

TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL

Carátula: Manuel Jesús Carvajal Donoso y otra con Servicio de Evaluación Ambiental

Rol: R N° 107-2024

Ministro redactor: Sandra Álvarez Torres

Integración: Sandra Álvarez Torres presidenta (S), Marcelo Hernández Rojas y Alamiro Alfaro Zepeda.

Proyecto asociado: Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa

Ingreso de la reclamación: 15 de mayo de 2024

Vista de la causa: 28 de noviembre de 2024

Fecha del acuerdo: 29 de mayo de 2025

Fecha de la sentencia: 2 de marzo de 2026

Decisión:

- Se rechaza en todas sus partes la reclamación.
- No se condena en costas a la reclamante, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Resumen: El Tribunal rechazó la reclamación deducida al determinar que las Resoluciones Exentas N°s 20240200151/2024 y 20220200198/2022, dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de Antofagasta, se ajustan a derecho en lo sustantivo.

En cuanto a lo formal, la sentencia estableció que la solicitud de invalidación presentada por los reclamantes era procedente conforme con los plazos y requisitos del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sin que resultara aplicable la teoría de la invalidación impropia. Además, determinó que, si bien la

reclamada incurrió en un vicio al declarar inadmisibile la solicitud de invalidación de los reclamantes, este no resulta esencial ya que de todas formas existió un pronunciamiento de fondo respecto de las ilegalidades planteadas. Asimismo, se constató que los reclamantes incurrieron en una infracción al principio de congruencia al plantear alegaciones relativas al cumplimiento de la contribución nacional determinada y a los objetivos de desarrollo sostenible que no fueran planteadas en sede administrativa, sin perjuicio de que el Tribunal las abordó a mayor abundamiento.

En cuanto al fondo, la sentencia determinó que el proyecto fue correctamente descrito, toda vez que, aunque no existe una obligación legal de informar el origen de la biomasa, la descripción del proyecto fue suficiente respecto de la provisión y uso de suministros básicos, en particular el combustible que será utilizado. De igual forma, se concluyó que no hubo contravención a la normativa de cambio climático, debido a que no se encontraba vigente al momento de la evaluación ambiental, verificándose además que el proyecto se enmarca en el Plan de Descarbonización y supone una reducción de contaminantes asociados a dicho fenómeno. También se descartó ilegalidad en relación con el artículo 11 letra b) de la Ley N° 19.300, al estimarse correctamente acreditada la inexistencia de impactos significativos sobre el componente aire, considerando que el proyecto implica una reducción significativa de contaminantes. Finalmente, se verificó que no existe ilegalidad asociada al incumplimiento del artículo 19 inciso 3° de la Ley N°19.300, ya que los eventuales errores, omisiones o inexactitudes fueron subsanados durante la evaluación, lo que se reflejó en los pronunciamientos conformes de los órganos con competencia ambiental y en la recomendación de calificación favorable.

La sentencia cuenta con la prevención del ministro Sr. Marcelo Hernández, quien, aunque comparte la decisión, estimó conveniente que en futuros proyectos de generación eléctrica a partir de biomasa se incluya información más detallada sobre certificaciones de sostenibilidad del insumo y balances de carbono, sin que ello constituya un requisito exigible ni tenga efecto invalidante en el proyecto de autos.

Asimismo, el fallo cuenta con el voto concurrente del ministro Sr. Alamiro Alfaro, quien, si bien coincide con el rechazo de la reclamación, estuvo por declarar, además, la improcedencia de la acción de autos por estimar que el régimen recursivo especial de las resoluciones de calificación ambiental, dispuesto por la Ley N° 19.300, excluye la aplicación de la invalidación administrativa. Además, el ministro Alfaro previno que el plazo de dos años que establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880 corresponde a uno de caducidad, por lo que la resolución reclamada se ajustó a derecho al declarar inadmisibile la solicitud de invalidación de los reclamantes en tanto ya no resultaba posible tramitar el procedimiento administrativo como tampoco decretar una ampliación de plazo.

Palabras clave:	Invalidación administrativa; invalidación impropia; admisibilidad; principio de congruencia; descripción del proyecto; cambio climático; emisiones atmosféricas; salud de la población; carbono negro; biomasa.
Normativa considerada:	Artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 11, 12 bis de la Ley N° 19.300; 19, 38, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 23 del Código de Procedimiento Civil.
Jurisprudencia considerada:	Excma. Corte Suprema: Rol N° 3.078-2013, de 31 de marzo de 2014; Rol N° 16.706-2014, de 10 de diciembre de 2014; Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017; Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017; Rol N° 34.281-2017, de 9 de abril de 2018; Rol N° 125.528-2020, de 13 de mayo de 2020; Rol N° 76.602-2020, de 4 de enero de 2021; Rol N° 35.692-2021, de 13 de diciembre de 2021; Rol N° 122.110-2020, de 8 de marzo de 2022; Rol N° 91.156-2021, de 26 de julio de 2023; y Rol N° 218-2024, de 29 de diciembre de 2025. Primer Tribunal Ambiental: Rol R-92-2023, de 1 de marzo de 2024. Segundo Tribunal Ambiental: Rol R N° 93-2016, de 27 de febrero de 2017; Rol R N° 131-2016, de 28 de abril de 2017; Rol R N° 101-2016, de 31 de mayo de 2017; Rol R N° 139-2016, de 31 de julio de 2018; Rol R N° 157-2017, de 17 de

agosto de 2018; Rol R N° 146-2016, de 25 de septiembre de 2018; Rol R N° 169-2017, de 14 de junio de 2019; Rol R N° 215-2019 (acum. roles R N° 228-2020, 229-2020 y 260-2020), de 6 de julio de 2022; Rol R N° 34-2014, 139-2016, 169-2017 y 215-2020 (acum. roles R N° 228-2020, 229-2020 y 260-2020), de 6 de julio de 2022; y Rol R N° 371-2022, de 13 de junio de 2024.

Tercer Tribunal Ambiental: Rol R N° 31-2016, de 1 de julio de 2016.

ÍNDICE

VISTOS:..... **7**

I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 8

II. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN JUDICIAL 10

III. ALEGACIONES Y DEFENSA DE LAS PARTES 11

 A. Cuestión previa: procedencia de la invalidación impropia 11

 B. Controversia formal: Legalidad de la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación administrativa 13

 C. Controversia formal: eventual infracción al principio de congruencia 15

 D. Controversia de fondo: Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis letra a) de la Ley N° 19.300, en lo que se refiere a la descripción del proyecto 16

 E. Controversia de fondo: Contravención a la normativa de cambio climático . 18

 F. Controversia de fondo: Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el descarte de los impactos del artículo 11 letra b) .. 21

CONSIDERANDO: **25**

I. CUESTION PREVIA 26

 1.1. Procedencia de la invalidación impropia 26

II. CONTROVERSIA FORMAL 32

 2.1. Legalidad de la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación administrativa
 32

 2.2. Eventual infracción al principio de congruencia 36

III. CONTROVERSIAS DE FONDO 40

 3.1. Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis letra a) de la Ley N° 19.300, en lo que se refiere a la descripción del proyecto 40

 3.2. Contravención a la normativa de cambio climático 46

 3.3. Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el descarte de los impactos del artículo 11 letra b) 50

III. CONCLUSIONES 66

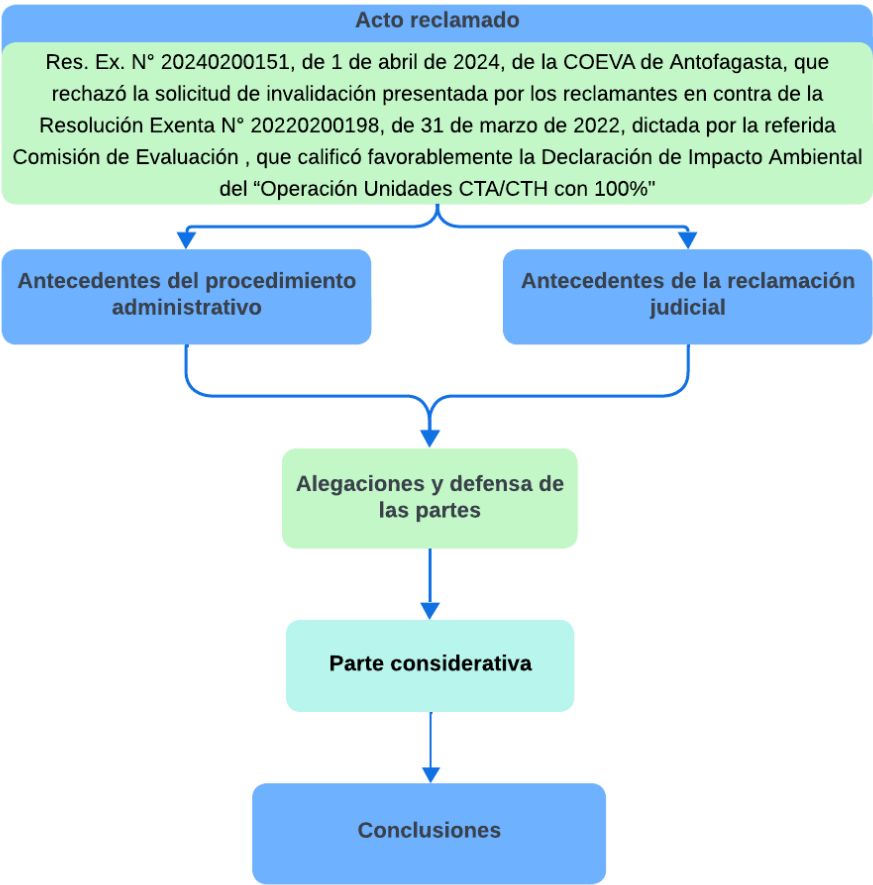
SE RESUELVE:..... **67**

Antofagasta, dos de marzo de dos mil veintiséis.

VISTOS:

- 1) El 15 de mayo de 2024 comparece el abogado señor Marcos Emilfork Orthusteguy, en representación de doña **Saba Ester Galindo Gacitúa** y de don **Manuel Jesús Carvajal Donoso** (“reclamantes”), domiciliados todos para estos efectos en calle Mosquito N° 491, oficina 312, de la ciudad de Santiago; quienes interpusieron reclamación judicial de conformidad con el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 20240200151, de 1 de abril de 2024 (“resolución reclamada” o “Res. Ex. N° 20240200151/2024”), de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta (“COEVA de Antofagasta”), que rechazó la solicitud de invalidación presentada por los reclamantes en contra de la Resolución Exenta N° 20220200198, de 31 de marzo de 2022, dictada por la referida Comisión de Evaluación (“Res. Ex. N° 20220200198/2022” o “RCA”), que calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental del “Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa” (“el proyecto”), cuyo titular es Central Termoeléctrica Andina SpA. En dicha acción, los reclamantes solicitan a este Tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 20240200151/2024, por ser contraria a derecho.
- 2) El 28 de mayo de 2024, el Tribunal declaró admisible la reclamación judicial.
- 3) El 14 de junio de 2024, comparece la abogada señora Luisa María Amigo Noreña, en representación del **Servicio de Evaluación Ambiental** (“el reclamado” o “SEA”), procediendo a informar los motivos y fundamentos de la resolución reclamada, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida, con expresa condena en costas.
- 4) El 18 de junio de 2024, y conforme con lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, compareció Central Termoeléctrica Andina SpA., domiciliada para estos efectos en Alonso de Córdova N°4355, oficina 15, comuna de Vitacura, Región Metropolitana, solicitando a este Tribunal ser tenida como tercero independiente de la parte reclamada. Dicha intervención fue rechazada mediante resolución de 2 de julio de 2024, la que fue impugnada a través de recurso de reposición con petición subsidiaria de ser tenida como tercero coadyuvante. Por resolución de 4 de julio de 2024, se rechazó la reposición y se acogió la solicitud subsidiaria, admitiéndose su intervención en calidad de tercero coadyuvante.

5) De acuerdo con lo expuesto, la presente sentencia se desarrollará bajo la estructura que se grafica a continuación:



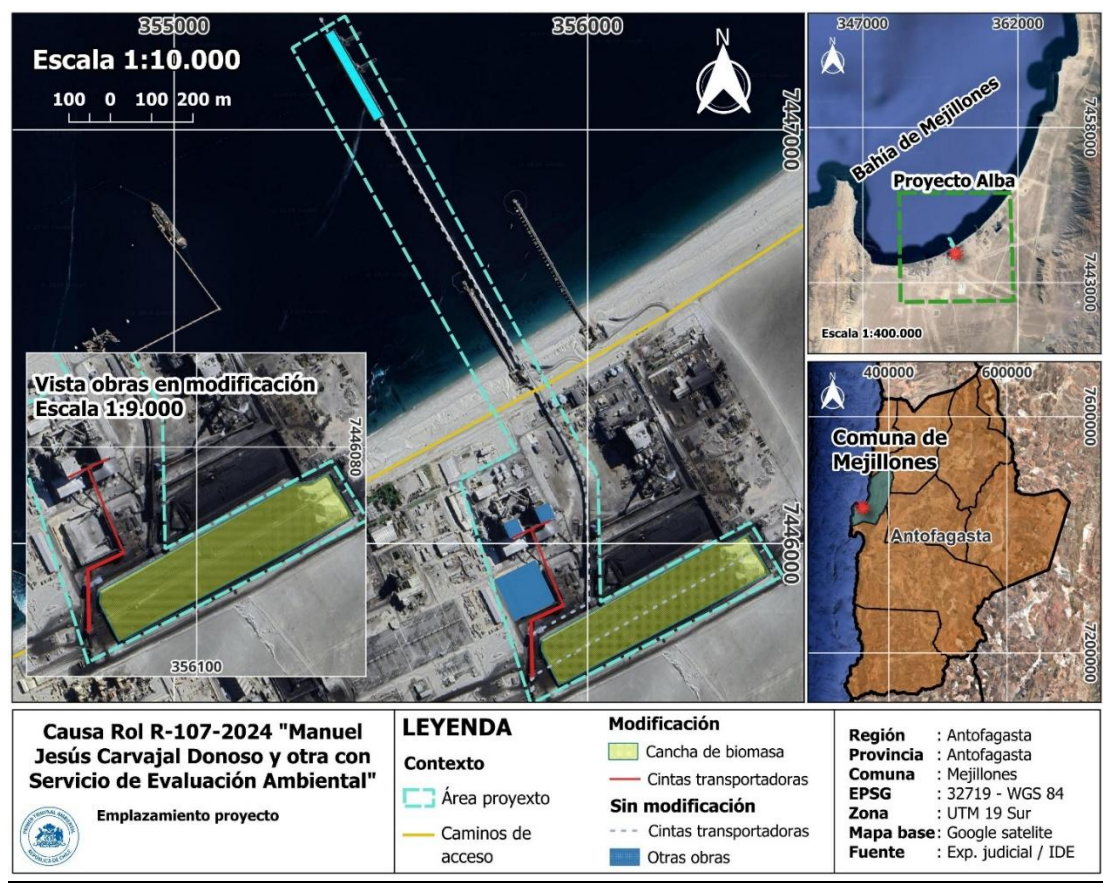
I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Consta en el expediente administrativo acompañado en autos que, el 15 de julio de 2021, el proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (“DIA”), presentada por su titular Central Termoeléctrica Andina SpA.

El proyecto consiste en reemplazar el uso de carbón como combustible por un 100% de biomasa en las unidades generadoras de la Central Termoeléctrica Andina (“CTA”) y la Central Termoeléctrica Hornitos (“CTH”) y considera transportar la biomasa desde las instalaciones portuarias hasta la actual cancha de carbón de CTA/CTH a través del sistema de correas transportadoras existente, reemplazando algunas de las cintas, sistemas motrices y variadores de velocidad para hacerlas aptas para biomasa.

El proyecto se localiza en la comuna de Mejillones, provincia de Antofagasta, Región de Antofagasta, específicamente en el denominado Complejo Térmico de Mejillones, como se aprecia en la siguiente **Figura 1**.

Figura 1. Mapa de ubicación geográfica del proyecto Operación Unidades CTA/CTH con 100% de Biomasa, comuna de Mejillones, Región de Antofagasta.



Fuente: Elaboración del Primer Tribunal Ambiental en base a los documentos del expediente judicial Rol R N° 107-2024.

Del expediente de evaluación ambiental del proyecto consta que, efectuadas las publicaciones y difusión radial del mismo, no se efectuó ninguna solicitud de inicio de una etapa de participación ciudadana en el plazo indicado en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300.

El 10 de marzo de 2022, mediante Resolución Exenta N° 2155377423, el SEA de la Región de Antofagasta dictó el Informe Consolidado de Evaluación ("ICE") recomendando aprobar la DIA del proyecto.

Posteriormente, el 4 de abril de 2022, la COEVA de Antofagasta por medio de la Res. Ex. N° 20220200198/2022 resolvió calificar favorablemente el proyecto.

El 4 de marzo de 2024, los reclamantes presentaron una solicitud de invalidación en contra de la Res. Ex. N° 20220200198/2022.

Luego, el 1 de abril de 2024 la COEVA de Antofagasta, mediante la Res. Ex. N° 20240200151/2024, resolvió declarar inadmisible la solicitud de invalidación.

Finalmente, el 15 de mayo de 2024, los reclamantes dedujeron reclamación judicial ante esta magistratura.

II. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN JUDICIAL

En lo que respecta a la reclamación y al proceso judicial de autos, consta lo siguiente:

FOJAS	ANTECEDENTES
1	Se interpone reclamación contra la Res. Ex. N° 20240200151/2024, de la COEVA de Antofagasta.
86	El Tribunal admitió a trámite la reclamación.
128	El reclamado evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
485	El titular del proyecto, Central Termoeléctrica Andina SpA, comparece solicitando se le tenga como tercero independiente del reclamado, lo que fue rechazado mediante resolución judicial dictada el 02 de julio de 2024.
549	El titular del proyecto, Central Termoeléctrica Andina SpA, interpone recurso de reposición respecto de la calidad de tercero independiente, solicitando en subsidio se le tenga como tercero coadyuvante del reclamado a lo que se accede mediante resolución judicial del 02 de julio de 2024.
557	Se trajeron los autos en relación, junto con fijarse la vista de la causa para el martes 28 de noviembre de 2024, a las 09:00 horas, en dependencias del Tribunal.
587	Consta que este Tribunal se instaló el 28 de noviembre de 2024, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 N° 2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, el señor Sr. Santiago García Cornejo; por la parte reclamada, la señora Luisa Amigo Noreña; y por el tercero coadyuvante de esta, el señor Agustín Martorell Awad.
593	Se dejó constancia que la causa quedó en estudio.
594	Se decretó como medida para mejor resolver la inspección personal del Tribunal a la zona de emplazamiento del proyecto “Operación Unidades CTA/CTH con 100% biomasa” y sus alrededores, ubicado en la comuna

	de Mejillones, Región de Antofagasta, para el jueves 16 de enero de 2025, a las 08:30 horas
595	A través de resolución complementaria, se fijó el detalle de la inspección personal del Tribunal.
679	Consta el acta de inspección personal del Tribunal, con las constataciones de hecho de las partes, y los requerimientos de información.
671	Se dejó constancia que la causa quedó en estado de acuerdo el 29 de mayo de 2025.
722	El Tribunal designó como redactor de la sentencia a la ministra señorita Sandra Álvarez Torres.

