron con más extensión, de forma previa, en el Acta de Sesión Ordinaria N° 6/2022 de la COEVA (fs. 18666).

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Los fundamentos, por tanto, se relacionan con la subestimación del alcance territorial de los impactos atmosféricos generados por la planta incineradora y con la incertidumbre respecto del PCE, derivada de la falta de determinación de las medidas destinadas a hacerse cargo de las emisiones a generar. Se desprende, además, que estas insuficiencias incidirían en la identificación de las comunidades potencialmente afectadas —incluidos pueblos originarios—, por ende, en la procedencia de consulta indígena. Esto —al margen del acierto o desacierto de tales afirmaciones— da cuenta de una delimitación clara de los fundamentos en que la COEVA sustentó la calificación desfavorable del proyecto.

TRIGÉSIMO TERCERO. Luego, se observa que el Comité de Ministros, al resolver el recurso, concluyó que la delimitación del AI se habría limitado únicamente a los espacios en los que se generaría un impacto significativo, omitiendo el conjunto de impactos potenciales, sea que estos alcancen o no el umbral de significancia (cons. 4.6.1. de la resolución reclamada, fs. 1214-1218). Esto habría impedido evaluar adecuadamente la dis-

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

persión de emisiones en sectores sensibles fuera de dicha delimitación (cons. 4.6.2. de la resolución reclamada, fs. 1218-1219). Asimismo, en relación con el PCE se indicó que no se habría proporcionado "información básica sobre la descripción de las medidas de compensación, como tampoco la metodología o la forma en que se realizarán, el lugar en donde se adoptarán o la forma en que se verificarán", antecedentes que fueron calificados por el Comité de Ministros como relevantes para determinar si la medida cumplirá con los objetivos ambientales perseguidos (cons. 4.6.3. de la resolución reclamada, fs. 1219-1222). En igual sentido, se señaló que las deficiencias previamente descritas generaron incertidumbre respecto de la eventual susceptibilidad de afectación significativa de comunidades indígenas cercanas, ubicadas en zonas no incluidas en el análisis, lo que -a juicio de la autoridad administrativa- resultaba especialmente relevante si se considera que habría sido el propio proponente quién reconoció que el proyecto generará un riesgo para la salud de la población, en los términos del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300, debido al aumento en la concentración de MP2,5 (cons. 5.5. de la resolución reclamada, fs. 1225-1227).

TRIGÉSIMO CUARTO. Tras lo anterior, se observa que los razonamientos desarrollados por el Comité de Ministros en la resolución reclamada se estructuran sobre la misma problemática central identificada en la RCA, esto es, la insuficiente delimitación del AI del proyecto, la falta de antecedentes suficientes para evaluar adecuadamente el PCE y la eventual susceptibilidad de afectación significativa de comunidades indígenas ubicadas en zonas no analizadas. Incluso, aun advirtiéndolo que la RCA afirmó la procedencia del PCI al estimar configurada la susceptibilidad de afectación, y que el Comité de Ministros razonó en términos de que dicha susceptibilidad no pudo ser descartada con los antecedentes disponibles, este matiz no altera la calificación jurídica del fundamento, sino que constituye una precisión argumental, que no altera la naturaleza del reproche, no introduce una causal diversa de rechazo, ni menos genera un perjuicio para la reclamante, desde que la decisión del Comité atenúa el juicio contenido en la RCA al no

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

afirmar de manera categórica la procedencia del PCI.

TRIGÉSIMO QUINTO. En definitiva, no se advierte que la reclamada haya dotado a las causales de rechazo de un contenido diverso al originalmente expresado en la RCA, sino que dicha autoridad -en función de los argumentos planteados por el titular- se limitó a ejercer su competencia revisora, profundizando, precisando y explicitando el contenido técnico de los mismos reparos ya formulados en la RCA. Es decir, contrariamente a lo señalado por la reclamante, el Comité de Ministros no alteró la calificación jurídica de las causales de rechazo invocadas por la COEVA, razón suficiente para desestimar este punto del reclamo.

TRIGÉSIMO SEXTO. Por otra parte, respecto a la facultad del Comité de Ministros para incorporar nuevos fundamentos y dotar de contenido las razones de rechazo, se debe considerar que el recurso administrativo del art. 20 de la Ley N° 19.300 -desarrollado en los arts. 77 a 81 del RSEIA- confieren a la Dirección Ejecutiva del SEA o al Comité de Ministros, según corresponda, una competencia de amplio alcance al conocer esta impugnación, pues esas disposiciones les atribuyen facultades que les permiten ponderar la variedad de antecedentes que presenten las partes, los recabados de oficio, como también las fuentes de información que provee el expediente de evaluación (arts. 79, 80, 81 del RSEIA).

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. De este modo, en coherencia con lo resuelto por este Tribunal (Rol R-53-2022, cons. 165° y 166°; R-39-2022, cons. 51° y 53°; R-8-2021, cons. 36°; R-11-2021, cons. 58° y 59) y la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema (Rol N° 6563-2013, cons. 21° y 22°; Rol N° 97383-2020, cons. 21° a 23°), se concluye que la ley ha configurado esta competencia con un amplio alcance, que permite a la autoridad revisora pronunciarse sobre todos los extremos de la evaluación que hubiesen sido efectivamente reclamados por los interesados, habilitándola para fundar su decisión incluso en consideraciones adicionales, siempre que se encuentren debidamente motivadas. Desde esta perspectiva, el diseño de la reclamación prevista en el art. 20 de la Ley N° 19.300 sitúa a la autoridad administrativa en una posición que le permite "revisar no sólo

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

formalmente la decisión reclamada sino que, además, [...] hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes", lo que incluye la posibilidad de fundar su decisión "en nuevas razones u observaciones" (Corte Suprema, Rol N° 97383-2020, cons. 21° y 22°).

TRIGÉSIMO OCTAVO. En consecuencia, mientras los fundamentos incorporados se mantengan dentro del marco de los hechos y materias debatidas en la evaluación ambiental y en la propia reclamación administrativa, la Administración puede complementar, precisar o desarrollar las razones que sustentan la calificación ambiental, sin que ello suponga infringir el marco de sus competencias, ni tampoco incurrir en una modificación ilegítima de la calificación jurídica originalmente contenida en la RCA.

TRIGÉSIMO NOVENO. Por tanto, el Comité de Ministros ha actuado dentro de las amplias potestades que le ha otorgado el legislador y le ha reconocido la jurisprudencia, razón por la cual esta alegación también será desestimada.

3. Si (i) el AI de calidad del aire está correctamente justificada; en caso contrario: (ii) si la modelación atmosférica incorporó de manera adecuada las variables meteorológicas relevantes y permitió evaluar el escenario más desfavorable de dispersión de contaminantes, y (iii) si con el dominio de la modelación se pueden descartar: (a) impactos significativos sobre la salud de la población y (b) la procedencia del PCI.

