



OF. CIRCULAR IN. AD. N° 2

ANT.: 1) Memorandum N° 120/2018, N° 01/2020 y N° 23/2021, todos de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, que solicitan interpretación administrativa; 2) Of. Ord. N° 185080/2018 y N° 202728/2020, ambos del Ministerio del Medio Ambiente, mediante los cuales se solicita informe previo; 3) Of. Ord. N° 458/2019 y N° 2498/2020, ambos de la Superintendencia del Medio Ambiente, a través de los cuales se evacúa informe previo.

MAT.: Interpretación administrativa sobre la aplicación del artículo 58 del D.S. N° 31, de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana de Santiago”.

SANTIAGO, 18 de marzo de 2021

**DE: CAROLINA SCHMIDT ZALDÍVAR
MINISTRA DEL MEDIO AMBIENTE**

**A: CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE**

1. Mediante el Memorandum N° 120, de 2018; N° 01, de 2020; y, N° 23, de 2021, todos de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de la Región Metropolitana (en adelante, “SEREMI RM”), se ha solicitado la interpretación del artículo 58 del D.S. N° 31, de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana de Santiago (en adelante, “PPDA RM” o “Plan”), en el sentido de determinar:
 - 1.1. la definición de “caudal nominal” y “horas de operación autorizadas”, para el cálculo de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente; y,
 - 1.2. la “emisión anual autorizada”, ya que la nueva emisión másica anual autorizada de material particulado de un gran establecimiento existente en ningún caso podrá superar dicha emisión.
2. A través del Memorandum N° 120, de 2018; N° 286, de 2020; y N° 119, de 2021, todos de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, “MMA”), se solicitó el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire y Cambio Climático de la misma repartición, que fue remitido mediante el Memorandum N° 645, de 2018; N° 358, de 2020; y, N° 146, de 2021.

3. Asimismo, en conformidad con lo dispuesto en el literal o) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, “Ley N° 19.300”), mediante el Oficio Ordinario N° 185080, de 2018; y, N° 202728, de 2020, ambos del MMA, se solicitó informe previo a la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “SMA”), que fue evacuado a través del Oficio Ordinario N° 458, de 2019; y, N° 2498, de 2020.

4. Que, el artículo 58 del PPDA RM dispone lo siguiente:

Cada gran establecimiento existente, dentro de un plazo no mayor a 48 meses desde publicado el presente decreto, deberá reducir sus emisiones de material particulado en un 30% sobre su emisión másica anual asignada. Esta meta de emisión podrá alcanzarse íntegra o parcialmente a través de la compensación de emisiones, considerando los requisitos establecidos en los artículos 63 al 65 del presente decreto.

Para estos efectos, cada gran establecimiento existente deberá presentar un plan de reducción de emisiones, conforme a los plazos establecidos en el Artículo 60.

La emisión másica anual asignada se calculará sobre la base de los valores establecidos en la norma de emisión indicada en la Tabla VI-1, considerando para ello el caudal nominal y las horas de operación autorizadas para cada fuente, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

El Ministerio del Medio Ambiente deberá informar, dentro de los 18 meses siguientes a la publicación del presente decreto, a los grandes establecimientos existentes, su nueva emisión másica anual autorizada de material particulado, la cual, en ningún caso podrá superar la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

5. De la revisión del citado artículo 58 del PPDA RM, y del Capítulo VI.6.1 “Control de emisiones para grandes establecimientos industriales”, se puede constatar que:

5.1. Se establece claramente que la meta de reducción de emisiones de material particulado consiste en el 30% de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente, la que se deberá calcular considerando —entre otros elementos— el caudal nominal y las horas de operación autorizadas para cada fuente. No obstante, el plan en cuestión no define los conceptos “caudal nominal” y “horas de operación autorizadas”; y,

5.2. Se señala expresamente que la nueva emisión másica anual autorizada de material particulado de un gran establecimiento existente en ningún caso podrá superar la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente, a la fecha de su entrada en vigencia.

Sin embargo, es relevante destacar que existen fuentes que no tienen una emisión anual autorizada a la fecha de dictación del PPDA RM, lo que puede deberse a dos factores: (i) no se encuentran amparadas en una Resolución de Calificación Ambiental; o bien, (ii) en el hecho que no hayan sido reguladas como fuentes en el Plan de Descontaminación dictado en virtud del D.S. N° 66/2009, anterior al vigente actualmente.

En cuanto a este último aspecto, ello se explica porque dicho plan no regulaba establecimientos, tal como el actual PPDA, sino que fuentes. En efecto, existían fuentes que no se encontraban sujetas a límites de emisiones, ya que dicho decreto sólo exigía límites másicos a las fuentes consideradas como mayores emisores, conforme al artículo 68 y 81 del D.S. N° 66/2009. De esta forma, todas aquellas fuentes que emitían menos de 2,5 ton/año de MP o menos de 8 ton/año de NOx no debían cumplir una meta de reducción de emisiones, por lo que a la entrada en vigencia del PPDA RM no tenían una emisión anual autorizada por la Secretaría Regional Ministerial (en adelante, “SEREMI”) de Salud de la Región Metropolitana.