III. ALEGACIONES Y DEFENSA DE LAS PARTES

A. Cuestión previa: procedencia de la invalidación impropia

Nº	RECLAMANTE	RECLAMADA
1º	Sin argumentos de la reclamante	La Solicitud de Invalidación ha sido presentada fuera del plazo de 30 días exigido conforme al criterio doctrinal y jurisprudencial de la invalidación impropia, lo cual viene a determinar la improcedencia de la reclamación de autos. Señala que la RCA N° 20220200198/2022 fue publicada en el expediente de evaluación el 4 de abril de 2022 y, además, que la solicitud de invalidación de tales actos fue incoada el 4 de marzo de 2024, es posible apreciar que entre la primera y la segunda mediaron 23 meses, lo que excede con creces el plazo de 30 días dispuesto para la invalidación impropia.
	Sin argumentos de la reclamante	En cuanto a la solicitud de invalidación presentada, corresponde señalar que la doctrina y jurisprudencia distinguen entre la

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
2°		denominada invalidación propia, prevista en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que faculta a la Administración para dejar sin efecto actos contrarios a derecho dentro del plazo de dos años, y la invalidación impropia, reconocida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, concebida por la Excma. Corte Suprema como un verdadero recurso de ilegalidad, sujeto a un plazo de 30 días para su interposición, contado desde la publicación o notificación del acto respectivo. Esta última, a diferencia de la invalidación propia, procede únicamente a solicitud de parte y exige reclamar en sede administrativa dentro del señalado plazo de 30 días, pudiendo recurrirse posteriormente ante el Tribunal Ambiental en idéntico término.
3°	Sin argumentos de la reclamante	Señala que, conforme con este criterio de la invalidación impropia, la solicitud presentada en la especie fue deducida fuera del plazo legal, motivo por el cual la reclamación resulta improcedente. Más aún, debe considerarse que la jurisprudencia mayoritaria de la Excma. Corte Suprema ha sostenido este entendimiento, aunque en ciertos fallos aislados ha admitido la aplicación del plazo de dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880. En consecuencia, atendido que entre la dictación del acto administrativo cuestionado y la interposición de la solicitud de invalidación medió un lapso de 23 meses, corresponde concluir que la acción fue ejercida extemporáneamente y, por ende, la reclamación no puede prosperar.

B. Controversia formal: Legalidad de la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación administrativa

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
1°	Pronunciamiento de fondo pese a existir una declaración de inadmisibilidad. La Resolución Reclamada resolvió no admitir a trámite la solicitud de invalidación contra la RCA que calificó favorablemente al Proyecto 100% Biomasa y, sin embargo, igualmente se pronunció sobre el fondo del asunto dando argumentos sustantivos de por qué estimaba improcedente la mentada solicitud. Lo anterior, no permite un adecuado acceso a la justicia ambiental porque impide a esta parte formular las alegaciones que estime pertinentes respecto de la información que obra en poder del titular del proyecto, y aquella información que eventualmente aporten terceros técnicamente cualificados, todo en relación con los argumentos de fondo vertidos por la autoridad reclamada, contraviniendo el principio de contradictoriedad consagrado en el artículo 10 de la Ley N° 19.880.	Conforme con el Memorándum N° 202399104149/2023 de su División Jurídica, en los casos en que las solicitudes de invalidación se presentan ad- portas de la caducidad del plazo legal, y para evitar litigios centrados sólo en la inadmisibilidad, el SEA debe pronunciarse también sobre el fondo. Indica que la inadmisibilidad se funda en la imposibilidad jurídica y material de tramitar el procedimiento de invalidación completo, pero que, en aplicación del principio de eficiencia del artículo 3° de la Ley N° 18.575, el SEA resuelve igualmente el fondo de la solicitud, evitando así duplicar procedimientos y uso de recursos públicos. No existe vulneración del principio de contradictoriedad, pues no se dispone del tiempo legal necesario para realizar todas las etapas del procedimiento, aunque en ningún momento se niega a las reclamantes la posibilidad de presentar antecedentes. En consecuencia, solicita rechazar las alegaciones, señalando que la resolución se ajusta al principio de eficiencia, al derecho de acceso a la justicia ambiental y al debido proceso.
2°	Oportunidad para la presentación de la solicitud de invalidación. La solicitud de invalidación fue presentada en tiempo y forma y la Administración tiene el deber de admitirla a trámite. Señalan que la solicitud fue presentada el 4 de marzo	Sostiene que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 establece que la autoridad administrativa puede invalidar los actos administrativos, de oficio o a petición de parte, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Señala que este plazo

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	de 2024. En consideración a que la Resolución Exenta N° 20220200198/2022 fue publicada el 4 de abril de 2022, la solicitud de invalidación sobre la que recayó la Resolución Reclamada se encuentra interpuesta dentro del plazo de dos años establecido por el artículo 53 de la Ley N° 19.880 de Bases Generales de la Administración del Estado.	tiene naturaleza de caducidad, lo que implica que no admite interrupción ni ampliación, siendo un criterio pacífico en la doctrina y jurisprudencia. Expone que las solicitudes de invalidación deben resolverse dentro de dicho plazo, pues una vez vencido, la facultad del Servicio para invalidar caduca. Precisa que la tramitación de un procedimiento de invalidación debe cumplir las etapas de iniciación, instrucción y término, conforme a las normas básicas del procedimiento administrativo establecidas en la Ley N° 19.880. De acuerdo con lo instruido por la División Jurídica del SEA mediante el Memorándum N° 202399104149/2023, el plazo mínimo para cumplir dichas etapas corresponde a 47 días hábiles administrativos. En este contexto, resulta jurídica y materialmente imposible sustanciar el procedimiento conforme a derecho, debiendo declararse su inadmisibilidad. Indica que, en el caso concreto, la solicitud de invalidación fue presentada el 4 de marzo de 2024, esto es, solo 23 días hábiles antes del vencimiento del plazo legal, lo que hacía imposible cumplir con todas las etapas del procedimiento. Por ello, el SEA declara la solicitud inadmisibile. Agrega que el correcto desarrollo del procedimiento requiere de un tiempo razonable para garantizar el debido proceso, el principio de juridicidad y de legalidad consagrados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y en la Ley N°18.575. Finalmente, sostiene que, dado el carácter de caducidad del plazo del artículo 53 de la Ley

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
		N° 19.880, el SEA carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad del acto una vez expirado dicho término, por lo que la declaración de inadmisibilidad se encuentra ajustada a derecho y corresponde rechazar la reclamación en este punto.

C. Controversia formal: eventual infracción al principio de congruencia

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
1°	Sin argumentos de la reclamante	La reclamación de autos incurre en un vicio procedimental por falta de congruencia, al reclamar materias que no fueron alegadas en sede administrativa, y que generan indefensión a esta parte, producen una desviación procesal, e impiden el agotamiento previo de la vía administrativa.
2°	El proyecto no se ajustaría a los estándares establecidos en la Contribución Nacional Determinada (“NDC”), en particular a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”) N°7 y N°15, agregando que el Proyecto no se alinearía con el criterio de Sinergia con los ODS, ni el criterio de Costo-Beneficio de la NDC. Adicionalmente, señalan que el Proyecto no cumpliría con lo indicado en la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, tanto en su primera edición de 2012 como la segunda del 2022, respecto de la trazabilidad de la biomasa.	Tales alegaciones deben ser rechazadas, pues implican una desviación procesal respecto de lo alegado y resuelto en sede administrativa. En efecto, en la solicitud de invalidación interpuesta en contra de la RCA N°20220200198/2022, jamás se alegó una falta de ajuste con los ODS y criterios establecidos en la NDC, así como tampoco un incumplimiento de “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, con lo que no se agotó la vía administrativa en relación con esta materia y, por ende, el Servicio no tuvo posibilidad de pronunciarse o de enmendar tales supuestas infracciones.

D. Controversia de fondo: Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis letra a) de la Ley N° 19.300, en lo que se refiere a la descripción del proyecto

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
1°	La resolución reclamada contraviene el artículo 12 bis letra a) de la Ley N°19.300 y el artículo 19 letra a) del Reglamento del SEIA, al estimar como suficientemente especificado el origen de la biomasa que se utilizará como combustible en la operación de las Unidades CTA y CTH, pese a que la DIA del proyecto no contiene dicha información esencial. Afirma que la mera declaración del titular, en orden a que los pellets y woodchips (pequeñas astillas de madera) provendrían de “otros procesos” o de “madera reciclada”, resulta vaga e insuficiente para satisfacer los estándares legales y técnicos exigidos, particularmente los establecidos en la <i>Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA</i>, la cual impone la obligación de acreditar la trazabilidad de la biomasa, indicando su origen y trayectoria en la cadena productiva y comercial. Agrega que la omisión de estos antecedentes impide descartar adecuadamente los efectos señalados en la letra b) del artículo 12 bis de la Ley N° 19.300, en especial aquellos relacionados con la eventual explotación de recursos naturales	No es un requisito legal la indicación sobre el origen o procedencia de las materias primas o insumos a emplear por el proyecto, en este caso como combustible, sino que lo exigido por el artículo 19 del Reglamento del SEIA, el que viene a especificar el contenido del artículo 12 de la Ley N°19.300, es indicar cómo se realizará la provisión del uso de suministros básicos, y, en caso de corresponder, la ubicación y cantidad de recursos naturales renovables a extraer o explotar por el proyecto, tanto para la descripción de las fases de construcción y operación, como dentro de la información necesaria para el descarta de impactos significativos, todo lo cual fue cumplido por el proyecto. En efecto, en el Capítulo N°1 de la DIA “Descripción de Proyecto”, en su Acápite 6.6, se indicaron los suministros e insumos a emplear durante la fase de construcción - dentro de los que no se contempla el uso de biomasa como combustible-. Por su parte, en el Acápite 7.6, se realizó la descripción de los suministros a emplear durante la fase de operación, especificándose lo siguiente en el punto 7.6.4. “Combustible”, que serán usados <i>Woodchips, White Pellets</i> y <i>Black Pellets</i>, explicando en qué consiste cada uno, y además habiéndose acompañado análisis científicos sobre la composición de la biomasa en el Anexo C1-3 de la DIA. Agrega que en el Acápite 7.1.2

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	renovables y la afectación de la capacidad de captura de carbono de los bosques. Sostiene asimismo que, dada la magnitud de la biomasa requerida por el proyecto —equivalente, según cálculos aportados, a la explotación de miles de hectáreas de plantaciones forestales—, la autoridad ambiental no podía considerar suficiente la descripción entregada por el titular, sin exigir la información necesaria para determinar el origen, cantidad y sostenibilidad de los insumos utilizados. La resolución reclamada aprobó una RCA carente de los contenidos mínimos exigidos por la normativa ambiental, viciando el procedimiento de evaluación al impedir una valoración completa de los impactos del proyecto.	“Alimentación a las unidades generadoras” del Capítulo N°1 de la DIA se explicó como sería realizada la provisión de combustible, a saber, <i>Woodchips</i>, <i>White Pellets</i> y <i>Black Pellets</i>. Asimismo, en el Capítulo N°1 de la DIA “Descripción de Proyecto”, tanto en su Acápite 6.6, relativo a la descripción de la fase de construcción, como en su Acápite 7.8, relativo a la descripción de la fase de operación, se indicó respecto de los recursos naturales renovables a extraer o explotar por el Proyecto para satisfacer sus necesidades, en relación origen de la Biomasa a utilizar por el Proyecto. La información sobre la procedencia de la biomasa fue ampliada en la Adenda y en la Adenda Complementaria, precisándose que esta provendrá de una matriz internacional, principalmente de Europa, Norteamérica y Sudamérica. Indica que en la RCA quedó expresamente establecido que el proyecto no contempla la extracción ni explotación de recursos naturales renovables en ninguna de sus fases —construcción, operación o cierre—, dado que los pellets utilizados como combustible provienen de otros procesos o corresponden a madera reciclada. En consecuencia, el proyecto cumple con las exigencias del artículo 19 del Reglamento del SEIA y con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N°19.300, quedando descartado que la biomasa utilizada derive de la tala de bosques nativos o plantaciones. Por ello, solicita desestimar la alegación de las reclamantes referida a la

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
		generación de efectos adversos sobre recursos naturales renovables. Respecto al contenido de la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA” (2012), se aportó información sobre su origen o procedencia y que las guías técnicas y metodológicas de los organismos públicos son una especie de <i>soft law</i> o instrumentos blandos, de rango infra legal, que tienen por objeto orientar o hacer más predecibles las decisiones de la Administración del Estado careciendo de contenido imperativo adicional a las normas legales.

E. Controversia de fondo: Contravención a la normativa de cambio climático

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
1°	Contravención de la normativa vigente de Cambio Climático. La parte reclamante sostiene que el proyecto debió ser evaluado en el marco normativo y político establecido por el Acuerdo de París y la NDC, toda vez que el propio titular ha reconocido que dicho proyecto se enmarca en el “Plan de Descarbonización” elaborado en 2019. Dicho plan, según afirma, encuentra su expresión jurídica en el Decreto Exento N° 50 de 2020 del Ministerio de Energía, cuyo fundamento expreso radica en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el marco del Acuerdo de París.	Señala que la alegación consistente en una supuesta falta de ajuste con los ODS y criterios establecidos en la NDC, vino recién a ser ventilada en esta sede judicial, sin que el Servicio haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre la misma en sede administrativa, existiendo una contravención al principio de congruencia a este respecto. No obstante, el proyecto de todas maneras consideró las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros forzantes climáticos de vida corta, contribuyendo en definitiva a reducir las emisiones de NO2 -GEI Indirecto- y de CN, al disminuir las emisiones de MP2,5,

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	En consecuencia, la reclamante argumenta que todo proyecto que se funde en dicho Plan debe someterse a los criterios, principios y objetivos inspiradores de la NDC, debiendo la evaluación ambiental considerar expresamente su coherencia con tales estándares. Sin embargo, sostiene que el Proyecto 100% Biomasa no se ajusta a los ODS N° 7 y 15, ni cumple con los criterios de “Sinergia con los ODS” ni con el de “Costo-Beneficio” establecidos en la NDC. A su juicio, la evaluación ambiental no acreditó que el proyecto proporcione energía limpia y sostenible, omitiendo el análisis de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, ni demostró que el abastecimiento de biomasa no implique la explotación de bosque nativo. De esta manera, el proyecto no aseguraría una contribución efectiva a la mitigación del cambio climático ni una adecuada gestión de sus impactos ambientales. Finalmente, la reclamante concluye que no basta con la mera intención de contribuir a los compromisos climáticos internacionales, sino que resulta exigible una evaluación ambiental sustantiva conforme a los parámetros de la NDC, basada en información suficiente y una ponderación adecuada de las variables ambientales, lo que —afirma— no ha ocurrido en este caso	además de las de MP10, y SO₂, con lo que contribuye tanto a mejorar la calidad del aire como a reducir los efectos del cambio climático, alineándose así con lo dispuesto en la NDC. Sostiene, además, que la normativa de Cambio Climático no se encontraba vigente a la época de evaluación del Proyecto, toda vez que la Ley N° 21.455 Marco de Cambio Climático, entró en vigor con posterioridad a la dictación de la RCA del Proyecto, con lo que no podría existir un vicio de legalidad a este respecto. En efecto, con fecha 13 de junio de 2022 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.455, Marco de Cambio Climático, esto es, con posterioridad a la dictación de la RCA N° 20220200198/2022, la cual es de fecha 31 de marzo de 2022 y fue publicada en el expediente de evaluación con fecha 04 de abril de 2022. Señala que, conforme lo dispone el artículo tercero transitorio del mismo cuerpo legal, los reglamentos asociados a esta ley se dictarán en el plazo de un año contado desde su publicación, sin que a la fecha se haya realizado aquello, con lo que, al no haber entrado en vigencia la Ley Marco de Cambio Climático a la época de evaluación del Proyecto, corresponde asentar que no existía una obligación legal ni reglamentaria de considerar esta normativa para efectos de la evaluación de impactos.
2°	Contravención de principios informativos del SEIA. La resolución	El SEA sostiene que el principio preventivo busca adoptar medidas anticipatorias para

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	reclamada incurre en un análisis insuficiente de los principios que orientan la gestión ambiental, toda vez que únicamente se pronuncia respecto del principio preventivo, omitiendo toda referencia al principio de progresividad y al de no retroceso. La autoridad ambiental se limitó a afirmar que, en virtud del principio preventivo, se descartaron los efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300 y que dicho principio se abordó mediante la implementación de un Plan de Prevención de Contingencias y Emergencias, lo cual considera insuficiente para satisfacer las exigencias de la evaluación ambiental. Durante la evaluación del Proyecto 100% Biomasa no se descartaron los efectos previstos en la letra b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, ni se cumplió con el deber de contar con información esencial para predecir adecuadamente los impactos ambientales, en particular respecto de las emisiones de dióxido de carbono y carbono negro, y sobre el origen de la biomasa utilizada como combustible. Estima que la autoridad ambiental omitió injustificadamente pronunciarse sobre tales deficiencias, aceptando sin fundamento suficiente las declaraciones del titular del proyecto, lo que contraviene la naturaleza preventiva del SEIA, cuyo objetivo es anticipar y evitar los efectos adversos mediante la predicción adecuada de los impactos.	evitar o reducir los efectos negativos de la actividad humana sobre el medio ambiente. Señala que el SEIA constituye precisamente la herramienta mediante la cual el ordenamiento jurídico concreta dicho principio, al evaluar previamente si un proyecto o actividad se ajusta a la normativa ambiental vigente. Agrega que los principios ambientales son orientadores de la aplicación de la ley y solo cumplen una función integradora cuando no existe norma aplicable. Por ello, afirma que el SEIA y la normativa que lo regula en la Ley N°19.300 y su reglamento ya incorporan el Principio Preventivo, bajo cuyo marco fueron evaluados los impactos del proyecto, sin que se advierta vulneración alguna a dicho principio. En cuanto a los principios de progresividad y no regresión, el SEA sostiene que ambos se complementan, pues el primero impone avanzar en la protección ambiental y el segundo impide retroceder en ella. Indica que el proyecto se enmarca en el Plan de Descarbonización de la Matriz Energética, al sustituir la generación a carbón por biomasa, contribuyendo así a mejorar la calidad del aire y reducir emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero. En consecuencia, concluye que el proyecto se ajusta a los principios mencionados y que las alegaciones de las reclamantes carecen de fundamento, por lo que deben ser rechazadas.