CUADRAGÉSIMO. La **reclamante** indicó que determinó el AI de calidad del aire conforme a criterios técnicos y a las directrices del SEA; que modeló la dispersión mediante un modelo del tipo CALPUFF, cuyos resultados arrojan isolíneas de concentración que al aumentar la distancia a la fuente emisora tienden a cero, pero nunca llegan a esa cifra, por lo que aplicó un criterio de truncamiento para su delimitación razonable, definiéndola como la zona donde las concentraciones modeladas eran iguales o superiores al 5% del límite normativo de cada contaminante. Este criterio -según expresó- se utilizó

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

en otros proyectos aprobados ambientalmente.

Agregó que esto permitió identificar el AI, que consideró la superposición de las zonas afectadas que cumplieran el umbral definido para MP10, MP2,5, NO₂, CO y SO₂, permitiendo evaluar adecuadamente los impactos del Proyecto. Agregó que la modelación se realizó en un dominio de 16 x 16 km, con resolución de 500 m y 50 m en la planta y receptores; y que así se habrían estimado los máximos aportes de emisiones en todos los receptores del dominio de modelación, con independencia de si superaran el 5% del límite normativo. Indicó que esto permitió evaluar el riesgo para la salud de la población, incluso en sectores situados fuera del AI, abarcando la comuna de Lautaro y territorios de las comunidades Pancho Cayuqueo, Tripaiñan, Juan Chavarría, Manuel Millañir, entre otras. Añadió que la modelación incorporó variables meteorológicas relevantes, como estabilidad atmosférica, altura de la capa de mezcla, campos de viento y temperaturas, por lo que la dispersión de contaminantes se analizó bajo diversas condiciones y se habría modelado y evaluado la condición más desfavorable, tanto respecto de las cantidades y concentraciones emitidas por el Proyecto como de los receptores considerados. Insistió en que la determinación del AI fue correcta, que no existían comunidades indígenas en su interior, que la CONADI y el SEA concordaron en la improcedencia de un PCI, porque no existe susceptibilidad de afectación directa ni impactos significativos sobre GHPPI, por lo que el SEA denegó la solicitud de un PCI.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. La **reclamada**, a su vez, sostuvo que el AI de este componente no fue correctamente determinada ni debidamente justificada, lo que afectó la evaluación del riesgo para la salud de la población. Añadió que el criterio utilizado—concentraciones modeladas iguales o superiores al 5% del límite normativo— carece de sustento técnico y no se ajusta a las directrices del SEA, que exigen que el AI abarque el espacio donde se generan y dispersan los contaminantes, ya que no se incluyó toda la extensión asociada a potenciales impactos ambientales, sino que solo el área asociada a impactos significativos, lo que derivó en que la evaluación no se realizó en su condición más desfavorable.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Agregó que el umbral utilizado exigía una justificación reforzada, por constituir una zona con problemas de saturación o superación de la norma de calidad de aire para MP2,5, lo que evidencia un riesgo preexistente para la salud de la población. En este contexto, sostuvo que, aun cuando otros proyectos hayan aplicado el límite del 5%, las particularidades del Proyecto - incineración de residuos- y la condición de saturación de la zona exigían una explicación técnica suficiente, considerando, además, que los proyectos citados como referencia fueron evaluados mediante DIA y correspondían a actividades que no implicaban generación de emisiones atmosféricas de magnitud comparable. Añadió que el criterio utilizado condujo a una delimitación anómala del AI, ya que la modelación de la dispersión de contaminantes arrojó una pluma irregular y fragmentada, compuesta por áreas discontinuas y de extensión reducida, lo que habría implicado segregar el área de análisis, aun cuando no existieran barreras físicas o condiciones geográficas significativas que justificaran razonablemente dicha exclusión. Afirmó que, en consecuencia, la delimitación subestimó la extensión real de la pluma de dispersión, la que debió haber seguido un patrón continuo desde la fuente.

Indicó también que el AI y el dominio de la modelación son conceptos distintos. Así, aun cuando el dominio de la modelación pueda abarcar una extensión territorial más amplia, la evaluación de los impactos ambientales y de la idoneidad de las medidas propuestas se circunscribe exclusivamente al AI definida por el titular. Preciso que, dada la limitada e injustificada delimitación del AI, lo que controvierte es que la modelación no habría reflejado adecuadamente las condiciones de estabilidad atmosférica, las características de la capa de mezcla y los campos de viento, no siendo posible advertir cómo dichos factores incidieron en la configuración de la pluma de dispersión ni determinar si se evaluó efectivamente el escenario más desfavorable en términos de dispersión de contaminantes. Concluyó que esos errores habrían influido en una deficiente evaluación del riesgo para la salud de la población y en que el SEA hubiese descartado inicialmente el PCI, pero que

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

las deficiencias detectadas en la delimitación del AI demostraron que no se podía descartar la afectación directa a comunidades indígenas ni a sus modos de vida, concordando con lo informado por la Subsecretaría de Medio Ambiente y por la CONADI.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Pues bien, conforme lo alegado por las partes, se comenzará resolviendo si la delimitación del AI de calidad del aire —efectuada sobre la base del umbral del 5% del límite normativo de cada contaminante— cuenta con suficiente justificación técnica. Luego, se examinará si la modelación atmosférica incorporó adecuadamente las variables meteorológicas relevantes y permitió evaluar efectivamente el escenario más desfavorable de dispersión de contaminantes. De estimarse que el umbral no está justificado y que el AI de calidad del aire debió ser más extensa, pero la modelación atmosférica es completa, se pasará a resolver si, con el dominio de modelación utilizado, fue posible descartar impactos significativos sobre la salud de la población, así como determinar la procedencia de un PCI.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Sobre el primer punto, se observa que la reclamada, en el considerando 4.6.1. del acto reclamado, se pronunció sobre la determinación del AI, de la siguiente forma:

- 1) En el ordinal i) señaló que la delimitación del AI es un elemento esencial de la evaluación ambiental, debiendo comprender el espacio geográfico donde se analiza la generación de efectos del art. 11 de la Ley N° 19.300; e indicó que, de acuerdo a la Guía del SEA, el AI de emisiones atmosféricas debe abarcar tanto la fuente como el área donde se dispersan los contaminantes (fs. 1214).
- 2) En el ordinal ii) consignó que, ante la inexistencia de un criterio que permitiría dotar de justificación objetiva sobre la delimitación del AI, el titular la delimitó considerando toda la superficie donde la concentración modelada fuera igual o mayor al 5% del límite normativo de cada contaminante (fs. 1214-1215).
- 3) En el ordinal iii) hizo referencia a que, en la etapa recursiva, la Subsecretaría de Salud Pública, en Ord.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

N° 5992/2022, y el SEA Regional, en Ord. N° 202209102122/2022, se pronunciaron conformes sobre los antecedentes incorporados por el proponente.

- 4) En los ordinales iv) y v) sostuvo que, sin perjuicio de lo anterior, el umbral del 5% no fue justificado técnicamente; que, según las disposiciones legales y reglamentarias, el AI debe abarcar el área donde se dispersan los contaminantes y podrían existir potenciales impactos ambientales, para que luego sea posible determinar los impactos que se producirán y si son significativos o no. Añadió que, el titular consideró que todo aporte igual o superior al umbral constituía un impacto significativo y que todo aporte inferior no lo era. Tras esto, concluyó que la delimitación del AI no comprendió toda la extensión de la dispersión, ya que debe incluir el espacio donde se presentan tanto impactos significativos como no significativos (fs. 1216-1217).
- 5) Finalmente, en los ordinales vi) y vii), indicó que de los antecedentes se evidenciaba una superación de la norma de calidad ambiental primaria para MP2,5, configurando una situación de saturación preexistente; esto exige una justificación reforzada del umbral utilizado, máxime si los criterios técnicos del SEA -que no se encontraban vigentes a la fecha de la evaluación del Proyecto- emplean valores cercanos al 1% (fs. 1217). Añadió que, en los casos citados como referencia por el titular en la evaluación ambiental y en el recurso administrativo, el umbral del 5% se justificó por el bajo nivel de emisiones que cada uno de estos proyectos generaba hacia sus respectivas áreas circundantes, lo cual implicaba bajas probabilidades de generar riesgos a la salud de la población, siendo proyectos que no resultan comparables con uno de incineración como el del titular (fs. 1217-1218).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- (i) Si el AI de calidad del aire está correctamente justificada

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Sobre la discusión respecto de si la delimitación del AI de este componente —efectuada sobre la base del umbral del 5% del límite normativo de cada contaminante— cuenta con una justificación técnica suficiente, las partes no discrepan en que es el proponente quien debe suministrar los antecedentes técnicos que justifiquen la delimitación propuesta y los criterios utilizados para la misma. Además, tratándose de emisiones atmosféricas, la extensión territorial del AI debe encontrar su fundamento técnico en la modelación de la dispersión de contaminantes. En cambio, la principal discrepancia radica en la justificación que entregó la reclamante para determinar el AI del Proyecto.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Sobre el punto, consta que, durante la evaluación ambiental, la reclamante justificó su elección del criterio de corte para la determinación del AI de calidad del aire, señalando que este era el criterio habitualmente utilizado en las evaluaciones ambientales, lo que reforzó en sede recursiva, al indicar una serie de proyectos en que se usó el criterio. Así, la afirmación del SEA respecto de que la reclamante no entregó una justificación técnica, es errada; esto, sin perjuicio, de que en la resolución reclamada y en el informe del SEA, se argumentó que dicha justificación es insuficiente, lo que se abordará más adelante.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Además, consta que, durante la evaluación ambiental, el umbral del 5% fue establecido para determinar el AI de calidad del aire, en razón de potenciales impactos sobre la salud de los receptores identificados en el informe de medio humano. Al efecto, en el Anexo Q.1.1 de la Adenda, se señaló que se utilizan y definen los siguientes criterios y valores:

- 1) "Límite normado (tabla 3.3.1): Valor correspondiente al inicio de saturación, según se indica en la norma de calidad del aire nacional para los 6 compuestos normados";
- 2) "Zona de impacto (tabla 3.3.1): Toda superficie en la cual las concentraciones modeladas para un compuesto

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

sean iguales o mayores al 5% del valor de la norma de calidad correspondiente", indicando en una nota al pie que es necesario un criterio de corte por los límites del modelo, y este umbral específico ha sido usado en numerosas evaluaciones ambientales.

- 3) "Impacto significativo: Toda superficie en la cual las concentraciones modeladas para un compuesto sean iguales o mayores al 100% del valor de la norma de calidad correspondiente".

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Sin embargo, en la Adenda 3 se incluyó el anexo Actualización I2.1 Evaluación impactos artículo 5, en el que se señala que "Como área de impacto significativo para el contaminante MP2.5 se definió el área donde la concentración atmosférica resultante de la modelación de las emisiones del proyecto tiene un valor igual o superior al 5% del límite normativo. Utilizando este criterio, se obtiene un área de 187,5 ha para fase de construcción y un área de 1,68 ha para la fase de operación, resultados graficados en la Figura I2.1-1 y Figura I2.1-2". Es decir, tal como señala el SEA, el AI de calidad del aire, en lo que respecta a MP2,5, incluyó únicamente el área asociada a un impacto significativo.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Además, durante la evaluación ambiental, tras la solicitud de levantar una línea de base de calidad del aire en el lugar de emplazamiento del proyecto (fs. 3776), el titular instaló una estación de monitoreo de calidad de aire, la que arrojó que el sector del proyecto supera el límite normativo para MP2,5, es decir, que en la situación sin proyecto ya se evidenciaba una situación de saturación, aunque no haya estado declarada formalmente. Es decir, al momento de su evaluación, en el sector ya había una condición preexistente de riesgo para la salud de la población.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Lo anterior permite sostener razonablemente que: (i) sin proyecto, la norma primaria de calidad ambiental para MP2.5 se encuentra incumplida en el sector; (ii) con proyecto, los valores de incumplimiento aumentarán, dado el aporte de emisiones de MP2.5 en las etapas de construcción y operación del proyecto; y (iii) esto representa un aumento del riesgo para la salud de la población, que sin proyecto ya

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

está por sobre los niveles permitidos.

QUINCUGÉSIMO. En opinión de este tribunal, lo anterior permite justificar razonablemente la necesidad de utilizar un umbral más conservador para definir el AI de calidad de aire. Esto, porque cuando la norma de calidad ambiental está incumplida, como es el caso, los aumentos de concentración en los receptores incrementa un riesgo que ya supera el umbral permitido; es decir, por aplicación del principio preventivo, el criterio de corte debe ser más estricto que el usado en zonas donde se cumple la norma primaria de calidad ambiental. De esta forma, la condición preexistente de riesgo para la salud de la población constituye un antecedente relevante para la definición fundada de un umbral para la delimitación del AI de calidad de aire, que permita configurar o descartar impactos significativos sobre la población expuesta, identificando adecuadamente los receptores afectados por el aporte adicional de MP2,5 generado por el Proyecto.