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	Agrega que la ausencia de análisis sobre las emisiones y el origen de la biomasa impide afirmar que el proyecto contribuya efectivamente a la descarbonización de la matriz energética, pudiendo incluso incrementar su aporte al cambio climático. Por ello, sostiene que la resolución reclamada vulnera el principio de progresividad, que impone al Estado la obligación de avanzar hacia estándares cada vez más estrictos de protección ambiental, así como el principio de no retroceso, al no garantizar que el proyecto no empeore la situación ambiental existente.	

F. Controversia de fondo: Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el descarte de los impactos del artículo 11 letra b)

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
1°	La resolución reclamada contraviene lo establecido en las letras b) de los artículos 11 y 12 bis, ambos de la Ley N°19.300. Existe ausencia de información esencial sobre sus emisiones en fase de operación, ya que el titular no entregó antecedentes suficientes para descartar la necesidad de someter el Proyecto 100% Biomasa a EIA. La autoridad ambiental omitió evaluar las emisiones de dióxido de carbono y carbono negro, incumpliendo además el literal b.4 del artículo 19 del Reglamento del SEIA, que exige incluir	Sostiene que el descarte de impactos significativos sobre la calidad del aire fue debidamente fundamentado. Señala que la DIA incluyó inventarios, caracterización basal y modelaciones de calidad del aire, las cuales fueron complementadas y actualizadas durante la evaluación del proyecto. Indica que los estudios consideraron las emisiones en las fases de construcción y operación, cumpliendo con la normativa primaria y secundaria de calidad del aire vigente. La modelación, realizada conforme a la guía técnica del SEIA, mostró que el reemplazo del carbón por biomasa reduce

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	las emisiones del proyecto dentro de los contenidos mínimos de una DIA. La falta de información sobre el origen y cantidad de biomasa impide descartar los efectos adversos significativos previstos en la letra b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, en particular sobre la calidad del aire y la afectación de los recursos naturales renovables, dado que la magnitud del consumo de biomasa podría implicar la tala de bosques y la consecuente disminución de su capacidad de captura de carbono. La resolución reclamada aprobó una DIA que no cumple con los contenidos mínimos exigidos por la normativa ambiental y que no permite justificar la inexistencia de los efectos señalados en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, viciando el procedimiento de evaluación.	las concentraciones de material particulado (MP₁₀ y MP_{2,5}) y de gases contaminantes (NO₂ y SO₂), mejorando así la calidad del aire respecto de la operación actual. ga que el proyecto incorpora medidas de control de emisiones con eficiencias entre 50% y 99,9%, y que tanto la Secretaria Regional Ministerial (“SEREMI”) del Medio Ambiente como la SEREMI de Salud emitieron pronunciamientos favorables, confirmando el cumplimiento de la normativa aplicable. En consecuencia, el SEA concluye que el proyecto no genera efectos significativos sobre la calidad del aire, sino que implica una mejora ambiental, por lo que solicita rechazar las alegaciones de las reclamantes en este punto.
2°	Falta de cuantificación de emisiones de Carbono Negro. Sostiene que la resolución reclamada incurre en error al considerar que las emisiones de carbono negro fueron debidamente evaluadas, al estimar que éstas se encuentran implícitamente cuantificadas dentro del material particulado respirable (MP_{2,5}). Dicha equiparación resulta incorrecta, por cuanto el carbono negro no sólo constituye material particulado fino, sino también un forzante climático de corta duración, cuya evaluación específica resulta necesaria conforme a los compromisos establecidos por la	Sostiene que las emisiones de Carbono Negro fueron debidamente evaluadas a propósito del material particulado fino (MP_{2,5}), del cual forma parte. Precisa que este contaminante fue considerado en la estimación y modelación de emisiones del proyecto, y que dichas emisiones disminuirán como consecuencia del reemplazo del carbón por biomasa. Explica que el Carbono Negro es una partícula sólida en suspensión, considerada un forzante climático de vida corta, y que su reducción contribuye tanto a mitigar el cambio climático como a mejorar la calidad del aire. Señala que la disminución de MP_{2,5} proyectada implica, por consiguiente, una

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	NDC, que contempla la meta de reducir este contaminante por su doble efecto sobre el clima y la calidad del aire. La autoridad ambiental omitió analizar de manera completa los impactos asociados al carbono negro, tanto en el componente aire como en su contribución al cambio climático, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 12 bis, letra b), de la Ley N° 19.300, al no contar con antecedentes suficientes para descartar los efectos significativos del proyecto.	reducción de las emisiones de Carbono Negro, en coherencia con los compromisos asumidos por Chile en la NDC 2020. ste contexto, el SEA concluye que el Carbono Negro fue incorporado en la evaluación ambiental del proyecto y que sus emisiones disminuirán significativamente con el cambio de combustible, por lo que las alegaciones de las reclamantes en este punto deben ser rechazadas.
3°	Falta de cuantificación de emisiones de dióxido de carbono (CO₂). La resolución reclamada vulnera lo dispuesto en las letras b) de los artículos 11 y 12 bis de la Ley N° 19.300, al omitir todo análisis sobre las emisiones de dióxido de carbono proyectadas, avalando así una evaluación ambiental que no considera su contribución al cambio climático. El titular no acompañó antecedentes que permitan acreditar que la sustitución del carbón por biomasa reducirá efectivamente las emisiones de gases de efecto invernadero ni que contribuirá a la meta de carbono neutralidad al año 2050, existiendo incluso evidencia de que la combustión de biomasa podría generar mayores emisiones de CO₂ por unidad de energía producida. La falta de información sobre el origen de la biomasa impide descartar que ésta provenga de la tala de bosques, lo	Sostiene que las alegaciones de las reclamantes sobre la supuesta falta de evaluación de las emisiones de CO₂ carecen de fundamento técnico. Indica que el principal origen de dicho gas son los combustibles fósiles —carbón, gas natural y petróleo—, cuyo uso el proyecto sustituye completamente por biomasa. Explica que, según las guías técnicas del SEIA para centrales de generación con biomasa (2012 y 2022), la combustión de biomasa genera emisiones de material particulado, óxidos de nitrógeno y azufre, pero no de dióxido de carbono, cuya producción se asocia a la quema de combustibles fósiles. En consecuencia, el SEA concluye que el proyecto no generará emisiones relevantes de CO₂, ya que reemplaza precisamente la fuente principal de dicho contaminante, por lo que solicita rechazar las alegaciones de las reclamantes en este punto.

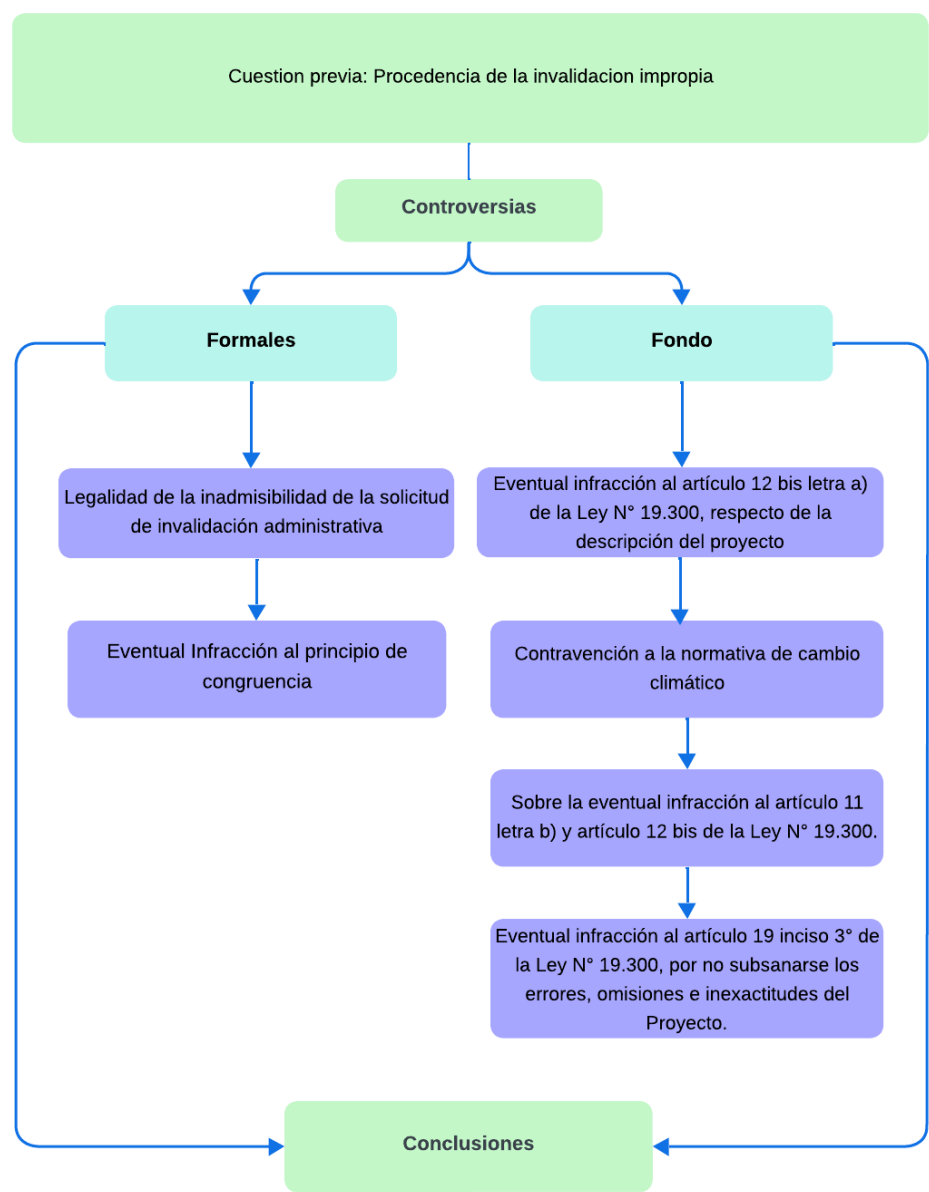
N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	que, junto con las emisiones directas de CO₂, podría aumentar el impacto del proyecto sobre la capacidad de captura de carbono y la calidad del aire. En consecuencia, la resolución reclamada carece de los antecedentes mínimos necesarios para descartar los efectos significativos señalados en la letra b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, debiendo el proyecto haber sido sometido a un EIA.	
4°	La resolución reclamada contraviene el artículo 19, inciso tercero de la Ley N°19.300, toda vez que solo se limita en señalar que el titular habría subsanado los errores, omisiones e inexactitudes del proyecto mediante la presentación de dos Adendas en respuesta a los ICSARAs emitidos, sin verificar efectivamente que dichas observaciones hayan sido debidamente corregidas. La mera existencia de Adendas no garantiza que el contenido de la DIA cumpla con los estándares legales, toda vez que subsisten omisiones sustanciales relativas al origen de la biomasa empleada como combustible y a la ausencia de información sobre emisiones de dióxido de carbono y carbono negro. La resolución reclamada aprobó una DIA con errores e inexactitudes insubsanables que impiden descartar los efectos significativos previstos en el artículo 11, letra b), de la Ley N° 19.300, incumpliendo los contenidos mínimos	Sostiene que no se configura la causal de rechazo del artículo 19, inciso tercero, de la Ley N°19.300, como alegan las reclamantes. Señala que la información sobre el origen de la biomasa fue debidamente ampliada durante la evaluación ambiental, tanto en la Adenda como en la Adenda Complementaria, conforme a los requerimientos del SEA en el ICSARA y su complemento. Respecto del descarte de impactos sobre la calidad del aire conforme al literal b) del artículo 11 de la misma ley, indica que dicho aspecto fue ampliamente evaluado y que el proyecto incluso mejora la calidad del aire al reducir las emisiones de MP10, MP2,5, NO₂ y SO₂ en comparación con la operación actual. Añade que este análisis fue respaldado por los pronunciamientos favorables de la SEREMI del Medio Ambiente y de la SEREMI de Salud. En consecuencia, el SEA concluye que las alegaciones de las reclamantes carecen de sustento legal y solicita rechazar la

N°	RECLAMANTE	RECLAMADA
	exigidos por su artículo 12 bis, letra b), y debiendo haberse sometido el proyecto a un EIA.	reclamación, al no configurarse la causal de rechazo prevista en la Ley N°19.300.

CONSIDERANDO:

Primero. En atención a las alegaciones y defensas formuladas por las partes, se ha estimado necesario abordar como cuestión previa la procedencia de la invalidación impropia, para luego analizar las controversias suscitadas en la presente causa. Lo anterior se representa en el siguiente esquema:

ESTRUCTURA DE LA PARTE CONSIDERATIVA DE LA SENTENCIA



I. CUESTION PREVIA

1.1.Procedencia de la invalidación impropia

Segundo. Marco normativo aplicable y su alcance. Para resolver esta controversia, es preciso señalar que la Ley N° 19.300 regula el procedimiento de evaluación ambiental ante el SEA, estableciendo a su respecto reglas vinculadas tanto a la tramitación como a la impugnación de la resolución que pone término a aquél, esto es, la resolución de calificación ambiental sea que califique favorable o desfavorable un proyecto o actividad sometida a evaluación.

En concreto, dicho cuerpo legal establece en el artículo 20 la existencia de una reclamación administrativa para el titular de un proyecto o actividad para el caso que la RCA sea negativa o establezca condiciones o exigencias a una DIA o EIA, señalando que:

“En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida”.

Tercero. Adicionalmente, el inciso 1° del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 establece que:

“Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Todo ello, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate”.

A partir de ello, se establece otra vía de reclamación administrativa de una RCA, la cual se otorga para el evento que tales observaciones no sean debidamente consideradas en dicho instrumento, al señalar en el inciso 5° que:

“Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”.

Cuarto. Ahora bien, en el plano de los recursos judiciales, el artículo 17 N°s 5 y 6 de la Ley N° 20.600 establece que será competencia de los tribunales ambientales:

“5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso; 6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

De las normas antes transcritas, se advierte que la Ley N° 19.300 establece un sistema recursivo respecto de la RCA, permitiendo que tanto el titular del proyecto como las personas que han participado en el proceso de participación ciudadana durante la evaluación ambiental puedan presentar una reclamación administrativa. Sumado a ello, la Ley N° 20.600 considera acciones judiciales para cada uno de ellos, permitiendo que las decisiones de la Administración puedan ser revisadas judicialmente.

Quinto. Sin embargo, es pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (“Ley N° 19.880”), norma que dispone lo siguiente:

“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Luego, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 establece la posibilidad de impugnar ante los tribunales ambientales el resultado del procedimiento de invalidación en contra de un acto administrativo de carácter ambiental, al señalar que estos serán competentes para:

“Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

Además, el artículo 18 N° 7 del citado estatuto legal, señala que los legitimados para interponer este reclamo son aquellos que hubiesen “[...] solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”.

Sexto. De acuerdo con las disposiciones antes referidas, se desprende que la invalidación en materia administrativa constituye una potestad, de naturaleza general y residual, que permite a la autoridad, ya sea de oficio o mediante solicitud de interesado, dejar sin efecto sus actos por motivos de ilegalidad, excluyendo aquellos aspectos de mérito, oportunidad o conveniencia.

En efecto, los actos administrativos de carácter ambiental no están exentos del ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la Administración, siendo la resolución de calificación ambiental uno de ellos, con la particularidad, como se desprende del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que su impugnación judicial procede respecto de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de manera amplia, tanto para el caso que se invalide un acto administrativo de carácter ambiental como en el supuesto que se rechace la solicitud de invalidación.

Una interpretación contraria a lo razonado va en contra del derecho de acceso a la justicia ambiental, garantizado en instrumentos internacionales plenamente vigentes para el Estado de Chile, como el Acuerdo de Escazú.

Séptimo. Desarrollo en la jurisprudencia y doctrina. Lo razonado precedentemente ha sido validado por la Excma. Corte Suprema, al señalar que:

“[...] la interpretación armónica de los artículos 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, siempre orientada por el principio *pro actione*, hace procedente la acción de invalidación en materia ambiental, tanto respecto del acto invalidatorio como de aquel que niega la petición de invalidación, en tanto la última de las normas mencionadas no realiza distinción alguna, remitiéndose al acto ‘que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación’”.¹

En este mismo orden de ideas, la judicatura ambiental ha señalado que:

“[...] conforme con las posibilidades de impugnación que contempla el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, esta disposición se posiciona como una norma especial en relación con la del artículo 53 de la Ley N° 19.880, por cuanto este último, restringe la revisión judicial sólo al acto que resuelve invalidar”.²

Octavo. Plazo aplicable a los terceros absolutos. En cuanto al plazo aplicable a los terceros absolutos que intentan la invalidación de una RCA, teniendo presente las disposiciones previamente aludidas e interpretadas bajo el enfoque de los principios *pro actione* y de acceso a la justicia ambiental, no es posible aplicar al tercero absoluto -aquel interesado que no ha intervenido en el procedimiento administrativo- el plazo de 30 días exigidos en las leyes N°s 19.300 y 20.600, puesto que no se trata de ninguna de las acciones previstas en tales cuerpos legales, sin que corresponda aplicar un plazo legal por analogía. Extender su aplicación transformaría en irrisoria la posibilidad de solicitar la revisión del actuar de la Administración dentro del plazo pretendido por el SEA, al no existir obligación de practicar notificación alguna a su respecto. Por todos estos motivos habrá que estarse al término contenido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, esto es, el plazo de dos años.

Noveno. Lo anterior, también ha sido respaldado por la Excma. Corte Suprema al señalar que:

“[...] en este sentido, se ha sostenido consistentemente que una interpretación armónica de las instituciones comprendidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, siempre orientada por el principio *pro actione* que impregna a ambos estatutos normativos, debe llevar a concluir que no es exigible al tercero absoluto el plazo de 30 días contenido en la ley que creó los Tribunales Ambientales, puesto que el ser ajeno al procedimiento administrativo donde se

¹ Corte Suprema, sentencia Rol N° 91156-2021, de 26 de julio de 2023, c. 25.

² Segundo Tribunal Ambiental, sentencia Rol R N° 371-2022, de 13 de junio de 2024, c. 6.

originó el acto que se pretende invalidar y, por consiguiente, la inexistencia de la obligación de practicar notificación alguna a su respecto, torna en ilusorio el ejercicio oportuno de la instancia de revisión, tanto administrativa como jurisdiccional”.³

En este orden de ideas, la Corte Suprema ha señalado que:

“[...] Distinta es la situación de terceros absolutos que son afectados por el proyecto evaluado ambientalmente, toda vez que aquellos, en atención a que no participan en el proceso de evaluación ambiental, no pueden hacer uso de los recursos y reclamaciones especiales previstos en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600 en relación a los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, razón por la que aquellos solo pueden solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los tribunales ambientales de la decisión de la autoridad, a través de la reclamación prevista en el numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600” (énfasis agregado).⁴

Décimo. En términos similares, el mismo criterio ha sido sostenido por la judicatura ambiental, al resolverse que:

“[...] la situación jurídica hecha valer por las reclamantes -y que invocan como habilitante para interponer el presente reclamo- es la terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental que han impugnado administrativamente la legalidad del acto ambiental, por lo tanto, que cabe de manera residual pero directa, en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que otorga competencia a los tribunales ambientales para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de un acto administrativo de carácter ambiental, que no niega la acción sino que la condición en su ejercicio al cumplimiento del plazo de interposición judicial de 30 días que indica. Por lo tanto, no es efectivo lo sostenido por el Tercero en el sentido que las Reclamantes carezcan de accionabilidad [...]”.⁵

Undécimo. En el mismo sentido, la doctrina ha recogido los criterios jurisprudenciales señalando que:

“En definitiva, según la jurisprudencia ambiental dominante, tiene plena aplicación el principio de la prevalencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 por sobre la vía general de reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA, lo que se traduce en dos consecuencias fundamentales: i) Los terceros que no participaron del

³ Corte Suprema, sentencia Rol N° 122110-2020, de 8 de marzo de 2022, c. 10°. En el mismo sentido, la sentencia Rol N° 35692-2021, de 13 de diciembre de 2021, c. 15.

⁴ Excm. Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017, c. 6°.

⁵ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 31-2016, de 1 de julio de 2016, c. 11°.

procedimiento de evaluación ambiental son los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N° 8 de la LTA, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA, estando excluida esta posibilidad para los titulares de los proyectos y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental y, ii) Si los reclamantes del artículo 17 N° 8 dedujeron simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N° 19.300 en contra de la RCA, el Tribunal Ambiental deberá abstenerse de conocer el fondo del asunto, debiendo rechazar la reclamación”.⁶

Duodécimo. Análisis de acuerdo con lo consignado en el expediente administrativo. En el presente caso, corresponde entonces despejar la calidad de parte que tienen los reclamantes en la tramitación de la declaración de impacto ambiental del “Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa”, para luego establecer si la solicitud de invalidación se ajusta al plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.300.

Decimotercero. Del expediente administrativo consta que éste no contó con un proceso de participación ciudadana, motivo por el cual los reclamantes se encontraban impedidos de ejercer la reclamación administrativa del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300. Como consecuencia de ello, la única vía de impugnación de que disponían era la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 al tratarse de terceros absolutos, y la posterior reclamación judicial en esta sede, respecto de la resolución que puso término al procedimiento administrativo de invalidación.

En consecuencia, debido a que los reclamantes son terceros absolutos, estos se encontraban habilitados para solicitar la invalidación de la RCA N° 20220200198/2022.

Decimocuarto. Luego, según consta del expediente administrativo de evaluación ambiental del proyecto “Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa”, la solicitud de invalidación de los reclamantes fue presentada el 4 de marzo de 2024, respecto de la RCA N° 20220200198/2022, de 4 de abril de 2022. Lo anterior, significa que la solicitud de invalidación fue presentada dentro de los dos años siguientes a la dictación de la referida resolución, ajustándose al plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

⁶ Poklepovic, Iván. "Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA", en: *Revista de Derecho Ambiental*. 2017, año VI, núm. 8, pp. 37-38.

En virtud de lo expuesto precedentemente, para estos sentenciadores no existe disposición legal que limite a 30 días el plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, por lo que debe aplicarse el plazo general de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Asimismo, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 permite impugnar judicialmente tanto el acto administrativo que invalida como aquel que rechaza la solicitud de invalidación.

Decimoquinto. Por todo lo anterior, la presente alegación formulada por el SEA será desestimada.

II. CONTROVERSIA FORMAL

2.1. Legalidad de la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación administrativa

Decimosexto. Marco normativo sobre la invalidación administrativa y alcance. Como se señaló precedentemente, la invalidación administrativa se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que dispone lo siguiente:

“Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnante ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Decimoséptimo. De la norma transcrita se desprenden ciertas consideraciones que se debe tener en cuenta al estudiarla: i) se trata de una facultad de la Administración, ya sea de oficio como a petición de parte; ii) se debe contemplar previa audiencia del interesado; iii) debe ser ejercida dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto; iv) la invalidación puede ser total o parcial; y, v) que el acto invalidatorio será siempre revisable ante los Tribunales de Justicia.

Decimoctavo. Naturaleza jurídica del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Como se desprende de la norma y se expuso anteriormente, el artículo 53 de la Ley 19.880 establece un plazo de 2 años para ejercer la facultad invalidatoria, contados desde la notificación o publicación del acto administrativo.

Ahora bien, cuando el ejercicio de la facultad invalidatoria es a petición de parte, se ha discutido si el referido plazo de dos años es un plazo de caducidad o de prescripción. Al respecto, Lara y Guerrero, han señalado:

“[...] el problema surge cuando la invalidación es requerida a petición de parte, y más precisamente respecto de los efectos de la presentación de la respectiva solicitud, lo que nos lleva a preguntarnos si el actuar del interesado goza del mérito para interrumpir y/o suspender el plazo para ejercer la potestad, o, lo que es lo mismo, sostener si el plazo de los 2 años es un plazo de caducidad o prescripción”⁷.

Que se trate de un plazo de caducidad, implica que, si la Autoridad no invalida dentro de 2 años, caduca la facultad de hacerlo. En cambio, si se estima que es un plazo de prescripción, la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años determina la interrupción del plazo para invalidar.⁸

La distinción antes señalada es importante toda vez que planteada la solicitud dentro de plazo queda entregada a la Administración el desarrollo del procedimiento, por lo que su dilación puede ocasionar que el pronunciamiento se realice una vez vencido el plazo de dos años.

Decimonoveno. Desarrollo de la jurisprudencia judicial y administrativa sobre la naturaleza jurídica del artículo 53 de la Ley N°19.880. Al respecto, importa destacar que la postura mayoritaria de la Excma. Corte Suprema ha sido considerar que se trata de un plazo de caducidad; o bien un plazo de caducidad con matices.⁹

Respecto a lo último, la Excma. Corte Suprema, ha diferenciado entre el procedimiento invalidatorio iniciado de oficio y el iniciado a solicitud de parte. En el primer caso, considera que se trata de un plazo de caducidad, mientras que, en el segundo caso, si la solicitud se presenta dentro del plazo de 2 años previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, pero sin la suficiente anticipación para llevar a cabo el procedimiento invalidatorio, ha señalado que la Administración debe proceder obligatoriamente a la ampliación del plazo, emitiendo una decisión al respecto.

En efecto, la Excma. Corte Suprema ha señalado que:

“[...] en consecuencia, la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contados desde la notificación o publicación, gatilla en la Administración la necesidad de realizar el análisis del tiempo que demorará la resolución de tal petición. De concluirse que ese lapso excederá el término legal,

⁷ Lara Arroyo, José Luis y Guerrero Valle Gonzalo (2011): “Aspectos críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia”, *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*, N° 1: p. 36.

⁸ Lara y Guerrero (2011) p.36.

⁹ En este sentido, Cfr. con sentencias Rol N° 125.528-2020, del 13 de mayo de 2020, c., 4°; Rol N° 76.602-2020, del 4 de enero de 2021, c., 7°.

deberá dictarse una resolución fundada en que éste se amplíe, de manera de darle adecuada resolución, siempre con la limitación del artículo 27 de la Ley N°19.880 que consagra un término de seis meses como límite para la duración del procedimiento administrativo”.¹⁰

Dicho razonamiento ha sido reforzado por la misma Corte al señalar que:

“[...] en consecuencia, se debe concluir que la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años contados desde la publicación de la Resolución de Calificación Ambiental, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sin que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo que resta para el cumplimiento del término antes referido”.¹¹

Vigésimo. Así las cosas, en el caso de una solicitud de invalidación promovida a instancia de parte, como ocurre en la presente causa, únicamente se requiere que dicha solicitud sea presentada dentro del plazo previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Ello, por cuanto si la Administración estima necesario disponer de un mayor plazo para la continuación del procedimiento, deberá hacer uso de la facultad contemplada en el artículo 26 del mismo cuerpo legal, prorrogándolo en consecuencia. De no procederse así, se dejaría a la discrecionalidad de la autoridad administrativa la determinación del grado de anticipación que cada órgano considere razonable para la tramitación del procedimiento, afectando con ello la admisibilidad de la solicitud.

En efecto, la reclamada incurre en error al pretender exigir a los reclamantes el cumplimiento de las directrices y plazos contenidas en el Memorandum N° 202399104149/2023, emitido por su División Jurídica, al momento de presentar la solicitud de invalidación. Ello, toda vez que dicho instrumento tiene el carácter de documento interno, careciendo por tanto de fuerza obligatoria respecto de los particulares, y produciendo efectos únicamente dentro del ámbito de la propia Administración que lo elaboró.

Vigésimo primero. Como quedó establecido en el considerando decimocuarto, la solicitud de invalidación fue presentada por los reclamantes dentro del plazo de los 2 años, tal como lo exige el artículo 53 de la Ley N° 19.880, razón por la cual el SEA debió declarar admisible la solicitud de invalidación conforme a lo ya razonado precedentemente.

¹⁰ Corte Suprema, sentencia Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017, c., 14.

¹¹ Corte Suprema, sentencia Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017, c., 14.

Vigésimo segundo. Sobre el carácter de vicio esencial de la declaración de inadmisibilidad de la solicitud de invalidación. Asentado lo señalado precedentemente corresponde determinar si la ilegalidad incurrida constituye un vicio esencial que haga procedente la nulidad del acto reclamado.

Al respecto, la Excma. Corte Suprema, ha señalado que:

“[...] uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica.”¹²

Este principio, se ve reflejado en lo señalado en el artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880, el cual dispone que:

“El vicio de procedimiento o de forma 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”.

Por tanto, y tal como ha resuelto de forma reiterada la Excma. Corte Suprema “[...] no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados. (CS roles 5815-2011; 57-2011; 274-2010; 3078-2013)”.¹³

Que tal como apunta Alsina, la ineficacia que se sigue de la nulidad debe tener una finalidad práctica, no procediendo la nulidad por la nulidad misma”.¹⁴

Vigésimo tercero. A juicio de estos sentenciadores, no se configura en la especie un vicio de ilegalidad de carácter esencial, por cuanto el SEA igualmente se pronunció sobre el fondo del asunto, analizando y resolviendo las alegaciones formuladas por los interesados. En tal sentido, el eventual defecto procedimental carece de la entidad necesaria para invalidar el acto administrativo, atendido el principio de trascendencia de la nulidad, conforme con el cual sólo procede la anulación cuando el vicio ha tenido

¹² Excma. Corte Suprema, Rol N° 3078-2013, de 31 de marzo de 2014, c., 24.

¹³ Excma. Corte Suprema, Rol N° 16706-2014, de 10 de diciembre de 2014, c., 16.

¹⁴ Gorioitía Abbott, Felipe, “El perjuicio reparable solo por la declaración de nulidad como estándar de invalidez de las actuaciones procesales civiles”, Rev. de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL, Valparaíso, Chile, 2013, 1° Semestre, pág. 579

influencia sustancial en la decisión o ha ocasionado un perjuicio efectivo a los derechos de las partes.

Vigésimo cuarto. En efecto, en estos autos no se ha demostrado que el antedicho vicio cause un perjuicio concreto relativo al interés jurídico de los reclamantes que haya producido una afectación de su derecho a defensa respecto de la resolución reclamada, toda vez que, como se señaló, hubo igualmente un pronunciamiento del fondo y la intervención prevista durante la tramitación se limitaba al cumplimiento del trámite de traslado al titular, no advirtiéndose afectación alguna a las garantías de participación ni menoscabo que justifique la invalidación del acto impugnado. Por estos motivos, corresponde rechazar esta alegación.

2.2. Eventual infracción al principio de congruencia

Vigésimo quinto. Marco normativo aplicable y su alcance. Para resolver esta controversia, cabe considerar que el artículo 41 de la Ley N° 19.880 prescribe en sus incisos primero y tercero lo siguiente:

“La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados”; “En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente”.

A su vez, el artículo 53 de la misma ley, previene que:

“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Luego, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 dispone que este tribunal es competente para:

“Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

Vigésimo sexto. De las disposiciones citadas se colige que el principio de congruencia se encuentra consagrado, en sede administrativa, como la relación entre las peticiones formuladas por el interesado y la resolución de la administración.

Así, una de las peticiones que es posible formular a la administración corresponde a la solicitud de invalidación de un acto administrativo, mediante la cual se requiere a la autoridad ejercer su potestad invalidatoria fundado en la existencia de vicios de legalidad de una determinada actuación.

En tal sentido, el legislador ha concedido acción para requerir la revisión judicial de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

De esta forma, a juicio de estos sentenciadores, la revisión judicial de tal acto exige la vinculación entre las peticiones formuladas a la administración, la resolución de ésta y la reclamación judicial, puesto que el contencioso administrativo consiste precisamente en el examen de la decisión de la autoridad administrativa, no resultando posible alegar en esta sede vicios de legalidad que no fueron alegados en el procedimiento administrativo, en tanto la autoridad no tuvo oportunidad de pronunciarse y, en consecuencia, no existe decisión que revisar por esta judicatura.

Lo anterior, con la salvedad que se trate de un vicio contenido en la propia resolución reclamada.

Vigésimo séptimo. Desarrollo de la jurisprudencia judicial. Lo razonado precedentemente ha sido recogido por la judicatura ambiental, sosteniéndose por el Segundo Tribunal Ambiental que el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa “[...] exige una vinculación entre la materia reclamada en sede administrativa y la impugnada en sede judicial”¹⁵.

En este mismo orden de ideas, la Excma. Corte Suprema ha precisado que:

“[...] por su propia naturaleza, el contencioso-administrativo requiere que la Administración haya tenido la posibilidad de enmendar una eventual ilegalidad, de lo que se sigue que, para que el recurrente en sede administrativa pueda interponer, a su vez, reclamación ante el Tribunal Ambiental, es imprescindible que el Comité haya estado en condiciones de pronunciarse sobre la materia impugnada, cuestión que, en la especie, no acaeció, desde que el asunto de que

¹⁵ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 101-2016, de 31 de mayo de 2017, c. 21. En el mismo sentido, Rol R-215-2019, de 6 de julio de 2022, c. 42.

se trata fue planteado en sede judicial, mas no a través de la vía recursiva administrativa” (énfasis añadido).¹⁶

Vigésimo octavo. Contraste entre las alegaciones vertidas en sede administrativa y judicial. En este caso, del examen del expediente administrativo (sede administrativa), se advierte que, en la solicitud de invalidación efectuada por los reclamantes, se formularon alegaciones relacionadas, en resumen, a:

- a) La DIA no cuenta con los contenidos mínimos.
- b) El proyecto presenta deficiencias en su descripción.
- c) El proyecto no presenta información suficiente para descartar la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental.
- d) El proyecto no presenta información suficiente sobre la calidad de los pellets y woodchips ni sus potenciales emisiones.
- e) Se ha aprobado un proyecto que requiere un Estudio de Impacto Ambiental.
- f) No se descartan los efectos del artículo 11 letra b) de la Ley N° 19.300.
- g) Necesidad de hacerse cargo del aporte pasado del proyecto al cambio climático
- h) No se evalúa la suma de los impactos provocados por la modificación del proyecto aprobado en la RCA N°145/2007 que califica favorablemente el Proyecto “Central Térmica Andino”.
- i) No se cumple con principios informadores del procedimiento ambiental.
- j) Infracción al artículo 19, inciso tercero de la Ley N° 19.300.
- k) La resolución presenta vicios esenciales e invalidantes.

Vigésimo noveno. Por su parte, en sede judicial, junto con lo señalado en el considerando previo, en síntesis, los reclamantes reprocharon lo siguiente:

- a) La solicitud de invalidación fue presentada en tiempo y forma y la Administración tiene el deber de admitirla a trámite.
- b) El contenido de la Resolución Reclamada no permite un adecuado acceso a la justicia ambiental.
- c) La Resolución Reclamada rechaza la solicitud de invalidación de la RCA de un Proyecto que no cumple con la normativa vigente. En particular, alegan que fue aprobada en contravención a la normativa vigente de cambio

¹⁶ Corte Suprema, Rol N° 34.281-2017, de 9 de abril de 2018, c. 11.

climático ya que el proyecto no se alinea con los ODS N°7 y 15 ni con los criterios de implementación de Sinergia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Costo-Beneficio.

- d) Contravención al artículo 12 bis de la Ley N°19.300, y el artículo 19 del Reglamento del SEIA, ambos relativos a los contenidos mínimos de la DIA. En particular, señalan que el Proyecto no cumpliría con lo indicado en la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, tanto en su primera edición de 2012 como la segunda del 2022, la cual señala que se deberá cumplir con Trazabilidad de la biomasa, indicando su origen y la trayectoria de esta en la cadena productiva y de comercialización.
- e) Vulneración a los principios informativos del SEIA, a saber, el principio preventivo, de progresividad y no retroceso.
- f) El Proyecto no habría aportado información suficiente para descartar la necesidad de la elaboración de un EIA, respecto de una falta de cuantificación de las emisiones de Carbono Negro y que no se habría aportado información en relación con las emisiones de CO₂ del Proyecto.
- g) La Resolución Reclamada contravendría el artículo 19 inciso tercero de la Ley N° 19.300.

Trigésimo. Como se puede observar, de lo expuesto para la reclamación judicial se advierte que los reclamantes incluyeron, adicionalmente, una serie de reproches relacionados con la eventual contravención a la normativa de cambio climático, que no fueron alegados en la instancia administrativa -habiendo tenido la posibilidad de plantearlos—, al no ser aspectos que hayan emanado del acto reclamado, configurando a su respecto una desviación procesal. Tales materias corresponden a:

- a) el proyecto no se ajustaría a los estándares establecidos en la NDC, en particular a los ODS N°7 y N°15, agregando que el proyecto no se alinearía con el criterio de Sinergia con los ODS, ni el criterio de Costo-Beneficio de la NDC; y,
- b) El proyecto no cumpliría con lo indicado en la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, tanto en su primera edición de 2012 como la segunda del 2022, respecto de la trazabilidad de la biomasa.

Trigésimo primero. Conclusión. Por consiguiente, atendido que la reclamación judicial no guarda congruencia con las alegaciones que han sido incluidas para el conocimiento de la autoridad administrativa, se genera una desviación procesal respecto de aquellas materias indicadas en el considerando precedente, infringiéndose el principio de congruencia. Por tal motivo, se acogerá la alegación formulada por el SEA sobre este punto. Esto, sin perjuicio del análisis que el tribunal realizará a mayor abundamiento.

III. CONTROVERSIAS DE FONDO

3.1. Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis letra a) de la Ley N° 19.300, en lo que se refiere a la descripción del proyecto

Trigésimo segundo. Marco normativo aplicable y su alcance. Atendido a que la principal alegación respecto a la supuesta infracción de la normativa antes señalada dice relación con que el proyecto presentaría deficiencias en su descripción, ya que, en ningún apartado del expediente se establecería cómo y de qué lugar el Titular obtendría los pellets y *woodchips* de madera que serán utilizados, se analizará si estamos frente a una exigencia legal el precisar o señalar el origen de la biomasa.