QUINCUGÉSIMO PRIMERO. Establecido lo anterior, se observa que la finalidad del criterio alternativo al que hizo referencia el Comité de Ministros no es determinar el AI de calidad de aire, sino considerar que el impacto en los receptores es significativo. En efecto, en el acto reclamado se señaló que en documento "Criterio de evaluación en el SEIA: Impacto de emisiones en zonas saturadas por material particulado respirable MP10 y material particulado fino respirable MP2,5" (en adelante, "Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas"), que entrega lineamientos técnicos para evaluar tales contaminantes en zonas donde existe superación de las normas primarias de calidad ambiental vigentes, "dispone valores de concentraciones aceptables muy inferiores al 5% utilizada por el Proponente, incluso llegando a valores de concentración cercanos al 1% respecto de las normas de calidad vigente para MP2.5. De esta forma, si se hubiese utilizado un criterio similar, se podría establecer que el área de influencia determinada por el proyecto fue subestimada". Pero, revisado el "Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas", allí se indica que se ha identificado la necesidad de uniformar un criterio para definir el concepto de "aumento

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

o disminución significativos, según corresponda, de la concentración por sobre los límites establecidos en éstas", contenido en el art. 5 letra a) del RSEIA, para la evaluación del riesgo para la salud y el uso de normas primarias de calidad ambiental vigentes; señalando que allí se entregan criterios con el fin de determinar qué se entenderá como "aumento significativo". Más adelante se señala que, en la Tabla 1 "se presentan los valores que se deben considerar como significativos para la evaluación de impacto en un escenario de riesgo preexistente, en cuanto al aporte o incremento de concentraciones de MP10 y MP2,5 en el o los receptores humanos de interés emplazados en el área de influencia para un período igual o mayor a 3 años. Para el caso de la evaluación de impactos con una duración menor a 3 años, los valores se presentan en la Tabla 2".

QUINCUGÉSIMO SEGUNDO. Como se puede observar, la referencia hecha en el acto reclamado como el criterio más estricto que justificadamente se podía utilizar para determinar el AI del proyecto, es uno que fija umbrales de significancia. De haber sido aplicado por la reclamante, el AI resultante hubiese sido una donde únicamente existen impactos significativos, que es precisamente lo que el Comité de Ministros le reprocha al titular. No obstante, ciertamente, usando el criterio al que hizo referencia la resolución reclamada, efectivamente el AI resultante hubiese sido más extensa que la que se presentó. Por tanto, el criterio del 5% usado por el titular no se encuentra justificado técnicamente en razón del riesgo preexistente para la salud de la población.

- (ii) Si la modelación atmosférica incorporó de manera adecuada las variables meteorológicas relevantes y permitió evaluar el escenario más desfavorable de dispersión de contaminantes**

QUINCUGÉSIMO TERCERO. Sobre este punto, el SEA indicó que la modelación atmosférica no incorporó adecuadamente las variables meteorológicas relevantes, por lo que no se pudo evaluar efectivamente el escenario más desfavorable. En concreto,

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

señaló que la resolución reclamada "no cuestiona que el Proyecto considera todas las condiciones meteorológicas en la modelación de dispersión de contaminantes presentada en el Anexo Q.1.1 de la Adenda", pero que "dada la limitada e injustificada delimitación del área de influencia [...] la modelación realizada no permitió identificar cómo las condiciones atmosféricas influyen en la pluma de dispersión de las emisiones atmosféricas en sectores excluidos del área de influencia", por lo que "tales condiciones no pudieron ser abordadas para la evaluación del escenario más desfavorable".

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Si bien es correcto que el proponente no justificó adecuadamente el criterio de corte para determinar el AI de calidad del aire, de ello no se sigue que no se identifique cómo influyen las condiciones atmosféricas en la pluma de dispersión fuera de dicha AI, ni que se haya omitido la evaluación en la condición más desfavorable. Al respecto, cabe advertir que tanto en el considerando 4.6.2. de la resolución reclamada (fs. 1218), como en el informe evacuado en autos, se reconoció que dichas variables meteorológicas fueron incorporadas en la modelación (fs. 632), agregando en el informe que "no se controvierte el aporte de la información señalada por el Reclamante" (fs. 632). Así, el reproche de la autoridad administrativa no recayó, entonces, sobre la construcción del modelo ni sobre sus datos de entrada, sino que - como se expresa tanto en la Resolución Reclamada como en el Informe- sobre las condiciones atmosféricas «en sectores excluidos del área de influencia determinada» (fs. 632).

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Sin embargo, ambos aspectos corresponden a etapas metodológicamente distintas de la evaluación ambiental. Así, las condiciones meteorológicas, la estabilidad atmosférica, la capa de mezcla y los campos de viento constituyen variables utilizadas para calcular la dispersión de contaminantes dentro del dominio de modelación; en cambio, la delimitación del AI corresponde a un razonamiento posterior que consiste en determinar, sobre la base de los resultados ya obtenidos por el modelo, el ámbito territorial que será considerado como AI mediante la aplicación de un determinado criterio de corte. Dicho de otro modo, el fundamento invocado por

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la autoridad termina por confundir el proceso de modelación atmosférica con la posterior delimitación espacial del AI, atribuyendo a esta última una incidencia que, desde el punto de vista metodológico, no posee.

QUINCUGÉSIMO SEXTO. En efecto, cabe señalar que la modelación se hizo bajo el modelo CALPUFF, que cuenta con tres programas principales: (i) CALMET: modelo meteorológico tridimensional que crea los campos de viento y temperatura en el dominio de modelación, (ii) CALPUFF: modelo central de dispersión de "puffs", y (iii) CALPOST: procesador final que calcula los promedios de concentraciones horarias, diarias, mensuales o anuales según los requerimientos de las normas de calidad del aire, así como tasas de depósito, entre otros. Para el proyecto WTE, cabe reiterar que el dominio de modelación abarcó un área de 16 x 16 km con una resolución de grilla de 500 m en general y de 50 m sobre la planta y los receptores. Como el Comité de Ministros no hizo reproche alguno a los datos ingresados a los modelos CALMET y CALPUFF, no es posible afirmar que sus resultados no reflejan la peor condición, ni que se dejaron de analizar las variables meteorológicas en receptores fuera del AI, ya que todos ellos fueron incluidos y modelados.

QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO. En estas condiciones, no resulta consistente sostener que la delimitación del AI habría impedido identificar la incidencia de las variables meteorológicas sobre la pluma de dispersión en sectores excluidos de dicha área, por lo que, en este aspecto, como sostuvo la reclamante, la motivación de la resolución reclamada descansa sobre una premisa incorrecta.

- (iii) Si con el dominio de la modelación se pueden descartar:**
(a) Impactos significativos sobre la salud de la población, incluyendo las comunidades indígenas.

QUINCUGÉSIMO OCTAVO. En relación a esta discusión, se comenzará señalando que la finalidad última de la evaluación ambiental es discernir si los impactos de un proyecto son o no significativos y, si lo son, si las medidas de mitigación, compensación y reparación son suficientes. De esa forma, si,

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

como sugiere el Comité de Ministros, se toma el “Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas”, resultará que va a ser perfectamente posible graficar en un mapa cuál es el área que queda comprendida por los umbrales de significancia y cuáles no. De esa forma, se podrá determinar con precisión el área donde se produce un “aumento o disminución significativos, según corresponda, de la concentración por sobre los límites establecidos en éstas”, contenido en el art. 5 letra a) del RSEIA, cumpliendo cabalmente con el fin de la evaluación ambiental.