Trigésimo tercero. Para ello, resulta importante abordar la presente controversia, a la luz de lo prescrito en el artículo 12 bis de la Ley N° 19.300 dispone que:

“Las declaraciones de Impacto Ambiental considerarán las siguientes materias:

- a) Una descripción del proyecto o actividad;
- b) Los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que pueden dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental;
- c) La indicación normativa ambiental aplicable, y la forma en la que se cumplirá, y
- d) La indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables, y los antecedentes asociados a los requisitos y exigencias para el respectivo pronunciamiento”.

Trigésimo cuarto. Por su parte el artículo 19 del Reglamento del SEIA respecto a la descripción del proyecto, señala en lo pertinente que la declaración de impacto ambiental deberá contener:

- “a) Una descripción del proyecto o actividad que deberá contener lo siguiente:

a.6. - Una descripción de cómo se proveerá durante esta fase de los suministros básicos, tales como energía, agua, servicios higiénicos, alimentación, u otros semejantes;

- En caso de corresponder, la ubicación y cantidad de recursos naturales renovables a extraer o explotar por el proyecto o actividad para satisfacer sus necesidades.

b) Los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley que pueden dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental, considerando para ello el escenario más desfavorable y el cambio climático. Serán parte de estos antecedentes: [...]

b.3. En caso de corresponder, la ubicación y cuantificación de los recursos naturales renovables a extraer o explotar por el proyecto o actividad para satisfacer sus necesidades”.

Trigésimo quinto. Conforme con las disposiciones previamente citadas, se puede concluir que la exigencia establecida por el legislador dice relación con que la DIA debe especificar la forma en que se asegurará el uso de suministros básicos y, cuando corresponda, la ubicación y cantidad de los recursos naturales renovables que serán extraídos o explotados por el proyecto, tanto en la fase de construcción como en la de operación, de acuerdo con lo establecido en los literales a.5) y a.6) del artículo 19 del Reglamento del SEIA. Asimismo, dicha información forma parte de los antecedentes necesarios para justificar la inexistencia de los efectos, características o circunstancias señalados en el artículo 11 de la Ley N°19.300, en relación con lo dispuesto en el literal b.3) del mismo artículo 19 del Reglamento del SEIA. No obstante, no constituye un requisito legal ni reglamentario la identificación del origen o procedencia de las materias primas o insumos que serán utilizados por el proyecto.

Trigésimo sexto. De los antecedentes que obran en el expediente administrativo en orden al cumplimiento del artículo 12 bis letra a) de la Ley N° 19.300. No obstante no ser una exigencia legal, corresponde analizar si se dio igualmente cumplimiento a la norma en cuestión, en lo relativo a la descripción del proyecto en los términos exigidos por el artículo 19 del Reglamento del SEIA.

Trigésimo séptimo. Así, consta en el expediente de evaluación ambiental que en el Capítulo N°1 de la DIA, denominado “Descripción del Proyecto”, específicamente en el acápite 6.6, se identificaron los suministros e insumos que se utilizarán durante la etapa de construcción, **precisándose que no se contempla el uso de biomasa**

como combustible en dicha etapa. A su vez, en el acápite 7.6 se describieron los suministros correspondientes a la fase de operación, señalándose en el punto 7.6.4, referido a “Combustible”, que se emplearán Woodchips, White Pellets y Black Pellets, explicando las características de cada uno de ellos. Asimismo, se acompañaron análisis científicos sobre la composición de la biomasa en el Anexo C1-3 de la DIA, los cuales fueron presentados traducidos al español en el Anexo ADC-1.4 de la Adenda Complementaria.

En esta última se puede constatar que se señala que durante la fase de operación se emplearán como combustibles Woodchips, White Pellets y Black Pellets. Los dos primeros corresponden a madera virgen o reciclada, o bien a residuos de madera no tratados químicamente, con bajos contenidos de cenizas, nitrógeno y cloro. De igual manera, se señala que, en cuanto a los Black Pellets, estos son obtenidos mediante procesos de torrefacción o tratamiento de vapor, los cuales confieren a la biomasa características similares al carbón fósil, aumentando su densidad energética y resistencia a la degradación y a la humedad. Los análisis técnicos de dicha biomasa fueron incorporados en el Anexo C1-3 de la DIA.

En este orden de cosas, consta en que en el acápite 7.1.2, denominado “Alimentación a las unidades generadoras”, del Capítulo N°1 de la DIA, se describió el modo en que se efectuará la provisión de combustible —Woodchips, White Pellets y Black Pellets— indicando que se prevé el arribo de dos naves mensuales de aproximadamente 70.000 toneladas cada una, lo que permitiría una autonomía de 17 días de operación. Se señaló, además, que la descarga de biomasa desde las naves hacia la cancha de almacenamiento se realizará a una tasa de 1.200 toneladas por hora. Respecto del consumo, se precisó que, en el caso de utilizar Black Pellets, se requerirán 2.000 toneladas diarias por unidad generadora, efectuándose dos carguíos diarios (4.000 toneladas en total), mientras que, para el uso de White Pellets o Woodchips, el requerimiento será de 2.400 toneladas diarias por unidad, también con dos carguíos diarios, equivalentes a 4.800 toneladas en total.

Asimismo, igualmente se advierte que en el Capítulo N°1 de la DIA, específicamente en el acápite 6.6, referido a la fase de construcción, como en el acápite 7.8, relativo a la fase de operación, se precisó que el proyecto no contempla la extracción ni explotación de recursos naturales renovables para satisfacer sus requerimientos. Ello, por cuanto la biomasa empleada como combustible, en la etapa de operación -en forma de pellets-, proviene de otros procesos productivos o de madera reciclada, sin implicar una explotación directa de dichos recursos por parte del proyecto.

Del mismo modo, en el Capítulo N°2 de la DIA, titulado “Antecedentes que justifican que el Proyecto no requiere presentar un Estudio de Impacto Ambiental”, específicamente en el acápite 5, se dio cumplimiento a lo dispuesto en el literal b.3) del artículo 19 del Reglamento del SEIA, señalándose que, conforme a la información contenida en el Capítulo N°1 “Descripción del Proyecto”, el proyecto no contempla la extracción ni explotación de recursos naturales renovables para satisfacer sus necesidades.

Por otra parte, cabe destacar que, como se advierte en el proceso de evaluación ambiental, y específicamente en el ICSARA, se formuló al titular la observación N°10 relativa a la descripción del proyecto, solicitándose precisar la procedencia del pellet que sería utilizado como combustible. En respuesta, dicha información fue complementada en la Adenda, señalándose que la biomasa tendría origen en diversos países, incluyendo Estados Unidos, Canadá, Europa y Chile. Posteriormente, en el ICSARA Complementario se reiteró el requerimiento, a lo que el titular respondió en la Adenda Complementaria¹⁷ que la biomasa —Wood Pellets y Wood Chips— sería suministrada desde una matriz mundial, principalmente desde Europa (Noruega, Portugal, Francia, Rusia), Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y Sudamérica (Brasil y Chile),¹⁸ estimándose un volumen máximo anual de 1,5 millones de toneladas. Además, se indicó que Engie mantiene altos estándares de especificación y control de calidad de las biomásas, las cuales deben contar con certificaciones de sostenibilidad, fuentes legales y cadenas de custodia autorizadas, garantizando así la neutralidad en las emisiones de CO₂.

Finalmente, en la RCA N°20220200198/2022 se dejó expresamente establecido que el proyecto no contempla la extracción ni explotación de recursos naturales renovables en ninguna de sus fases. Esto último se puede advertir en sus considerandos 4.3.1, 4.3.2 y 4.3.3, referidos respectivamente a las fases de construcción, operación y cierre, en los cuales se consigna que no se prevé la utilización directa de recursos del tipo flora, fauna o suelo, dado que los pellets empleados como combustible provienen de otros procesos o de madera reciclada.

Trigésimo octavo. En este sentido, importa indicar, además, que la evaluación ambiental practicada en el marco del SEIA recae sobre las actividades, obras o acciones que integran el proyecto sometido a conocimiento de la autoridad ambiental, y no se extiende, en términos generales, a la regulación o fiscalización de actividades

¹⁷ Adenda Complementaria, de 11 de febrero de 2022, folio 67, pág. 32

¹⁸ Adenda de 29 de noviembre de 2021, folio 47, pág. 10

desarrolladas por terceros fuera del ámbito de control del titular, menos aun cuando dichas actividades se ejecutan en el extranjero y se encuentran sujetas a sus propios regímenes jurídicos de autorización y control ambiental. Pretender lo contrario implicaría desnaturalizar el objeto del SEIA, transformándolo en un mecanismo de control indirecto de cadenas de suministro globales, cuestión que no se desprende ni de la Ley N° 19.300 ni de su Reglamento.

Así, la ausencia de una trazabilidad exhaustiva respecto del origen último de la biomasa no permite calificar al proyecto como extractor de recursos naturales renovables por sí mismo, como tampoco imponerle exigencias propias de ese tipo de actividades, en tanto el impacto ambiental relevante para efectos de la evaluación se circunscribe al uso del insumo dentro del territorio nacional y a los efectos ambientales asociados a las obras y operaciones del proyecto, sin que se advierta una infracción a las exigencias legales aplicables.

Trigésimo noveno. Del uso y obligatoriedad legal de la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”. En relación con la materia en análisis, referida al uso de la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, debe tenerse presente lo resuelto en los considerandos trigésimo y trigésimo primero, al examinar la aplicación del principio de congruencia respecto de la reclamación de autos, en la cual se determinó que esta alegación no fue efectuada por los reclamantes en sede administrativa, verificándose, en consecuencia, una desviación procesal. Sin perjuicio de ello, el tribunal abordará a mayor abundamiento esta materia, a fin de determinar si se verifica la ilegalidad invocada.

Corresponde determinar entonces, la fuerza normativa de dicho documento, para determinar luego si esta fue usada durante la evaluación ambiental y si su inobservancia configura un vicio de legalidad.

Cuadragésimo. Del análisis de los antecedentes, se puede advertir, en primer término, que la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA” -en sus versiones de 2012 y 2022- constituye un instrumento de carácter meramente orientador o referencial, propio del denominado *soft law administrativo*. Esto último se desprende claramente de la misma Guía (2012) en su presentación inicial. En consecuencia, en principio, carece de fuerza normativa o contenido imperativo, y su inobservancia no configura un vicio de legalidad susceptible de afectar la validez del acto administrativo impugnado. Su finalidad se limita a uniformar criterios técnicos y facilitar el diálogo entre la Administración y los regulados, pero no impone obligaciones jurídicas adicionales a

las previstas en la Ley N°19.300 ni en el Reglamento del SEIA. En este sentido, la doctrina nacional, ha sostenido que la inobservancia de una guía o circular no puede fundar la nulidad ni la invalidación de un acto administrativo, en tanto dichos instrumentos carecen de rango normativo y no forman parte del ordenamiento jurídico vinculante.¹⁹

Cuadragésimo primero. Sin perjuicio de lo anterior, y siguiendo el razonamiento recientemente desarrollado por la Excma. Corte Suprema, cabe precisar que la naturaleza no vinculante de la referida Guía para los administrados no excluye que sus lineamientos puedan adquirir relevancia jurídica respecto de la actuación de la propia Administración, cuando el titular del proyecto ha decidido voluntariamente ceñirse a ellos para la elaboración de su DIA o EIA. En tal hipótesis, sostiene el máximo tribunal, la autoridad administrativa no puede desconocer, sin una motivación suficiente y razonable, los criterios técnicos que ella misma ha elaborado y promovido como adecuados para una determinada tipología de proyectos, pues hacerlo importaría una afectación a los principios de confianza legítima y de coherencia de la actuación administrativa.²⁰

Cuadragésimo segundo. En consecuencia, la eventual inobservancia de la Guía no constituye, por sí sola, un vicio de legalidad del acto administrativo, pero puede adquirir relevancia en sede de control jurisdiccional cuando la Administración, frente a un administrado que ha estructurado su conducta conforme a dichos lineamientos, se aparta de ellos de manera arbitraria o carente de fundamentación técnica suficiente, comprometiendo la previsibilidad y seguridad jurídica que deben regir su actuación.

Cuadragésimo tercero. Ahora bien, no obstante, su carácter no vinculante, en el caso en estudio se advierte que el titular dio cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la referida Guía, particularmente en lo relativo a la trazabilidad de la biomasa. En efecto, en la DIA se aportó información sobre el origen y procedencia del combustible biomásico, la cual fue posteriormente complementada en la Adenda y en la Adenda Complementaria conforme lo expuesto en el considerando trigésimo séptimo, precisando que la biomasa —Wood Pellets y Wood Chips— provendría de una matriz internacional compuesta principalmente por países de Europa, Norteamérica y Sudamérica, y acreditando además el cumplimiento de estándares de sostenibilidad y certificación de origen. Asimismo, en la propia DIA se describió la

¹⁹ CORDERO E., y ALDUNATE E. (2013), Estudios sobre el sistema de fuentes en el Derecho chileno, 1era Edición, Thomson Reuters, p. 296.

²⁰ Excma. Corte Suprema, Causa Rol N° 218-2024 del 29 de diciembre de 2025, c.,6°

trayectoria de la biomasa dentro del proceso productivo, desde su arribo a las instalaciones portuarias hasta su transporte mediante correas y su alimentación a las unidades generadoras.

Cuadragésimo cuarto. Por consiguiente, aun cuando la observancia de la citada Guía no constituye una obligación legal exigible, en el presente caso el titular cumplió con sus lineamientos técnicos, proporcionando información suficiente sobre el origen y la trayectoria de la biomasa empleada, de modo que no resulta atendible la alegación de las reclamantes relativa a un supuesto incumplimiento de dicho instrumento orientador.

Cuadragésimo quinto. Conclusión. En virtud de lo señalado, se desprende con claridad que la DIA del proyecto dio cumplimiento a los contenidos mínimos exigidos tanto por el artículo 12 bis de la Ley N°19.300 como por el artículo 19 del Reglamento del SEIA, en particular sus literales a.5), a.6) y b.3). Dichos requerimientos fueron debidamente satisfechos respecto de la descripción de la provisión y uso de suministros básicos —en especial, el combustible—, así como en relación con los recursos naturales renovables eventualmente sujetos a extracción o explotación por el proyecto con lo que queda descartado que la biomasa a emplear como combustible provenga directamente de la tala de bosques nativos y/o plantaciones. En consecuencia, se desestima también lo pretendido por las Reclamantes, en orden a que por tal motivo se generarían efectos adversos sobre recursos naturales renovables en los términos del literal b) del art. 11 de la Ley N°19.300, dado que el Proyecto no explotará dichos recursos.

Cuadragésimo sexto. En consecuencia, del examen del expediente de evaluación, a la luz de lo antes anotado, queda de manifiesto que la DIA identifica, describe y demuestra la descripción del proyecto, razón por la cual serán desestimadas las alegaciones formuladas por los reclamantes sobre este punto.

3.2. Contravención a la normativa de cambio climático

Cuadragésimo séptimo. Marco normativo aplicable y su alcance. La primera cuestión necesaria para la resolución de la presente controversia dice relación con el marco normativo y exigencias aplicables a la evaluación ambiental del proyecto “Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa”.

Cuadragésimo octavo. Sobre el particular, debe tenerse presente que, el 13 de junio de 2022 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.455, Marco de Cambio Climático, cuyo objetivo, según indica su artículo 1°, es:

“[...] hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia”.

A su vez, dicho cuerpo legal incorpora como definición de cambio climático, en su artículo 3° letra b), la siguiente: “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Dicha definición resulta coincidente con aquella prevista en el artículo 2° letra a ter) de la Ley N° 19.300.

Cuadragésimo noveno. En este orden de ideas, resultan claves los conceptos de adaptación y mitigación del cambio climático. El *primero* es definido por el artículo 3° letra a) de la Ley N° 21.445, como la “acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas”.

Por su parte, conforme con el artículo 3° letra k) del referido cuerpo legal, la *mitigación* del cambio climático es la “acción, medida o proceso orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, o restringir el uso de dichos gases como refrigerantes, aislantes o en procesos industriales, entre otros, o a incrementar, evitar el deterioro o mejorar el estado de los sumideros de dichos gases, con el fin de limitar los efectos adversos del cambio climático”.

Quincuagésimo. A su vez, es pertinente tener presente que la Ley N° 21.455 incorpora la consideración de la variable de cambio climático en el marco de la evaluación ambiental de proyectos o actividades, al señalar en sus incisos primero y segundo del artículo 40 que:

“[...] Los proyectos o actividades que se sometan a evaluación de impacto ambiental de acuerdo a la ley considerarán la variable de cambio climático en los componentes del medio ambiente que sean pertinentes, conforme lo disponga el reglamento respectivo. Los proyectos o actividades señalados en el inciso anterior deberán describir la forma en que se relacionarían con los planes sectoriales de mitigación y adaptación, así como con los instrumentos de gestión del cambio

climático regionales y locales. Respecto de estos últimos, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional y del Municipio correspondiente, con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relaciona con los instrumentos indicados”.

Sin embargo, conforme lo dispone el artículo tercero transitorio del mismo cuerpo legal, los reglamentos asociados a esta ley se dictarán en el plazo de un año contado desde su publicación, sin que a la fecha se haya realizado aquello.

Quincuagésimo primero. Como ya ha resuelto esta judicatura sobre esta materia, a propósito de proyectos de que se enmarcan en el plan de descarbonización, particularmente en la sentencia dictada en causa Rol N° R-92-2024, no resulta aplicable la normativa de cambio climático, señalando al efecto lo siguiente:

“En este sentido, consta en el expediente de evaluación que el titular del proyecto ingresó la DIA el 15 de julio de 2021, siendo calificado ambientalmente favorable, a través de la RCA N° 20220200186/2022, el 22 de marzo de 2022, ambas fechas anteriores a la publicación de la Ley N° 21.455.

En efecto, el titular del proyecto no tenía la obligación legal ni reglamentaria de evaluar los impactos de los proyectos sobre el cambio climático ni el efecto de este en la ejecución de proyectos en el marco del SEIA”.²¹

Quincuagésimo segundo. Alcance de aplicación de la Ley N°21.455 conforme a lo obrado en el expediente de evaluación ambiental. En este sentido, y teniendo presente lo razonado precedentemente, consta en el expediente de evaluación ambiental que el titular del proyecto ingresó la DIA el 15 de julio de 2021, siendo calificado ambientalmente favorable, a través de la RCA N° 20220200198/2022, el 4 de abril de 2022, ambas fechas anteriores a la publicación de la Ley N° 21.455, razón por la cual el titular del proyecto no se encontraba jurídicamente obligado, ni por disposición legal ni reglamentaria, a evaluar los eventuales impactos del proyecto sobre el cambio climático, ni tampoco los efectos de éste en la ejecución de la iniciativa, dentro del marco normativo del SEIA a la luz de la Ley N° 21.455.