QUINCUGÉSIMO NOVENO. Por esa razón, dadas las características particulares de las modelaciones de calidad de aire, también era posible para el Comité de Ministros comprobar si usando un criterio más estricto que el umbral del 5%, igualmente se podían descartar impactos significativos sobre los receptores identificados en el informe de medio humano. Al efecto, cabe precisar que estas modelaciones exigen definir un dominio o extensión del área de modelación dentro del cual se resuelven las ecuaciones del modelo y se simulan los procesos de interés. En ese sentido, “el dominio de modelación siempre debe ser **mayor o igual**, en extensión, al área de influencia de la calidad del aire” (SEA, Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA, 2023, p. 32. Destacado del Tribunal). En relación con lo anterior, se tiene que la modelación atmosférica de la Adenda complementaria, consideró puntos receptores de interés que abarcan no solo el AI sino también el dominio de modelación, los cuales se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Receptores definidos en el dominio de modelación para la evaluación de los aportes de MP 2,5. **Fuente:** Elaboración propia en base a datos disponibles a fs.5802

Tipo	Receptores	Coordenadas		Distancia a planta m
		Este (m)	Sur (m)	
Puntuales	MH-1: Cementerio	722.517	5.730.970	1.205
Puntuales	MH-2: Plaza Roto Chileno	723.237	5.731.889	1.983
Puntuales	MH-3: Plaza	723.567	5.731.767	2.270
Puntuales	MH-4: Plaza Domingo Monte Bruno	723.725	5.732.426	2.638
Puntuales	MH-5: Hospital Viejo	723.140	5.732.656	2.260
Puntuales	MH-6: Canopy Lautaro	722.681	5.732.554	1.845
Puntuales	MH-7: Estadio Municipal	724.273	5.733.238	3.520
Puntuales	MH-8: Hospital nuevo	724.968	5.731.438	3.621
Puntuales	MH-9: Parque Isabel Riquelme	723.881	5.730.681	2.599
Puntuales	MH-10: Centro eventos Liliana	721.154	5.730.840	478

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

		Coordenadas		Distancia
Tipo	Receptores	Este (m)	Sur (m)	a planta m
Puntuales	MH-11: Hostería Lautaro	721.760	5.730.968	511
Puntuales	MH-12: Avena Los Andes	721.803	5.731.196	459
Puntuales	MH-13: Escuela F-284	723.339	5.731.133	1.993
Puntuales	MH-14: Multicancha	723.128	5.730.707	1.866
Puntuales	MH-15: Copec	721.564	5.730.215	1.081
Puntuales	MH-16: Escuela Irene Frei	723.474	5.733.346	2.966
Puntuales	MH-17: Jardin Yalú	723.485	5.733.938	3.413
Puntuales	MH-18: Escuela Guacolda	724.544	5.731.330	3.193
Puntuales	Periferia WTE	S/I	S/I	S/I
Areales	Comunidad Tripaiñan	718.375	5.735.417	3.492
Areales	Comunidad Pancho Cuyuqueo	720.353	5.735.450	2.775
Areales	Comunidad Juan Chavarría	719.261	5.734.302	2.666
Areales	Comunidad Manuel Millañir	719.714	5.729.507	1.616
Puntuales	Estación Araucanía	721.446	5.731.148	S/I

SEXAGÉSIMO. Además, se tiene información de los valores de corte que se emplearon por el titular y los establecidos en el “Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas”. Estos se observan en la Tabla 2.

Tabla 2. Valores de corte para MP2,5 utilizados para la delimitación del AI en el EIA y para la evaluación de la significancia del aporte según el Criterio de Evaluación del SEA (2023). **Fuente:** Elaboración propia a partir de la Tabla 1 del “Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas”, p. 16

Métrica	Unidad	Criterio EIA (para definir el AI)	Criterio SEIA 2023 (para determinar signifi- cancia)
Anual	µg/m³N	1	0,33
24 horas	µg/m³N	2,5	1,71

SEXAGÉSIMO PRIMERO. También se tienen los valores resultantes de la modelación para cada uno de esos puntos receptores de interés, por lo que se puede determinar cuáles superan el umbral que el Comité de Ministros considera es el más conservador posible, esto es, el del “Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas”. Siendo así, bastaba que el Comité de Ministros hiciera el contraste que se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Aportes de MP 2,5 sobre receptores. Las celdas en gris corresponden a aquellos receptores que quedan dentro del AI considerando el criterio del SEA 2023 [es decir, valores iguales o mayores a 1,71 µg/m³ (24 horas), y a 0,33 µg/m³ (anual)]. En negrita se destaca el receptor MH-15, el cual, si bien queda fuera del AI conforme al criterio de delimitación utilizado en el EIA, queda comprendido dentro de ésta al aplicar el criterio del SEA 2023. **Fuente:** Elaboración propia en base a datos disponibles en el apéndice 2 de la actualización del Anexo Q6 de la Adenda 2 (fs. 13517).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Receptores	Aportes MP 2,5			
	Aporte Construcción		Aporte Operación	
	24 hrs	Anual	24 hrs	Anual
MH-1: Cementerio	0,79	0,07	0,066	0,02
MH-2: Plaza Roto Chileno	0,28	0,025	0,035	0,011
MH-3: Plaza	0,11	0,013	0,03	0,0093
MH-4: Plaza Domingo Monte Bruno	0,22	0,021	0,032	0,0095
MH-5: Hospital Viejo	0,42	0,055	0,045	0,014
MH-6: Canopy Lautaro	0,68	0,11	0,055	0,019
MH-7: Estadio Municipal	0,19	0,02	0,027	0,0086
MH-8: Hospital nuevo	0,079	0,0072	0,022	0,0054
MH-9: Parque Isabel Riquelme			0,039	0,0094
MH-10: Centro eventos Liliana			0,35	0,077
MH-11: Hostería Lautaro			0,37	0,13
MH-12: Avena Los Andes	4,18	0,42	0,24	0,079
MH-13: Escuela F-284	0,22	0,018	0,032	0,0097
MH-14: Multicancha			0,05	0,013
MH-15: Copec	2,3	0,35	0,45	0,15
MH-16: Escuela Irene Frei	0,3	0,049	0,039	0,013
MH-17: Jardin Yalú	0,23	0,042	0,038	0,013
MH-18: Escuela Guacolda			0,025	
Periferia WTE	58,62	14,64	0,98	0,43
Comunidad Tripaiñan	0,044	0,0036	0,016	0,0023
Comunidad Pancho Cayuqueo	0,44	0,04	0,067	0,014
Comunidad Juan Chavarría	0,092	0,008	0,028	0,0046
Comunidad Manuel Millañir	0,3	0,026	0,044	0,0083

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. De esa forma, con el criterio más estricto posible para determinar impactos significativos, que no estaba vigente al momento de la evaluación ambiental, el Comité de Ministros hubiera constatado que: (i) **en la etapa de construcción**, se mantienen como impactados significativamente los puntos receptores de interés “MH-10: Centro eventos Liliana”, “MH-11: Hostería Lautaro”, “MH-12: Avena Los Andes” y “Periferia WTE”, y sólo se agregaría el punto “MH-15: Copec”; mientras todos los demás se mantienen sin impactos significativos; y (ii) **en la etapa de operación**, que es la más intensiva en emisiones del proyecto y la que preocupó especialmente al Comité de Ministros para sostener que el criterio del 5% estaba injustificado, se mantiene con impacto significativo el punto “Periferia WTE”; mientras que, todos los demás se mantiene con impacto no significativo.

SEXAGÉSIMO TERCERO. Por tanto, como el dominio de modelación permitía igualmente evaluar los impactos del proyecto en todos los receptores de interés, y el uso de un criterio mucho más estricto sólo muestra un cambio marginal en los impactos significativos del proyecto, únicamente en la etapa de construcción; se acogerá esta alegación de la reclamante.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- (iv) Si con el dominio de la modelación se puede descartar:
(b) la procedencia del PCI.

SEXAGÉSIMO CUARTO. En relación con lo anterior, la **reclamante** sostuvo que el rechazo fundado en la supuesta exclusión de comunidades indígenas del AI era improcedente, porque el AI habría sido correctamente determinada. Añadió que la modelación abarcó un dominio que permitió incluir la capital comunal y las comunidades indígenas Pancho Cayuqueo, Tripaiñan, Juan Chavarría y Manuel Millañir, además de otras comunidades cercanas. También señaló que el SEA y la CONADI habían descartado la procedencia de una consulta indígena, por no configurarse susceptibilidad de afectación directa ni impactos significativos sobre grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. En consecuencia, afirmó que no existían comunidades indígenas dentro del AI ni impactos sobre ellas, y que carecía de fundamento sostener que podían existir afectaciones en comunidades más alejadas si aquellas ubicadas más próximas al Proyecto ya habían sido evaluadas y descartadas.

SEXAGÉSIMO QUINTO. La **reclamada**, por su parte, sostuvo que, si bien durante la evaluación ambiental el SEA descartó inicialmente la procedencia de una consulta indígena, por encontrarse las comunidades indígenas fuera del AI definida por el Proponente, dicha conclusión se sustentó en una delimitación que posteriormente fue cuestionada en el transcurso de la evaluación. En tal sentido, señaló que no era posible descartar la susceptibilidad de afectación directa de las comunidades indígenas ni, por tanto, determinar adecuadamente la procedencia de un proceso de consulta indígena conforme al Convenio N° 169 de la OIT.

SEXAGÉSIMO SEXTO. En cuanto al acto reclamado, se advierte que en él se señaló que, durante la evaluación ambiental, el Proponente ubicó a las comunidades indígenas fuera del área de impacto (considerando 5.4.1., fs. 1224) y, sobre esa base, el SEA Regional y CONADI estimaron inicialmente improcedente abrir un proceso de consulta indígena (considerandos 5.4.3. y 5.4.4., fs. 1225). No obstante, al motivar su decisión, se precisó que

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

el proponente había reconocido un riesgo significativo para la salud por aumento de MP2,5 en una zona con saturación preexistente y sostuvo que la delimitación del AI presentaba un déficit de fundamentación, pues el criterio utilizado no permitía determinar adecuadamente si en las zonas excluidas del análisis existían impactos significativos, no significativos o ausencia de impactos (considerandos 5.5.2. y 5.5.4., fs. 1226-1227). Ello, aun cuando reconoció que se había modelado emisiones atmosféricas en las comunidades Pancho Cayuqueo, Tripaiñan, Juan Chavarría y Manuel Millañir, descartando aportes significativos en dichos receptores. En definitiva, concluyó que persistía la incertidumbre respecto de la susceptibilidad de afectación directa de las comunidades indígenas cercanas, pese a haber sido consideradas como receptores en la modelación atmosférica.

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Para resolver esta controversia, cabe precisar que la sola presencia de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas dentro o en las proximidades del AI no determina, por sí misma, la procedencia de un proceso de consulta indígena. Conforme a los arts. 7° y 8° del D.S. N° 66/2014 del MIDESO y 85 del RSEIA, su procedencia requiere que el proyecto genere alguno de los efectos, características o circunstancias previstos en el arts. 11 del RSEIA y que éstos afecten directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. En consecuencia, para efectos del SEIA, la consulta presupone la existencia de un impacto significativo susceptible de producir una afectación directa sobre dichos grupos (en similar sentido, 3TA, Rol R-6-2020, sentencia de 29 de octubre de 2021, cdo. 42°).

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Precisado lo anterior, es aplicable lo señalado en el considerando Quincuagésimo noveno, en el que se estableció que las inconsistencias advertidas en la delimitación formal del AI no determinaron que los receptores situados fuera de dicha superficie fueran excluidos de la modelación. Por el contrario, el dominio utilizado permitió estimar las concentraciones de contaminantes sobre las comunidades indígenas Pancho Cayuqueo, Tripaiñan, Juan Chavarría y Manuel Millañir, circunstancia que es expresamente reconocida en el acto

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

reclamado (considerandos 5.5.2. y 5.5.4., fs. 1226-1227).

SEXAGÉSIMO NOVENO. Esta circunstancia es determinante, pues desvirtúa el presupuesto sobre el que el Comité de Ministros sostuvo que la deficiente delimitación del AI habría impedido determinar si en los sectores excluidos existían impactos significativos, no significativos o ausencia de impactos. Si la modelación comprendió dichos receptores y permitió cuantificar sobre ellos los aportes de las emisiones atmosféricas del Proyecto, existían antecedentes suficientes para determinar la magnitud de tales aportes y, a partir de ellos, evaluar su significancia, con independencia de que las comunidades hubiesen quedado formalmente situadas fuera del AI delimitada por el Titular. De hecho, el propio acto reclamado reconoció que los resultados obtenidos para las referidas comunidades permitieron descartar aportes significativos, de modo que la incertidumbre invocada no puede sustentarse exclusivamente en su exclusión formal del AI.

SEPTUAGÉSIMO. A ello se agrega que, incluso usando el criterio más estricto, esto es, el del "Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas", no existe impacto significativo sobre las comunidades indígenas ni la ciudad de Lautaro, donde también existe población indígena. Por esto, también se acogerá esta alegación de la reclamante.