Quincuagésimo tercero. Sin perjuicio, cabe indicar que, si bien a la fecha de evaluación y calificación del proyecto no existía una obligación expresa respecto a la consideración de la variable cambio climático, dicho elemento podría ser relevante en ciertos aspectos, tales como en la descripción de la línea de base, determinación y justificación del área de influencia, Plan de Contingencias y Emergencias y, en

²¹ Primer Tribunal Ambiental, causa Rol R-92-2023 de 1 de marzo de 2024, c. 108.

particular, en la justificación de la inexistencia de efectos adversos significativos o en la evaluación o predicción de dichos impactos, cuestión que debe evaluarse caso a caso.

Quincuagésimo cuarto. Como se ha señalado, pese a que no existía en este caso una obligación expresa para considerar el cambio climático y al no haberse dictado a esa fecha el reglamento a que alude el artículo 40 de la Ley N° 20.445, de una revisión del expediente de evaluación, específicamente, en el apartado relativo al artículo 15 del Reglamento del SEIA, que trata la vinculación del proyecto con las políticas y planes evaluados estratégicamente, se incluye la relación del proyecto con la “Política Energética 2050”.

En dicho documento se establece que:

“[...] es posible señalar que el Proyecto establece una relación con dos (2) de los pilares que sustentan la Política. De esta manera se señala que los Pilares N°23 y N°26 se enfocan en la integración de combustibles de bajas emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a modo de disminuir sus concentraciones en la atmósfera, situación que el Proyecto logra integrar, considerando que por medio del recambio de los quemadores de carbón pulverizado por un sistema de quemadores duales que contempla el uso de gas natural como combustible principal y el petróleo diésel como combustible complementario en caso de situaciones de emergencia para asegurar el proceso de generación de energía eléctrica, aportan en la disminución de dichos gases generados por la combustión del carbón”.²²

Lo anterior, demuestra que la naturaleza del proyecto, conforme con los conceptos previamente transcritos, se enmarca en una dinámica de mitigación del cambio climático, avanzando a una reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (“GEI”) en relación con el proyecto original.

Quincuagésimo quinto. Conclusión. Por lo anterior, si bien a la fecha de la evaluación no se ha incorporado reglamentariamente una metodología de evaluación de la variable de cambio climático en el marco del SEIA, el proyecto de autos se enmarca en los objetivos definidos por la Ley N° 20.445, siendo una contribución a la mitigación de dicho fenómeno.

Asimismo, la conversión del proyecto se enmarca en el plan de descarbonización de la matriz energética, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos alcanzados

²² Informe Art. 15 del RSEIA “Relación con las políticas y planes evaluados estratégicamente”, del expediente de evaluación ambiental, p. 14. Disponible en: https://seia.sea.gob.cl/archivos/2021/07/15/Art_15.pdf

por Chile a nivel internacional, como el Acuerdo de Paris y su Contribución Nacional Determinada.

Quincuagésimo sexto. En consecuencia, a partir de lo precedentemente expuesto, corresponde rechazar la alegación formulada a este respecto por los reclamantes.

3.3. Sobre la eventual infracción al artículo 12 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el descarte de los impactos del artículo 11 letra b)

Quincuagésimo séptimo. En este numeral se aborda la justificación de la inexistencia de los efectos, características o circunstancias de la letra b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, consistente en la generación de efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, en particular respecto del aire, hecho que los reclamantes advirtieron a la COEVA Antofagasta en cuanto a que no fueron evaluadas las emisiones de CO₂ y carbono negro.

Quincuagésimo octavo. Marco normativo y su alcance. La presentación de los antecedentes que justifiquen la inexistencia de efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300 constituye uno de los contenidos mínimos de la DIA. En ese contexto, el literal b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300 dispone que:

“Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire”.

Quincuagésimo noveno. Luego, en tal sentido, el artículo 6° del Reglamento del SEIA precisa en su inciso segundo lo siguiente:

“Se entenderá que el proyecto o actividad genera un efecto adverso significativo sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire si, como consecuencia de la extracción de estos recursos; el emplazamiento de sus partes, obras o acciones; o sus emisiones, efluentes o residuos, se afecta la permanencia del recurso, asociada a su disponibilidad, utilización y aprovechamiento racional futuro; se altera la capacidad de regeneración o renovación del recurso; o bien, se alteran las condiciones que hacen posible la presencia y desarrollo de las especies y ecosistemas. Deberá ponerse especial énfasis en aquellos recursos propios del país que sean escasos, únicos o representativos”.

A continuación, esta misma disposición previene, en lo pertinente, que para evaluar la situación descrita en forma precedente se ha de considerar:

“c) La magnitud y duración del impacto del proyecto o actividad sobre el suelo, agua o aire en relación con la condición de línea de base.

d) La superación de los valores de las concentraciones establecidos en las normas secundarias de calidad ambiental vigentes o el aumento o disminución significativos, según corresponda, de la concentración por sobre los límites establecidos en éstas. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las normas vigentes en los Estados que se señalan en el artículo 11 del presente Reglamento. En caso de que no sea posible evaluar el efecto adverso de acuerdo a lo anterior, se considerará la magnitud y duración del efecto generado sobre la biota por el proyecto o actividad y su relación con la condición de línea de base”.

Sexagésimo. De las normas citadas en el considerando anterior se desprende que uno de los efectos, características o circunstancias que obliga a un proyecto o actividad a ingresar al SEIA mediante un EIA consiste en la generación de efectos adversos significativos sobre los recursos naturales, incluidos el suelo, el agua y, en lo relevante para este caso, el aire.

Es así como en el Reglamento del SEIA se especifica que para determinar si existe tal efecto adverso significativo se debe considerar, en lo que interesa a esta controversia, si producto de las emisiones del proyecto o actividad se afecta la permanencia del recurso aire, en relación con su disponibilidad, utilización y aprovechamiento futuro, o si bien se altera su capacidad de regeneración o renovación, así como si se alteran las condiciones que posibilitan la presencia y el desarrollo de especies y ecosistemas.

De esta manera, para evaluar la generación de efectos adversos significativos, en el contexto del literal b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, es necesario tener en consideración tanto la magnitud o duración del impacto sobre el aire, así como la eventual superación de una norma secundaria de calidad ambiental y, si esto último no fuere posible, la magnitud y duración del efecto que se cause sobre la biota en relación con su condición basal.

Sexagésimo primero. En este contexto, corresponde primero examinar si las emisiones de carbono negro y CO₂ fueron evaluadas durante la evaluación ambiental, para luego determinar si dicha evaluación se ajustó al marco normativo señalado precedentemente.

Sexagésimo segundo. Antecedentes generales del proyecto sobre la materia. Al respecto, es preciso señalar que, el titular del proyecto acompañó los antecedentes correspondientes a la determinación del área de influencia del componente aire, así como la información que respalda la inexistencia de efectos, características o circunstancias susceptibles de causar daño ambiental sobre el mencionado componente, los cuales se analizan en los considerandos siguientes.

En este sentido, el proponente declara que las actividades y obras del proyecto no generarán los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, en particular respecto del componente aire y de los demás componentes ambientales evaluados. En consecuencia, sostiene que las actividades y obras de este no producirán impactos significativos sobre el medio ambiente.

Sexagésimo tercero. Antecedentes técnicos presentados en la evaluación ambiental. Resulta relevante hacer referencia a los documentos técnicos presentados por el propio titular durante el proceso de evaluación ambiental, los cuales fueron objeto de revisión y análisis por parte de la autoridad competente.

Sobre el particular, en relación con las emisiones atmosféricas derivadas de las actividades del proyecto -especialmente las asociadas a la combustión de Wood Pellet o White Pellet-, consta en el expediente de evaluación ambiental que el reemplazo de la materia prima, desde carbón hacia biomasa, generará una reducción en las emisiones de contaminantes atmosféricos.

Atendiendo a lo anterior, es pertinente considerar los antecedentes aportados por el titular respecto del componente aire, que comprenden la delimitación del área de influencia contenida en el anexo C2-1 “Caracterización ambiental” de la DIA, la determinación de emisiones presentada en el anexo C1-6 “Emisiones atmosféricas” de la DIA, y la modelación de la dispersión de los contaminantes atmosféricos generados por la combustión del pellet para la producción de energía, incluida en el anexo ADC-4.1 “Modelación de calidad del aire” de la Adenda Complementaria.

En atención a lo alegado por los reclamantes, respecto de la supuesta omisión del titular del proyecto en la evaluación del carbono negro, agente generado por la combustión incompleta de materiales con contenido de carbono -en este caso, el uso de pellet-, resulta preciso señalar el origen y naturaleza química de este contaminante atmosférico, así como la adopción por parte de nuestro país respecto a los estándares internacionales y las metas comprometidas en su reducción, previo al análisis detallado de los antecedentes presentados por el titular.

Sexagésimo cuarto. De la naturaleza química del carbono negro. Antes de abordar la naturaleza química del carbono negro, importa señalar que este concepto fue introducido por la comunidad científica internacional.²³ Diversos autores han planteado que su origen se vincula con la necesidad de describir un componente específico de los aerosoles carbonosos generados por procesos de combustión, ya que el carbono negro se ha convertido en el término principal utilizado por los modeladores climáticos para referirse a la fracción de dichos aerosoles que presenta una alta capacidad de absorción de luz.^{24, 25}

Respecto de su estructura química, cabe señalar que el carbono negro está constituido principalmente por carbono elemental (C). En este sentido, el carbono es un elemento químico fundamental de la tabla periódica, es un no metal tetravalente, lo que le permite establecer hasta cuatro enlaces covalentes con otros átomos. Asimismo, puede formar enlaces dobles o triples, lo que le confiere una alta versatilidad estructural y química.

Este elemento es esencial en la naturaleza ya que constituye la base de la materia orgánica y de la mayoría de los recursos energéticos del planeta. Se encuentra presente en los alimentos, en los combustibles fósiles y en la biomasa, por lo que representa una de las principales fuentes de energía y un componente indispensable para el mantenimiento de la vida.

Sexagésimo quinto. De las fuentes del carbono. Son múltiples las fuentes de carbono que existen en la naturaleza. Entre las formas puras y alotrópicas²⁶ del carbono (carbono elemental), se encuentra el diamante (con una estructura tridimensional de carbono cristalizado), el grafito (carbono laminar), fulerenos y el grafeno. El carbono también aparece en minerales como la calcita (mineraloide rico en carbono), en combustibles fósiles sólidos como la antracita o el lignito, y en compuestos biológicos como la lignina (en las paredes celulares de plantas leñosas) y en la celulosa (otros organismos vegetales).²⁷

Entre otras formas puras del carbono, que presentan otro tipo de aplicaciones en la industria tecnológica, se encuentran los nanotubos. Estos son estructuras cilíndricas

²³ Long, C. M., Nascarella, M. A., & Valberg, P. A. (2013). Carbon black vs. black carbon and other airborne materials containing elemental carbon: Physical and chemical distinctions. *Environmental pollution*, 181, 271-286.

²⁴ Ibid.

²⁵ Heidrich, C., Feuerborn, H. J., & Weir, A. (2013, April). Coal combustion products: a global perspective. In *World of coal ash conference* (Vol. 22, p. 25).

²⁶ Alótropos: Según la definición de la RAE, los alótropos son a las diferentes variedades de un mismo elemento químico en el mismo estado físico. En el caso del carbono, en su estado más puro, como en diamantes se forma una estructura tridimensional de átomos de carbono, mientras que en el grafito se presenta en láminas hexagonales.

²⁷ Arjona Vegas, L. (2021). EL carbono y sus diferentes formas.

de carbono formadas por láminas de grafito enrolladas, de pared simple o múltiple. Presentan alta resistencia mecánica, conductividad eléctrica y térmica.

Otras fuentes de combustibles fósiles se originan a partir de procesos geológicos de larga duración, similares a los que dieron lugar a las fuentes naturales de carbono en estado puro. Su formación implica etapas sucesivas de diagénesis y metamorfismo, durante las cuales la materia orgánica se transforma progresivamente bajo condiciones de alta presión y temperatura. Estos combustibles se clasifican según su grado de carbonificación o pureza en carbono, distinguiéndose la antracita -con un contenido de carbono superior al 95%-, la hulla o carbón bituminoso -entre 80 y 90% de carbono-, el sub-bituminoso, el lignito y la turba. A esta categoría de combustibles fósiles se suman también el petróleo y el gas natural.

En cuanto al carbón, este también es un combustible fósil con un alto contenido de carbono elemental. Es el más utilizado por la industria de generación de energía eléctrica, debido a la gran cantidad de reservas que existen de este recurso natural. Su formación se debe al proceso de carbonificación de materia orgánica vegetal en escala geológica. Su composición es heterogénea, y se encuentra constituido principalmente por carbono (65–90%), hidrógeno (2–7%), oxígeno (hasta 25%), azufre (0,5–10%), nitrógeno (1–7%), además de una fracción mineral inorgánica.²⁸

Sexagésimo sexto. De la combustión del carbón. Cabe tener presente que el carbón ha sido históricamente una de las principales fuentes de energía para la generación eléctrica e industrial,²⁹ en especial en centrales termoeléctricas, donde es utilizado como materia prima junto con el diésel y el gas natural para producir energía mediante un ciclo termodinámico agua-vapor, también conocido como termoeléctricas de ciclo combinado. En este proceso, la combustión del carbón libera energía térmica que convierte el agua en vapor de alta presión, energía que acciona las turbinas acopladas a generadores eléctricos.

Cuando la combustión es incompleta, debido a un suministro insuficiente de oxígeno, se produce monóxido de carbono (CO), carbono elemental (hollín o carbono negro), dióxido de carbono (CO₂), vapor de agua en cantidades grandes, entre otros compuestos intermedios inorgánicos, los cuales conforman la emisión de contaminantes atmosféricos.³⁰

²⁸ Smoot, L. D., & Smith, P. J. (2013). Coal combustion and gasification. Springer Science & Business Media.

²⁹ Kalyoncu, R. S. (1998). Coal combustion products. Minerals Yearbook, 1, 30.

³⁰ Kalyoncu, R. S. (1998). Coal combustion products. Minerals Yearbook, 1, 30.

Respecto a los productos derivados de la combustión del carbón —conocidos internacionalmente como CCP (sigla del inglés “*Coal Combustion Products*”)—, estos comprenden las cenizas volantes (*fly ash*), las cenizas de fondo (*bottom ash*), el yeso de desulfuración de gases de combustión (*FGD gypsum*) y los residuos de caldera. Estos subproductos representan una fracción sólida generada durante la quema del carbón.³¹

Cabe señalar que, en el proceso de combustión del carbón se producen, además del CO₂, anhídrido carbónico el cual es emitido a la atmósfera, así como dióxido de azufre SO₂, óxidos de nitrógeno NO_x. Otro contaminante asociado a la combustión del carbón es el material particulado (MP), una mezcla de partículas sólidas y gotas líquidas que son emitidas a la atmósfera. Algunas de estas partículas, como el hollín, cenizas y humo, visibles a simple vista, mientras que otras son extremadamente pequeñas. Este tipo de material particulado se clasifica según su tamaño, incluyendo las partículas gruesas inhalables (MP₁₀), las partículas finas con un diámetro de entre 2,5 o inferiores a 2,5 micrómetros.³²

Sexagésimo séptimo. En cuanto a la composición química de la biomasa y su combustión. En relación con el contenido de carbono elemental en otras materias primas, como el Wood Pellet -también un tipo de combustible utilizado a nivel doméstico e industrial-, este es diverso y para su elaboración se utilizan diferentes tipos de materia prima, incluida la madera. En cuanto a la composición química de la biomasa vegetal, esta se compone principalmente de lignina, celulosa, hemicelulosa —todas fuentes de carbono—, agua, cenizas y otros componentes. La lignina, la celulosa, la hemicelulosa, las proteínas y un cierto grado de humedad influyen positivamente en la resistencia de los pellets.³³

Lo anterior importa, por cuanto, como se ha expuesto, las fuentes de carbono, al someterse a procesos de combustión -como ocurre con el carbón-, liberan al ambiente diversos compuestos de naturaleza gaseosa y particulada. En este mismo contexto, la combustión de pellet, cuyo principal insumo es la madera como materia prima, genera productos tales como dióxido de carbono (CO₂), monóxido de carbono (CO), vapor de agua (H₂O), óxidos de nitrógeno (NO_x), material particulado fino -cenizas y aerosoles carbonosos-, así como compuestos orgánicos semivolátiles. La proporción

³¹ Heidrich, C., Feuerborn, H. J., & Weir, A. (2013, April). Coal combustion products: a global perspective. In World of coal ash conference (Vol. 22, p. 25).

³² Zafra Saavedra, R., Inoue, J. H., Najarro Méndez, L., Gómez Muñoz, H., Rojas Quincho, J. P., & Bedregal Salas, P. (2024). Determinación de concentración de carbón negro en pm2. 5 muestreado en una zona urbana de la ciudad de lima, Perú. Revista de la Sociedad Química del Perú, 90(4), 203-215.

³³ Dorokhov, V. V., Nyashina, G. S., Romanov, D. S., & Strizhak, P. A. (2024). Combustion and mechanical properties of pellets from biomass and industrial waste. Renewable Energy, 228, 120625.

y tipo de emisiones dependen de la calidad del pellet, de su contenido de humedad y aditivos, así como del diseño y eficiencia del sistema de combustión donde sea utilizado.

Sexagésimo octavo. Del concepto de Carbono Negro. A propósito de lo reclamado en autos y lo señalado precedentemente, importa entender que es el carbono negro. Sobre el particular, es importante señalar que es un concepto que está ampliamente aceptado en la literatura científica para referirse a las partículas finas de carbono generadas por la actividad antrópica.³⁴ En este sentido, el término “carbono negro” abarca el hollín producido por la combustión incompleta de materiales con contenido de carbono. Por lo tanto, no se limita únicamente a las emisiones provenientes de la industria termoeléctrica, sino que también se aplica a los contaminantes atmosféricos derivados de la combustión de combustibles fósiles, como el petróleo, el diésel y otros hidrocarburos utilizados en el transporte terrestre, marítimo y aéreo.³⁵

Es sabido que el carbono negro tiene como base estructural el carbono elemental. El hollín, generado por la combustión incompleta de materiales con contenido de carbono, posee una alta capacidad para absorber gran parte de la radiación que incide sobre él -especialmente la radiación solar y térmica-, en lugar de reflejarla o transmitirla. Esta alta capacidad de absorción implica que el material convierte la radiación absorbida en energía térmica, incrementando su temperatura y la del aire circundante.^{36, 37}

En este sentido, la cantidad de energía solar que alcanza la superficie terrestre se conoce como forzamiento radiativo directo (*Direct Forcing Radiation*, DFR por sus siglas en inglés). Una proporción significativa de este forzamiento es atribuida al carbono negro (*Black Carbon*, BC), emitido durante la combustión incompleta de combustibles fósiles y biomasa, y en menor medida por los incendios naturales, siendo el principal absorbente de la radiación solar visible. Se ha determinado que la absorción solar global -es decir, el forzamiento radiativo directo - atribuible al carbono

³⁴ Long, C. M., Nascarella, M. A., & Valberg, P. A. (2013). Carbon black vs. black carbon and other airborne materials containing elemental carbon: Physical and chemical distinctions. *Environmental pollution*, 181, 271-286.

³⁵ Heidrich, C., Feuerborn, H. J., & Weir, A. (2013, April). Coal combustion products: a global perspective. In *World of coal ash conference* (Vol. 22, p. 25).

³⁶ Zafra Saavedra, R., Inoue, J. H., Najarro Méndez, L., Gómez Muñoz, H., Rojas Quincho, J. P., & Bedregal Salas, P. (2024). Determinación de concentración de carbón negro en pm_{2.5} muestreado en una zona urbana de la ciudad de lima, Perú. *Revista de la Sociedad Química del Perú*, 90(4), 203-215.

³⁷ Long, C. M., Nascarella, M. A., & Valberg, P. A. (2013). Carbon black vs. black carbon and other airborne materials containing elemental carbon: Physical and chemical distinctions. *Environmental pollution*, 181, 271-286.

negro atmosférico alcanza valores de hasta $0,9 \text{ W}\cdot\text{m}^{-2}$, solo superado por el DRF asociado al dióxido de carbono (CO_2).³⁸

En concordancia con lo anterior, debido a que el concepto de carbono negro se refiere a los aerosoles o material particulado fino (respirables) que contiene en su estructura química el carbono elemental, como principal elemento a partir de la combustión incompleta, se ha demostrado ampliamente que este se correlaciona estrechamente con el material particulado fino, como el $\text{MP}_{2,5}$ y el MP_{10} , las emisiones de SO_2 , CO y NO_x . En este sentido, la correlación positiva que existe entre el carbono negro y el MP respirable, es inseparable cuando se trata de procesos que involucran la combustión.

Es de relevancia precisar que, cuando se trata del material particulado (MP) emitido a la atmósfera, este no sólo está compuesto por carbono elemental, sino también por otras especies químicas, como metales pesados, sulfatos y compuestos orgánicos. En este sentido, y poniendo énfasis en el carbono como elemento principal, una parte significativa de la composición química del material particulado corresponde a este elemento, producto de un proceso combustión que se lleva a cabo en las industrias termoeléctricas, ya sea que utilicen carbón como materia prima para la generación de energía térmica o Pellets.

Sexagésimo noveno. Análisis de los antecedentes acompañados en el expediente de evaluación ambiental. Asentado lo anteriormente expuesto, corresponde abordar lo obrado en la evaluación ambiental respecto de los antecedentes aportados por parte del proponente del proyecto, que ya fueron mencionados precedentemente. En este sentido, respecto al modelamiento de los contaminantes atmosféricos presentado, este se estructuró en tres etapas principales, las cuales incluyeron caracterización ambiental, determinación de emisiones y modelación atmosférica mediante el sistema WRF-CALPUFF³⁹.

De esta forma, haciendo referencia al anexo C2-1 “Caracterización ambiental”, el titular del proyecto acompaña antecedentes respecto a la caracterización de las

³⁸ Zafra Saavedra, R., Inoue, J. H., Najarro Méndez, L., Gómez Muñoz, H., Rojas Quincho, J. P., & Bedregal Salas, P. (2024). Determinación de concentración de carbón negro en $\text{pm}_{2.5}$ muestreado en una zona urbana de la ciudad de Lima, Perú. Revista de la Sociedad Química del Perú, 90(4), 203-215.

³⁹ El sistema WRF-CALPUFF integra el modelo atmosférico WRF (“WRF”, del inglés Weather Research and Forecasting Model) como fuente de datos meteorológicos para la modelación de dispersión de contaminantes mediante CALPUFF. El WRF, permite la simulación de campos tridimensionales de variables meteorológicas (e. g. viento, temperatura, presión) en un área espacial específica de estudio. En cuanto a CALPUFF utiliza esa meteorología, con variabilidad temporal y espacial, para simular tanto el transporte, la dispersión y la transformación de los contaminantes en estudio (no estacionarios), estimando las concentraciones y su comportamiento para evaluaciones de calidad del aire en estudios de impacto ambiental. CALPUFF Modeling System, Version 6, User Instructions. pp. 23-27. Disponible en: https://www.eoas.ubc.ca/courses/atcsc507/ADM/calpuff/documentation/CAL-v6/CALPUFF_Version6_UserInstructions.pdf.

variables meteorológicas del área de influencia del proyecto, en donde se expone que caracterizaron en base a los datos registrados en la estación Ferrocarriles (FFCC) para el período 2017–2019. Las variables analizadas por el titular fueron la magnitud y dirección del viento, temperatura, humedad relativa, radiación solar, presión y precipitación, con sus respectivas series de tiempo, ciclos diarios y representaciones gráficas.⁴⁰ Esta información permitió describir el comportamiento meteorológico del área de emplazamiento del proyecto.

Se ha podido constatar durante la revisión de los antecedentes del anexo C2-1, que en este se incluyeron insumos de relevancia sobre la caracterización del componente aire. En este sentido, fueron acompañadas las rosas de viento que muestran la predominancia de flujos en dirección sur y suroeste, junto con la variabilidad diaria y estacional de los principales parámetros atmosféricos.⁴¹ Así también, fueron acompañadas las series de tiempo del resto de las variables ambientales, esenciales para comprender el escenario en el cual estaría envuelto el proyecto.

Septuagésimo. Respecto a la línea base de calidad del aire y los resultados de la modelación de la dispersión de contaminantes atmosféricos. Sobre este punto, el titular consideró las estaciones de monitoreo de Estación “Ferrocarriles” y Estación “Compañía de Bomberos”, con el fin de establecer los niveles basales de los gases normados (SO_2 , NO_2), así como los niveles actuales de material particulado respirable MP10 y material particulado respirable fino MP2,5.⁴²

De esta forma, los resultados expuestos en el Anexo C2-1 fueron utilizados para contextualizar los resultados del modelo de dispersión y estimar la incertidumbre asociada al pronóstico meteorológico efectuado con posterioridad.

En concordancia con el orden de información presentada por el proponente, es menester señalar que en el Anexo C1-6 “Emisiones atmosféricas”, se presentaron las estimaciones de emisiones de material particulado (MP, MP₁₀ y MP_{2,5}) y de gases de combustión (NO_x , SO_2 , CO, NH_3 y COV/HC) generados por las actividades del proyecto en sus fases de construcción, operación y cierre. Se detallaron los valores cuantificados de emisiones y las fuentes emisoras consideradas, con el propósito de disponer de los insumos requeridos para la modelación de dispersión.

Asimismo, se especificaron las metodologías de cálculo empleadas para cada tipo de contaminante, la clasificación de fuentes fijas y móviles, y los factores de emisión

⁴⁰ Anexo C2-1 “Caracterización ambiental” de la DIA, pp. 13-15.

⁴¹ Ibid., pp. 4-9.

⁴² Ibid., p. 19.

utilizados, en concordancia con la normativa y guías técnicas nacionales, sirviendo de base para la proyección de concentraciones en el área de influencia.

En este orden de ideas, respecto a los insumos generados a partir de los antecedentes anteriores, el proponente acompañó el Anexo ADC-4.1 de la adenda complementaria, documento por el cual expone la modelación de transporte y dispersión de contaminantes atmosféricos basado en el modelo WRF–CALPUFF, utilizando datos meteorológicos del año 2019 generados por el modelo WRF.⁴³ En este sentido, es de relevancia mencionar que se definió un dominio de modelación de 50 × 50 km con resolución espacial de 1 × 1 km, que incluyó como receptores las estaciones Ferrocarriles y Compañía de Bomberos, localizadas dentro del área del dominio de modelación.

En el mencionado documento se detallan los escenarios modelados –sin proyecto, es decir el escenario actual y con proyecto en operación–, y las concentraciones resultantes de material particulado y gases, verificando el cumplimiento de las normas primarias y secundarias de calidad del aire,⁴⁴ por medio de resultados que exhiben las concentraciones de los contaminantes evaluados, en un escenario actual y durante el escenario con proyecto.

De acuerdo con lo indicado en el propio anexo, el titular desarrolló el modelamiento siguiendo las directrices establecidas en la “Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA” (2012), la cual orienta la utilización de modelos meteorológicos y de dispersión, la definición del dominio de modelación y la selección de receptores, en función de las características del proyecto y de las condiciones ambientales del área de estudio.

Los resultados que se presentan en Anexo ADC-4.1, modelación atmosférica usando WRF-CALPUFF, muestran los aportes estimados de material particulado respirable (MP₁₀ y MP_{2,5}) tanto para el escenario “Caso Actual”, el cual correspondiente a las condiciones operacionales aprobadas mediante la Resolución Exenta N.º 237/2016, es decir el escenario sin proyecto utilizando carbón como fuente combustible, y el Escenario de Operación con 100 % de biomasa, esto es cuando el proyecto en cuestión se encuentre en la fase de operación con Wood Pellet como biomasa combustible principal.

⁴³ Anexo ADC-4.1 “Modelación Calidad del Aire” de la adenda complementaria, p. 4.

⁴⁴ Ibid., pp. 11-15.

Así las cosas, respecto a los aportes modelados en el Caso Actual, los resultados obtenidos sin factor de corrección en ambos receptores, los aportes alcanzan valores máximos de 0,85 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (P98 24 h) y 0,15 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (promedio anual) en la estación Ferrocarriles, y de 1,12 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (P98 24 h) y 0,22 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (promedio anual) en la estación Compañía de Bomberos, para los aportes del MP₁₀. Una vez que se aplica el factor de corrección a los valores modelados, se obtienen los valores ajustados de 0,98 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ y 0,18 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ para Ferrocarriles, y 1,29 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ y 0,26 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ para Compañía de Bomberos. En el caso de MP_{2,5}, los aportes son equivalentes, con concentraciones corregidas de 0,98 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (P98 24 h) y 0,18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (anual) en Ferrocarriles.⁴⁵

En este orden de cosas, en el Escenario de Operación con 100 % biomasa, las concentraciones disminuyen respecto de lo observado para el Caso Actual. Sin factor de corrección, se registran 0,52 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (P98 24 h) y 0,10 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (anual) en Ferrocarriles, y 0,77 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ y 0,14 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ en Compañía de Bomberos, aportes del MP₁₀ y MP_{2,5}. Al aplicar el factor de corrección, los valores corregidos son 0,60 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ y 0,12 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ para Ferrocarriles, y 0,89 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ y 0,17 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ para Compañía de Bomberos.

Septuagésimo primero. Comparación resultante de escenarios modelados. En relación con la comparación de ambos escenarios modelados, las concentraciones modeladas de material particular fino (MP₁₀ y MP_{2,5}), presentan disminución absoluta en los estadísticos evaluados. Las diferencias entre el escenario con proyecto 100% biomasa y el caso actual (P – CA) dan cuenta de una reducción en la emisión de contaminantes: por ejemplo, -0,38 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ para MP₁₀ (P98⁴⁶ 24 h) y del -0,06 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ en promedio anual. Estas diferencias entre el escenario actual versus el escenario modelado con proyecto, equivale a una reducción de las emisiones que representan menos de 1% respecto de la norma de calidad primaria para el MP₁₀.⁴⁷

A mayor abundamiento y en relación con la comparación entre la situación actual (sin proyecto) y el escenario modelado (situación con proyecto), para la determinación de las emisiones del MP_{2,5}, estas se reducen desde los 0,98 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ a un 0,60 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ en un escenario modelado con proyecto, habiendo una diferencia (P – CA) del -0,38 en 24 h (P98). En este mismo sentido, estas también se reducen desde los 0,18 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ a un 0,12 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ en un escenario modelado habiendo una diferencia (P –

⁴⁵ Ibid., pp. 12-13.

⁴⁶ Ibid., p. 2. P98: estadístico de referencia Percentil 98.

⁴⁷ Ibid., pp. 15-16.

CA) del -0,06 de la norma anual, lo que representa menos del 1% de la norma de calidad primaria para el MP_{2,5}⁴⁸.

En definitiva, los resultados del modelo WRF-CALPUFF indican que la sustitución del 100% del carbón por biomasa produce una reducción de las emisiones de material particulado fino y respirable en todos los puntos receptores evaluados, evidenciando concentraciones de ambos agentes muy por debajo de los límites establecidos en las normas primarias de calidad del aire.

Septuagésimo segundo. Observaciones y requerimientos de información referentes a la modelación atmosférica. Es relevante señalar que, durante el proceso de evaluación ambiental, no existieron observaciones por parte de la autoridad respecto de una eventual omisión del titular del proyecto en relación con las emisiones de carbono negro. No obstante, sí se formularon requerimientos de información complementaria vinculados con la actualización de la serie de tiempo utilizada en la modelación atmosférica. En este contexto, se solicitó al titular actualizar los datos de la estación Ferrocarriles (2017–2019) y de la estación Compañía de Bomberos (2016–2018).

Asimismo, se requirió actualizar el inventario de emisiones atmosféricas y presentar los archivos ejecutables del modelo WRF–CALPUFF empleado en la simulación.⁴⁹

Se hace presente que, entre las observaciones formuladas por la autoridad, se pidió al proponente rectificar las unidades de medida utilizadas para expresar los valores normativos en el Anexo C 2-2 de la DIA, las cuales fueron corregidas por el titular en el Anexo ADC-4.1 de la Adenda Complementaria.

En el ICSARA complementario, la autoridad reiteró la solicitud relativa a la correcta utilización de las unidades de medida asociadas a las concentraciones de contaminantes atmosféricos, exigiendo nuevamente la rectificación de dicha información.⁵⁰

De esta manera, no hubo cuestionamientos sustantivos respecto de las modelaciones realizadas por el titular, ni tampoco observaciones relacionadas con la no consideración de las emisiones de carbono negro. En este sentido, el proponente dio cumplimiento a las exigencias establecidas por la normativa nacional, acompañando la información de cuantificación del material particulado (MP₁₀ y MP_{2,5})

⁴⁸ Ibid., p. 16.

⁴⁹ ICASARA, p. 2.

⁵⁰ Ibid., p. 6.

correspondiente a las distintas fases del proyecto, incluidas las emisiones derivadas de la combustión de biomasa.

Septuagésimo tercero. Conclusión. Por consiguiente, en atención al planteamiento sobre la no cuantificación y modelación del carbono negro, se concluye que el titular del proyecto no está obligado a realizar mediciones específicas de la composición química del material particulado fino (MP_{2,5} y MP₁₀) -componente en el cual se encuentra contenido el carbono negro, según lo expuesto en los considerandos precedentes-, sino que se encuentra obligado a cuantificar todas las emisiones asociadas a las actividades del proyecto y modelarlas adecuadamente, con el fin de determinar los puntos de máxima concentración y la dispersión de los contaminantes en el ambiente, asegurando que no se generen efectos significativos ni afectación a los componentes ambientales potencialmente susceptibles de contaminación, medición que realizó correctamente siguiendo la “Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA” (2012). Así las cosas, se rechazará la alegación planteada respecto de esta materia.

Septuagésimo cuarto. Eventual falta de cuantificación de dióxido de carbono. En relación con la supuesta omisión atribuida al titular respecto de la cuantificación del dióxido de carbono (CO₂) proveniente de las futuras emisiones del proyecto que contempla la utilización de 100% de biomasa (Wood Pellet o White Pellet), cabe señalar que, si bien este gas forma parte de los productos resultantes de la combustión de este tipo de combustible -como se explicó en los considerandos precedentes-, su generación responde a un balance de masas inherente al proceso de oxidación del carbono. En consecuencia, tanto en la combustión de carbón como en la de biomasa, se producen inevitablemente emisiones gaseosas cuya fracción predominante corresponde al CO₂.

No obstante, el dióxido de carbono no se encuentra comprendido dentro de los contaminantes regulados por las normas de calidad ambiental primarias ni secundarias, razón por la cual el titular no se encontraba obligado a determinar ni modelar sus emisiones mediante los modelos atmosféricos empleados (WRF-CALPUFF).

En este contexto, se revisaron y analizaron los anexos presentados por el titular durante el proceso de evaluación ambiental, tal como se expuso en la sección anterior. Dichos antecedentes -Caracterización ambiental, Determinación de emisiones y Modelación de la calidad del aire- contienen la información completa sobre las variables ambientales que predominan en el área de emplazamiento del proyecto, así

como la cuantificación de las emisiones y el modelamiento de su dispersión atmosférica.

Sin profundizar nuevamente en los antecedentes ya analizados, corresponde señalar que el titular se ajustó a los estándares y lineamientos establecidos por el Servicio de Evaluación Ambiental.

Respecto a la caracterización meteorológica y de la línea base -anexo C2_1 “Caracterización ambiental” de la DIA– se desarrolló conforme a los lineamientos de la Guía de uso del modelo de calidad del aire en el SEIA (MMA, 2012). Para ello, se emplearon registros de las estaciones Ferrocarriles (2017–2019) y Compañía de Bomberos (2016–2018), garantizando la representatividad temporal y espacial de las condiciones atmosféricas locales. Se consideraron las variables requeridas – velocidad y dirección del viento, temperatura, presión y estabilidad atmosférica–, que permitieron definir los patrones de dispersión y transporte de contaminantes, conformando la línea base meteorológica necesaria para la modelación posterior.

En relación con la estimación de las emisiones –anexo C1-6 “Emisiones atmosféricas” de la DIA– se realizó siguiendo los criterios de la guía para la estimación de emisiones atmosféricas en la Región Metropolitana, con fecha junio de 2020. En los anexos se aplicaron los factores de emisión del AP-42 (US-EPA). Asimismo, se incorporaron los equipos de abatimiento y sus eficiencias, para obtener emisiones corregidas y validadas según los procedimientos nacionales.

En cuanto a la determinación del dominio de modelación definido –Anexo ADC-4.1 “Modelación de la calidad del aire” de la adenda complementaria–, este cumple con los criterios establecidos por la Guía de uso del modelo de calidad del aire (MMA, 2012), debido a que considera una extensión de 50 × 50 km, con una resolución espacial de 1 km², lo que cubre totalmente el área de influencia del proyecto y su entorno. En relación con los receptores de control –las estaciones Ferrocarriles y Compañía de Bomberos–, estos se encuentran dentro del dominio modelado, lo que garantiza la representatividad espacial y la trazabilidad entre la información meteorológica, las fuentes de emisión y las concentraciones que fueron estimadas previamente.⁵¹

La modelación de dispersión se ejecutó mediante el sistema WRF–CALPUFF, conforme con las directrices técnicas del MMA (2012), integrando los antecedentes

⁵¹ Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA (2012), pp. 16-17.

meteorológicos, el inventario de emisiones y la información topográfica del dominio de modelación que contiene el área de influencia directa del proyecto. La evaluación del escenario Caso Actual, correspondiente a la operación con carbón bajo las condiciones de la RCA vigente, y del escenario con Proyecto, basado en la operación con 100 % biomasa, estuvo conforme a la normativa de calidad ambiental primaria y secundaria. De acuerdo con los resultados que fueron presentados por el mismo proponente, los escenarios modelados permitieron comparar la distribución espacial y las concentraciones relativas de los contaminantes, evidenciando que la metodología aplicada y la información contenida en los anexos cumplen con las guías y manuales oficiales del Ministerio del Medio Ambiente, garantizando la validez técnica del proceso de modelación y la coherencia entre la estimación de emisiones y su representación atmosférica.