4. Si el PCE cumple con los requisitos exigidos para ser aprobado

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. La **reclamante** sostuvo que el PCE cumplía con las exigencias del art. 100 del RSEIA, al constituir una medida de compensación destinada a generar un efecto positivo equivalente, sin que resulten aplicables las exigencias propias de los planes de compensación para zonas saturadas, por no existir una declaración formal de saturación. Agregó que, mediante compromisos ambientales voluntarios, incorporó estándares de emisión más exigentes que la normativa nacional, al comprometer el cumplimiento de la Directiva 2010/75/UE, el monitoreo permanente de emisiones, la instalación de estaciones

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de monitoreo y la difusión de sus resultados a la comunidad. Asimismo, señaló que el PCE compensaría el 120% de las emisiones de MP2,5 durante las fases de construcción y operación, estableciendo su contenido mínimo, características, plazos de presentación y ejecución, así como la aprobación previa de la SEREMI del Medio Ambiente como condición para la ejecución del Proyecto. Afirmó que, con ello, el Plan estaba suficientemente descrito y regulado durante la evaluación ambiental. Finalmente, alegó que, conforme al "Criterio SEA sobre impacto de emisiones en zonas saturadas", los aportes de MP2,5 del Proyecto debían calificarse como no significativos, al mantenerse por debajo de los umbrales allí establecidos. Sostuvo que no existía obligación legal de contemplar medidas de compensación, pero que el Titular comprometió voluntariamente dichas medidas.

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. La **reclamada**, sostuvo que, durante la evaluación, el Proponente reconoció un impacto significativo sobre la salud de la población por el aumento de MP2,5 en una zona cuya línea de base ya presentaba saturación diaria y latencia anual. Agregó que, respecto de las medidas presentadas, el titular se limitó a declarar que, con posterioridad a la evaluación, presentaría un Plan de Compensación ante la SEREMI de Medio Ambiente, destinado a compensar el 120% de las emisiones, sin identificar concretamente las acciones, lugar de ejecución ni metodología de verificación, por lo que no fue posible evaluar dentro del SEIA si generarían un efecto positivo equivalente al impacto adverso. Asimismo, afirmó que la medida reproducía el contenido propio de los programas de compensación asociados a planes de descontaminación atmosférica, confundiendo dicho instrumento sectorial con las medidas de compensación exigidas para impactos significativos en el SEIA. Por último, rechazó la alegación de que la compensación no era exigible por inexistencia de impactos significativos, pues esa significancia había sido reconocida por el propio Proponente y el criterio posterior del SEA invocado no era aplicable temporalmente. Insistió en que, incluso bajo ese criterio, los aportes de MP2,5 superarían los umbrales de significancia señalados en el citado documento técnico.

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. El **Tribunal**, antes de analizar si los

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

fundamentos del acto reclamado justifican la conclusión de que la medida propuesta durante la evaluación ambiental no era apropiada para hacerse cargo de los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300, efectuará algunas precisiones.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. En primer término, del examen del expediente de evaluación se advierte que la reformulación de la línea de base de calidad del aire presentada en la Adenda, constituyó una modificación sustancial de la evaluación ambiental. A partir, de los antecedentes obtenidos de la estación de monitoreo instalada en el emplazamiento del Proyecto, se constató que el contaminante MP2,5 presentaba una condición de saturación para el promedio diario, equivalente al 120,82% del límite normativo; y una condición de latencia para el promedio anual, correspondiente al 91,65% de dicho límite (Capítulo H, Apartado 1.1., fs. 4694-4710), concluyendo que el Proyecto "provocaría un aumento en el nivel de riesgo preexistente respecto a la concentración atmosférica de MP2,5 como promedio de 24 horas" (fs. 5159) (Capítulo I, Apartado 2.1. de la Adenda, fs. 5142-5163). Adicionalmente, el propio titular definió el criterio para determinar si se configuraba el supuesto significancia, señalando que el área de impacto significativo comprende "toda superficie en la cual las concentraciones modeladas para un compuesto sean iguales o mayores el 100% del valor de la norma de calidad correspondiente" (Capítulo Q.1 de la Adenda, fs. 5793) y, además, en que "la concentración atmosférica resultante de la modelación de las emisiones del proyecto tiene un valor igual o superior al 5% del límite normativo" (Capítulo I, Apartado 2.1. de la Adenda, fs. 5154).

Sobre la base de los resultados de la modelación, el titular sostuvo que la contribución de sus emisiones de MP2,5 equivaldría al 10,5% y al 0,7% de la concentración basal durante las fases de construcción y operación, respectivamente (Capítulo I - Apartado 2.1. de la Adenda, p. 5154; Adenda Complementaria Excepcional, fs. 15707-15708). hecho que lo conduce a reconocer la existencia de "un nuevo impacto significativo asociado al Proyecto" (Adenda, fs. 3894), lo cual fue ratificado poste-

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

riormente por el Titular en la Adenda Complementaria Excepcional (fs. 15707 y ss.).

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. En tal entendido, no resulta jurídicamente consistente sostener, en esta sede, la inexistencia de impactos significativos para fundar la improcedencia de las medidas de compensación, pues ello importa desconocer las premisas fácticas y técnicas que la propia reclamante incorporó al procedimiento de evaluación ambiental. A esto se suma que dicha conclusión no fue objeto de cuestionamiento en la reclamación administrativa, ni constituye un aspecto controvertido de la RCA, de modo que su planteamiento en esta sede resulta incompatible con el principio de congruencia que rige el control jurisdiccional de los actos administrativos.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. En segundo lugar, la circunstancia de que el Proyecto cumpla con las normas de emisión aplicables —según alegó la Reclamante— no excluye la posibilidad de que genere efectos sobre la calidad ambiental del componente atmósfera y sobre la salud de la población. En efecto, mientras las normas de emisión regulan la cantidad máxima de contaminantes medida en la fuente emisora, las normas de calidad ambiental regulan las concentraciones máximas permitidas de contaminantes presentes en el medio receptor y cuya presencia pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población o el medio ambiente. Por ello, el cumplimiento de las primeras no impide que las emisiones autorizadas o toleradas incrementen la concentración de un contaminante hasta generar un impacto significativo para la salud o el medio ambiente, especialmente cuando existe una condición basal de latencia o saturación.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. En tercer lugar, los compromisos ambientales voluntarios invocados por la Reclamante —como el cumplimiento de la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones (fs. 41), la instalación de dos estaciones de monitoreo de calidad del aire (fs. 41-42) y la entrega de información a la comunidad (fs. 42)— no constituyen, por su naturaleza, medidas de mitigación, reparación o compensación destinadas a hacerse cargo de los impactos adversos significativos del Proyecto. Conforme al art. 18 letra m) del RSEIA, los compromisos ambientales

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

voluntarios corresponden a obligaciones asumidas por el titular, cuya finalidad puede consistir en abordar impactos no significativos o verificar que no se generan impactos significativos. Por ello, no resulta jurídicamente procedente equipararlos a las medidas exigidas para hacerse cargo de un impacto significativo reconocido durante la evaluación ambiental, como parece hacer la Reclamante.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. Precisado lo anterior, se abordará la alegación de fondo de la Reclamante, examinando los fundamentos del acto reclamado, a fin de determinar si la decisión adoptada se encuentra debidamente motivada y ajustada a derecho.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. Sobre este punto, el considerando 4.6.3. de la resolución reclamada, señala, en sus ordinales i) y ii), que el proponente, a partir del impacto significativo reconocido por aumento de MP2,5, propuso compensar el 120% de las emisiones mediante programas aplicables a las fases de construcción y operación (fs. 1219-1220). Sin embargo, en el ordinal v), el Comité de Ministros advirtió que durante la evaluación no se entregó información suficiente sobre las medidas concretas, su forma, lugar de ejecución ni metodología de verificación. Esta insuficiencia habría impedido evaluar y determinar si las medidas producirían un efecto positivo alternativo y equivalente sobre los receptores afectados, conforme lo exige el art. 100 del RSEIA (fs. 1220-1221). Adicionalmente, en el ordinal vi), se sostuvo que las medidas fueron formuladas con un nivel de generalidad similar al exigido para PCE asociados a planes de descontaminación, confundiendo ese instrumento sectorial -cuya tramitación corresponde a la SEREMI del Medio Ambiente competente-, con una medida de compensación destinada a hacerse cargo de un impacto significativo dentro del SEIA (fs. 1221-1222). Así, en el ordinal vii), se concluyó que las medidas de compensación no fueron suficientemente especificadas ni evaluadas durante el procedimiento ambiental, de modo que no era posible verificar su idoneidad para compensar el riesgo significativo a la salud asociado a MP2,5, estimando debidamente fundadas las causales de rechazo vinculadas a emisiones atmosféricas (fs. 1222).

OCTOGÉSIMO. Al respecto, este Tribunal ha señalado, que,

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

conforme al art. 100 del RSEIA, la compensación exige efectuar una comparación entre los componentes ambientales afectados por la ejecución del proyecto y aquellos efectos positivos que el titular propone en sustitución, con el objeto de determinar si existe equivalencia entre ambos y, por consiguiente, si la medida resulta apropiada. Este examen debe realizarse necesariamente durante la evaluación ambiental y con anterioridad a la calificación del proyecto, pues la idoneidad de las medidas propuestas para hacerse cargo de los efectos adversos significativos constituye una condición para la aprobación de un EIA, conforme al art. 16 inciso final de la Ley N° 19.300 (Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2020, cdo. 144°, confirmada por Excma. Corte Suprema, Rol N° 120.512-2022).

OCTOGÉSIMO PRIMERO. Desde esta perspectiva, como sostuvo la recurrida, no es suficiente que el Titular haya comprometido compensar el 120% de las emisiones generadas si, al mismo tiempo, dejó para una etapa posterior la determinación de aspectos necesarios para establecer la forma concreta en que dicha compensación sería ejecutada, tales como, su localización, forma de ejecución y mecanismos de verificación. Así, la autoridad administrativa carecía de los antecedentes necesarios para efectuar el juicio de equivalencia exigido por el art. 100 del RSEIA y, con ello, determinar si el efecto positivo propuesto resultaba alternativo y equivalente al efecto adverso significativo reconocido.

OCTOGÉSIMO SEGUNDO. En este sentido, el compromiso de compensar un 120% de las emisiones constituye únicamente una expresión cuantitativa de la medida, pero no permite establecer la equivalencia ambiental exigida por el art. 100 del RSEIA, pues se requiere conocer las características concretas de la compensación y determinar si sus efectos positivos recaerán sobre los componentes y/o receptores afectados en términos que permitan contrarrestar adecuadamente el impacto significativo identificado.

OCTOGÉSIMO TERCERO. Tampoco procede afirmar que dichas deficiencias podrían ser subsanadas o incluso, evaluadas y analizadas mediante la posterior tramitación de un PCE ante la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

SEREMI del Medio Ambiente. Esto, pues los mecanismos de compensación previstos en los Planes de Prevención o Descontaminación corresponden a instrumentos de gestión ambiental distintos de las medidas de compensación reguladas en el SEIA y operan bajo presupuestos jurídicos propios. Conforme a los arts. 43 a 45 de la Ley N° 19.300 y al D.S. N° 39/2012 del MMA, su establecimiento presupone la declaración formal de una zona como latente o saturada y la dictación del respectivo Plan de Prevención o Descontaminación, instrumento que puede contemplar mecanismos de compensación de emisiones.

OCTOGÉSIMO CUARTO. Esta distinción es relevante, además, desde la perspectiva del principio de legalidad y lo dispuesto en el art. 7° de la Constitución Política de la República, pues la intervención posterior de la SEREMI del Medio Ambiente en la aprobación de un programa sectorial de compensación -como fue conceptuado por la Reclamante- requiere la correspondiente habilitación normativa y la concurrencia de los presupuestos establecidos para autorizar un pronunciamiento posterior de la medida compensatoria presentada. Dicha competencia, en definitiva, no pueda establecerse ni encontrar su fuente en la sola propuesta del Titular -como acontece en la especie-, ya aquello supondría atribuir la posibilidad de radicar en otro órgano una evaluación que, conforme al régimen del SEIA, debe efectuarse durante el procedimiento y antes de la calificación ambiental del Proyecto.

OCTOGÉSIMO QUINTO. Por estas razones, las alegaciones de la reclamada serán desestimadas, ya que la resolución reclamada identificó una insuficiencia que recae sobre un aspecto que debía quedar resuelto antes de la calificación ambiental del proyecto y que no podía ser diferido a una instancia administrativa posterior, conforme a lo dispuesto en los arts. 16 inciso 3° de la Ley N° 19.300 y 18 letra i), 62, 97, 100 y 101 inciso 2° del RSEIA.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en el art. 38 de la Constitución Política de la República; en los arts. 5°, 17 N° 8, 18 N° 7, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; en los arts. 3°, 21, 25, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; en los arts.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

10, 11, 12 bis, 19, 20 y 80 de la Ley N° 19.300; en los arts. 2°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 18, 19, 47, 50, 85, 86 del RSEIA; en el art. 6° del Convenio 169 de la OIT; en los arts. 7°, 8° del D.S. N° 66/2013, del Ministerio de Desarrollo Social; en los arts. 16, 22, 23, 59, 83, 84, 85, 158, 160, 164, 169, 170, 182, 223, 303, 305 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; en el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

- I.** Rechazar la reclamación interpuesta por la empresa WTE, declarando, en consecuencia, que la decisión de rechazo contenida en la resolución reclamada se ajusta a derecho.
- II.** No se condena en costas a la reclamante, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-18-2024

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, y la Ministra Sra. Marcela Araya Novoa (subrogando legalmente). No firma el Ministro Sr. Valdovinos, por encontrarse de permiso administrativo, ni la Ministra Sra. Araya, por encontrarse en comisión de servicio.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Javier Millar Silva.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veinticuatro de septiembre de dos mil veintiséis, se anunció por el Estado Diario.

REPUBLICA DE CHILE

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL



Javier Eduardo Millar Silva
Ministro
Ilustre Tercer Tribunal Ambiental
Veinticuatro de septiembre de dos mil veinteseis
17:13 UTC-4





Francisco Pinilla Rodriguez
Secretario
Ilustre Tercer Tribunal Ambiental
Veinticuatro de septiembre de dos mil veinteseis
17:15 UTC-4