Septuagésimo quinto. Conclusión. Así las cosas, se rechazará la alegación sostenida en esta materia, por cuanto no hay exigencia normativa que lo obligue a cuantificar en los términos señalados por los reclamantes, sino de aquello que si está normado, respecto de lo cual el titular si realizó la determinación de las emisiones por cada una de las fuentes emisoras de los agentes contaminantes que si se encuentran normado en nuestro ordenamiento jurídico ambiental ajustándose para ello a la “Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA” (2012).

Septuagésimo sexto. Sobre la eventual infracción al artículo 19 inciso 3° de la Ley N° 19.300, por no subsanarse los errores, omisiones e inexactitudes del Proyecto. En este apartado se abordará, conforme a lo ya examinado en los considerandos anteriores, si la reclamada subsanó las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones relativas al origen de la biomasa, así como al descarte de impactos del literal b) del artículo 11 de la Ley N°19.300, en lo relativo a la calidad del aire.

Para ello importa tener en consideración lo señalado en el artículo 19 inciso 3° de la Ley N°19.300, el cual señala que:

“Se rechazarán las Declaraciones de Impacto Ambiental cuando no se subsanaren los errores, omisiones o inexactitudes de que adolezca o si el respectivo proyecto o actividad requiere de un Estudio de Impacto Ambiental o cuando no se acredite el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley”.

Septuagésimo séptimo. En este sentido, consta en el expediente de evaluación ambiental que las materias relativas al origen de la biomasa y al descarte de los

efectos previstos en la letra b) del artículo 11 de la Ley N°19.300 fueron objeto de observaciones técnicas por parte del SEA y de los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (“OAECAs”), formuladas mediante el ICSARA N° 202102103221 del 2 de septiembre de 2021 y el ICSARA Complementario N° 20220210312 del 4 de enero de 2022. Dichas observaciones dieron lugar a la presentación, por parte del titular, de la respectiva Adenda del 29 de noviembre de 2021⁵² y Adenda Complementaria del 11 de febrero de 2022⁵³, en las cuales se entregaron antecedentes adicionales y aclaraciones sobre los puntos requeridos.

Septuagésimo octavo. Que, asimismo, de la revisión de los pronunciamientos sectoriales incorporados al procedimiento se advierte que los OAECAs manifestaron su conformidad con la información complementaria presentada por el titular, no formulando observaciones pendientes sobre las materias señaladas, conforme da cuenta el oficio N°098/2022 de la SEREMI Medio Ambiente; el oficio N°42 del SAG de Antofagasta; oficio N°442/2022 del Gobierno Regional de la Región de Antofagasta; oficio N°311 del SEREMI de Salud, entre otros, lo que fue recogido en el Informe Consolidado de Evaluación N° 20220210923 del 10 de marzo de 2022 (ICE), mediante el cual el SEA recomendó calificar favorablemente el proyecto. Así las cosas, de conformidad con los antecedentes hasta aquí analizados y con lo señalado en el considerando precedente, la DIA del proyecto cumplió con los contenidos mínimos exigidos por la ley, toda vez que la información relativa a la procedencia de la biomasa fue debidamente ampliada y complementada en las respectivas Adendas, en respuesta a los requerimientos formulados por la autoridad, no subsistiendo observaciones técnicas pendientes sobre esta materia. En consecuencia, no se configura la omisión alegada por los reclamantes.

Septuagésimo noveno. Luego, en relación al descarte de impactos del literal b) del artículo 11 de la Ley N°19.300 en relación con la calidad del aire, tal como se abordó en el considerando quincuagésimo séptimo y siguientes tal materia no solo fue suficientemente abordada, sino también que el proyecto representa una mejora en términos de calidad del aire, al reducir los niveles de concentración de emisiones de MP₁₀, MP_{2,5}, NO₂ y SO₂, respecto de la operación actual de CTA y CTH, tal como quedó establecido en el considerando septuagésimo tercero.

En consecuencia, corresponde rechazar las alegaciones planteadas a este respecto, por cuanto no se configura la causal de rechazo dispuesta en el inciso tercero del

⁵² Adenda, anexo biomasa CTA/CTH, pág. 10.

⁵³ Adenda complementaria, pág.32.

artículo 19 de la Ley N° 19.300, para ninguna de las materias reclamadas por los reclamantes.

III. CONCLUSIONES

Octogésimo. De acuerdo con todo lo establecido en la parte considerativa de la sentencia, se concluye que las Resoluciones Exentas N°s 20240200151/2024 y 20220200198/2022, dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de Antofagasta, se ajustan a derecho en lo sustantivo.

En particular, se estableció que la solicitud de invalidación de los reclamantes resultaba procedente, conforme con los plazos y condiciones del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sin que corresponda aplicar la teoría de la invalidación impropia. En este sentido, se determinó que si bien la declaratoria de inadmisibilidad presenta un vicio circunscrito a dicha etapa procedimental, este no reviste el carácter de esencial ni tiene entidad suficiente para afectar la validez de la decisión de fondo ni para justificar la anulación de la resolución reclamada, ya que la autoridad emitió un pronunciamiento de fondo respecto de las materiales planteadas en la solicitud de invalidación de los reclamantes. En otro orden de ideas, se constató la existencia de una vulneración al principio de congruencia por parte de los reclamantes al plantear las alegaciones relativas a los estándares establecidos en la NDC, en particular a los ODS N°7 y N°15 y que el proyecto no cumpliría con lo indicado en la “Guía para la Descripción de Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Biomasa y Biogás en el SEIA”, las que no fueron incluidas en su solicitud de invalidación, si perjuicio de que el tribunal las abordó a mayor abundamiento.

En lo que respecta a las alegaciones de fondo, se descartó vulneración al artículo 12 bis letra a) de la ley N°19.300 como por el artículo 19 del Reglamento del SEIA, toda vez que, no obstante, no existir una obligación legal de dar cuenta del origen de la biomasa, dichos requerimientos igualmente fueron debidamente satisfechos respecto de la descripción de la provisión y uso de suministros básicos, en especial, el combustible. Luego, tampoco se advierte contravención a la normativa de cambio climático, por cuanto dicha normativa no se encontraba vigente al tiempo de la evaluación ambiental, ajustándose el proyecto al Plan de Descarbonización y representando precisamente en una reducción de los contaminantes asociados con dicho fenómeno. Asimismo, tampoco se advierte ilegalidad respecto del artículo 12 bis, en relación con el artículo 11 letra b) de la ley N° 19.300, por cuanto se descartó de manera correcta la existencia o generación de efectos adversos significativos sobre

el componente aire, constituyendo el proyecto una reducción significativa de contaminantes, como se ha indicado.

Finalmente, se determinó por el Tribunal que el SEA efectuó una adecuada fundamentación respecto de lo exigido en el artículo 12 bis letra a) en relación con el artículo 19 del Reglamento del SEIA y el artículo 11 letra a), no verificándose una infracción al artículo 19 inciso 3° de la Ley N° 19.300, debido a que se subsanaron durante la evaluación todos los eventuales errores, omisiones o inexactitudes que fueron planteadas, lo que derivó en el pronunciamiento conforme de los servicios respectivos y en la recomendación de calificación favorable del SEA.

Por todos estos motivos, corresponde rechazar la reclamación deducida en autos, como se indicará en lo resolutivo.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 11, 12 bis de la Ley N° 19.300; 19, 38, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 23 del Código de Procedimiento Civil; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** en todas sus partes la reclamación deducida por el abogado señor Marcos Emilfork Orthusteguy, en representación de doña **Saba Ester Galindo Gacitúa** y de don **Manuel Jesús Carvajal Donoso**, en contra de la Resolución Exenta N° 20240200151, de 1 de abril de 2024, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta, que rechazó la solicitud de invalidación presentada por los reclamantes en contra de la Resolución Exenta N° 20220200198, de 31 de marzo de 2022, que calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental del “Operación Unidades CTA/CTH con 100% Biomasa”.
- II. **No condenar en costas** por haber tenido los reclamantes motivo plausible para litigar.

Se previene que el ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas, si bien comparte la decisión, es de la opinión de incluir en futuros proyectos de generación eléctrica a partir de biomasa, que los titulares incorporen información más detallada sobre certificaciones de sostenibilidad del insumo y balances de carbono. Lo anterior no constituye, en caso alguno, un requisito exigible ni tiene efecto invalidante respecto del proyecto evaluado en autos.

Acordada con el voto concurrente y prevención del ministro sr. Alamiro Alfaro Zepeda que, si bien concurre a la decisión de rechazar la reclamación, estuvo por hacerlo, además, por los siguientes argumentos:

1. La presente reclamación fue ejercida conforme con la competencia establecida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, de acuerdo con la cual esta judicatura es competente para conocer de la reclamación que se deduzca en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Esta norma dispone expresamente en su inciso final que en los casos de los numerales 5) y 6) del mismo artículo 17, “[...] no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.
2. En este sentido, los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 constituyen reglas de competencia en razón de la materia, de acuerdo con las cuales le corresponde conocer a los tribunales ambientales respecto de las reclamaciones judiciales que se deduzcan, conforme con los artículos 20, 25 quinquies, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300. Estas últimas disposiciones constituyen el denominado “régimen recursivo especial” previsto en la Ley N° 19.300 para la impugnación de las resoluciones de calificaciones ambiental, así como respecto de su revisión excepcional en caso de cambio sustantivo de variables ambientales.
3. De la lectura sistemática de las disposiciones referidas en los puntos anteriores, se colige que las únicas acciones establecidas por el legislador para impugnar una resolución de calificación ambiental son aquellas previstas en el régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300, en relación con lo establecido en los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.
4. En el caso de la ciudadanía en general, la Ley N° 19.300 contempla, como un elemento relevante en el sistema de evaluación de impacto ambiental, su participación mediante la presentación de observaciones en un proceso establecido de manera obligatoria para los EIA y sujeto a solicitud en el caso de las DIA. Dicha participación genera un deber para la autoridad de considerar debidamente las observaciones ciudadanas y, si este se estima incumplido, se otorgar a los partícipes acción para reclamar administrativa y judicialmente, de acuerdo con los artículos 29, 30 bis de la Ley N° 19.300 y 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por la falta de debida consideración. Esta es la forma en que se materializa, en el contexto del SEIA, el principio 10 sobre participación contenido en la declaración final de la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, como se ha reconocido en la jurisprudencia ambiental.⁵⁴

5. Lo mismo puede indicarse respecto de lo previsto en los artículos 1°, 7° y 8° del Acuerdo de Escazú, promulgado en Chile mediante el Decreto N° 209, de 6 de julio de 2022, en tanto la participación en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia ambiental debe efectuarse conforme con mecanismos de participación, que deben contemplar la oportunidad para la presentación de observaciones, como ocurre en el SEIA, así como bajo las garantías del debido proceso y el marco de la legislación nacional en materia de acceso a la justicia ambiental.

6. A este respecto, cabe señalar que la participación ciudadana dentro del SEIA, de acuerdo con los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, es de carácter amplio, permitiendo a toda persona natural o jurídica, sin requisito de justificar interés o legitimación, presentar sus observaciones, debiendo la autoridad considerarlas como parte del procedimiento de evaluación y responderlas fundadamente, como se ha reconocido en la doctrina.⁵⁵ De esta forma, no existe impedimento alguno para que cualquier persona participe dentro del procedimiento de evaluación, en la etapa prevista. La única salvedad es que, en el caso de la evaluación de las DIA, se requiere, previamente, solicitar la apertura de un proceso de participación ciudadana.

7. De esta manera, la impugnación judicial de una RCA, conforme con el numeral 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, requiere, como presupuesto de la acción, la presentación de observaciones ciudadanas dentro de un proceso de participación ciudadana, así como la presentación posterior de las reclamaciones administrativas de los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300. Este agotamiento de la vía administrativa ha sido reconocido expresamente por la doctrina y jurisprudencia.⁵⁶

8. Establecido que el régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300, en relación con los numerales 5) y 6) de la Ley N° 20.600, es la vía determinada por el legislador para la impugnación de las RCA, se deriva la improcedencia de la invalidación administrativa a solicitud de parte a este respecto. Esto debido la invalidación constituye una potestad excepcional, de carácter general o residual, prevista en una

⁵⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 215-2019 (acumuladas roles R N° 228, 229 y 260, todas de 2020), de 6 de julio de 2022, c. 5; N° 169-2017, de 14 de junio de 2019, c. 26, 36 y 43; N° 157-2017, de 17 de agosto de 2018, c. 12; N° 146-2016, de 25 de septiembre de 2018, c. 3; N° 139-2016, de 31 de julio de 2018, c. 18; N° 131-2016, de 28 de abril 2017, c. 26; y, N° 93-2016, 27 de febrero de 2017, c. 21.

⁵⁵ LEPPE GUZMÁN, Juan Pablo. Texto comentado y concordado de la Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente. Santiago: Editorial Hammurabi, 2019, p. 171.

⁵⁶ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 34-2014, 139-2016, 169-2017 y 215-2020 (acumuladas roles R N° 228, 229 y 260, todas de 2020), de 6 de julio de 2022, c. 9. En cuanto a la doctrina, véase: MENDEZ ORTIZ, Pablo. *Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo*. 1ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2017, p. 98).

norma de naturaleza supletoria, sin que sea una vía adicional para la impugnación de una RCA, como se ha explicado en la doctrina.⁵⁷

9. Conforme con lo razonado hasta este punto, la vía recursiva especial de la Ley N° 19.300 prevalece, como mecanismo de impugnación de las RCA, ante el ejercicio de la potestad de invalidación a solicitud de parte y, eventualmente, ante la reclamación ejercida conforme con la competencia del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

10. En este caso, consta en el expediente de evaluación que el proyecto ingresó al SEIA mediante una DIA. Asimismo, consta en éste el cumplimiento de las medidas de difusión y publicidad de su inicio, informándose respecto a la posibilidad de apertura de un proceso de participación ciudadana previa solicitud, sin que los reclamantes, ni otras personas hubieren solicitado aquel.

11. En este sentido, el correcto proceder, conforme con el régimen recursivo especial previsto expresamente para la impugnación de las RCA, implicaba haber solicitado, en los términos previstos en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, la apertura de un proceso de participación ciudadana, así como la presentación de observaciones y, eventualmente, la interposición de la reclamación administrativa del artículo citado, para luego requerir, si así se estimase, la revisión judicial de su resolución de acuerdo con la competencia del numeral 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

12. Adicionalmente, admitir el uso de la potestad de invalidación a solicitud de parte como recurso o medio de impugnación de las RCA, constituye un desincentivo de la participación ciudadana en el SEIA, ya que al contemplar un alcance y plazo distinto se erige como un foro alternativo que establece diferencias injustificadas en perjuicios de las personas que participan mediante la presentación de observaciones ciudadanas.

13. Asimismo, a juicio de este ministro, la creación de recursos procesales o medios de impugnación constituye una cuestión de *lege ferenda*, tratándose de una materia de ley, de manera que no corresponde a los tribunales establecer vía jurisprudencial recursos alternativos a los previstos legalmente.

14. Conforme con todo lo establecido en forma precedente, este ministro concluye que la reclamación interpuesta en autos, en virtud de la competencia del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 resulta improcedente.

⁵⁷ CARRASCO, Edesio y BENITEZ, Rodrigo. "Criterios para determinar la compatibilidad entre la potestad invalidatoria y los recursos administrativos y judiciales de acuerdo con lo dispuesto al inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600". *Revista de Derecho*, Universidad de Chile. 2017, Núm. 8, p. 118-120.

15. Adicionalmente, este ministro previene, respecto de lo señalado en punto 2.1 sobre la legalidad de la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación administrativa, que la potestad de invalidación debe ejercerse siempre dentro del término de dos años contados desde la notificación o publicación del acto administrativo, según corresponda. A este respecto, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 establece un periodo fijo, de dos años, dentro del cual la autoridad puede ejercer su potestad de invalidación, de manera que dicho término corresponde a uno de caducidad.

16. En este sentido, cabe recordar que los órganos de la Administración del Estado se encuentran sujetos al principio de legalidad, lo que implica que deben ajustar su obrar a la Constitución y las leyes, pudiendo actuar únicamente dentro del ámbito de sus competencias y conforme con las atribuciones que el ordenamiento jurídico les confiere de manera expresa.

17. Sobre este tema, la Excma. Corte Suprema ha resuelto recientemente que no puede ejercerse la potestad invalidatoria si han transcurrido más de dos años desde la fecha de notificación o publicación del acto que se trata de invalidar, señalando expresamente que “[...] este último plazo es de caducidad y no de prescripción, toda vez que la potestad de invalidación se agosta con el hecho objetivo del transcurso del tiempo, sin que pueda alegarse o invocarse la existencia de causales de suspensión o interrupción del plazo, que el legislador de la Ley N° 19.880 no ha considerado”.⁵⁸

18. En este mismo sentido, el profesor Luis Cordero explica también que el plazo de dos años para ejercer la invalidación es de caducidad, de manera que ante su transcurso la potestad caduca. Así, ha señalado que la “[...] invalidación, a su vez, debe ejercerse en el plazo señalado por la ley, es decir, dos años contados desde la dictación del acto. Existe consenso que una vez vencido ese plazo la potestad invalidatoria caduca [...]”.⁵⁹ De igual forma, el profesor José Miguel Valdivia señala que la potestad de invalidación está sujeta a un plazo de caducidad de dos años desde la vigencia del acto, en tal sentido, refiere que “[...] la potestad invalidatoria sólo puede ejercerse respecto de actos ilegales, mediante un procedimiento que contempla necesariamente la audiencia del interesado, y sujeta a un plazo de caducidad de 2 años desde la vigencia del acto [...]”.⁶⁰

19. En consecuencia, a juicio de este ministro, la resolución reclamada se ajustó a derecho al declarar inadmisibile la solicitud de invalidación de la comunidad reclamante

⁵⁸ Excma. Corte Suprema, Rol N° 9704-2025, de 15 de abril de 2025, c. 3. En el mismo sentido: Roles N° 9703-2025, 9290-2025 y 9353-2025, sentencias todas del 15 de abril de 2025. Asimismo, Roles N° 7871-2025 y 6779-2025, ambas sentencias de 1° de abril de 2025.

⁵⁹ Cordero Vega, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing Chile, 2015, p. 294.

⁶⁰ Valdivia Olivares, José Miguel. Manual de Derecho Administrativo. Valencia: Tirant lo blanch, 2018, p. 243.

ya que al corresponder el plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880 a uno de caducidad, ya no resultaba posible sustanciar el procedimiento como tampoco decretar una ampliación de plazo.

Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres, y las prevenciones y voto concurrente sus autores.

Rol R N° 107-2024

--	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los ministros Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sr. Alamiro Alfaro Zepeda.



Autoriza el Secretario Abogado (I) del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, dos de marzo de dos mil veintiséis, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.