6. En consecuencia, en virtud del mencionado artículo 70, letra o), de la Ley N° 19.300, procede la interpretación administrativa del artículo 58 del PPDA RM, con el objeto de determinar:

6.1. el concepto de "caudal nominal" y "horas de operación autorizadas", de manera de poder calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos existentes; y,

6.2. determinar la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente, a la fecha de la entrada en vigencia del PPDA RM, para aquellas fuentes que no cuentan con una emisión anual autorizada expresamente en una Resolución de Calificación Ambiental, ni tienen una autorización de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana. Lo anterior, ya que la nueva emisión másica anual autorizada de material particulado de un gran establecimiento existente en ningún caso podrá superar la suma de las emisiones anuales autorizadas, a la entrada en vigencia del PPDA RM, para cada una de las fuentes que forman parte de un gran establecimiento.

7. Respecto a la definición de "caudal nominal":

7.1. Como se ha señalado, el PPDA RM no define el concepto de "caudal nominal", elemento necesario para la determinación de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente, sobre la cual se aplicará posteriormente la meta de reducción de emisiones de material particulado. De esta manera, no existiendo una definición legal, resulta necesaria una interpretación que clarifique y permita la aplicación de la citada disposición.

Pues bien, en conformidad con el artículo 20 del Código Civil —cuya aplicación de las reglas hermenéuticas ahí establecidas procede en virtud de lo dispuesto por la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR")¹—, "[l]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras". A su vez, el artículo 21 del referido cuerpo legal, establece que "[l]as palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte".

7.2. Que, según lo señalado por la SEREMI RM en el Memorándum N° 1/2020, y en el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire Climático del MMA contenido en el Memorándum N° 358/2020, el caudal nominal se ha entendido, en su sentido natural y obvio, y de conformidad con su aplicación técnica, como el caudal de diseño informado por el fabricante del equipo (fuente), información que es proporcionada al momento de la compra del mismo.

7.3. Ello, a su vez, es concordante con lo informado por la SMA en el informe previo consignado en el Oficio Ordinario N° 2498/2020. Al respecto, la SMA señala que "*para su aplicación técnica, debe entenderse [el caudal nominal] como el caudal de diseño informado por el fabricante del equipo o fuente*".

7.4. Así, en atención a las reglas hermenéuticas antes referidas, se concluye que la interpretación apropiada del concepto de "caudal nominal" es aquel caudal de diseño informado por el fabricante del equipo.

¹ El Dictamen N° 70.118/1970 de la CGR establece que las normas generales del Código Civil rigen en su integridad en el marco de la interpretación de las normas administrativas.

- 7.5. No obstante lo antes expuesto, resulta relevante hacer presente que existe una considerable cantidad de fuentes que no cuentan con la información relativa al caudal de diseño señalado por el fabricante por diversas razones, incluyendo —entre otras— su año de fabricación. De esta manera, resulta necesario a su vez interpretar la norma, de manera que la misma tenga aplicación práctica y concreta para la generalidad de los grandes establecimientos existentes.
- 7.6. En efecto, el Dictamen N° 70.118/1970 de la CGR, sobre la interpretación de normas administrativas, establece que en el caso de vacíos y lagunas en las normas administrativas, *“es particularmente válido el principio que obliga a preferir la interpretación de la norma jurídica conforme a la cual esta puede surtir efectos y desechar aquel que conduzca a la ineficacia de la regla, ya que dada la índole de los cometidos y funciones que debe cumplir la administración del Estado, debe presumirse que las normas se encuentran dirigidas a alcanzar siempre consecuencias prácticas, sean en orden a autorizar la acción administrativa en un campo nuevo, sean en el de condicionarla para proteger intereses de los afectados por esa actividad”*.
- 7.7. Así también lo dispone el principio jurídico medio ambiental del “Efecto Útil”, que establece que *“[d]eben asegurarse los efectos propios de las disposiciones convencionales (ut res magis valeat quam pereat), para que cumplan su función práctica o realicen la función política tenida en vista al ser concebida, procurando alcanzar siempre su objeto y fin. El intérprete tendrá siempre en consideración que toda disposición se ha elaborado para regir situaciones específicas y ser aplicada de forma que, entre todas las interpretaciones posibles, se debe escoger aquella que permita su más amplia concreción conforme a los motivos que la inspiran”*² (énfasis agregado).
- 7.8. Que, en atención a la falta de información acerca del caudal nominal de una parte importante de las fuentes que forman parte de los grandes establecimientos, resulta necesario determinar qué elemento utilizar para el cálculo de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente, cuando la fuente no cuente con el caudal nominal, de manera de poder fijar posteriormente la meta de reducción de emisiones de material particulado. Lo anterior, con el objeto de dar aplicación general al artículo 58 del PPDA RM, evitando así la ineficacia de dicha disposición.
- 7.9. En este contexto, y en atención al Principio de la Realidad (también conocido como Principio de Primacía de la Realidad) que dispone que *“[s]e deberá poner acento en la realidad (...) como condición para la eficacia y aplicación de la normativa”*³, resulta pertinente utilizar como elemento —únicamente en aquellos casos en que se desconozca el caudal nominal de la fuente— el caudal medido.
- 7.10. A este respecto, y considerando lo dispuesto en el artículo 6 del D.S. N° 4/1992, del Ministerio de Salud, que establece la Norma de Emisión de Material Particulado a Fuentes Estacionarias Puntuales y Grupales⁴, dicho caudal es aquel medido a plena carga, en condiciones estándar. De esta manera, en ausencia de información acerca del caudal nominal de la fuente, resulta pertinente utilizar como elemento para el cálculo el caudal efectivo de la fuente.

² Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable”, Poder Judicial de la República de Chile, 2018, Principio N° 27, p. 127.

³ *Ibid*, Principio N° 60, p. 146.

⁴ Dicho decreto aplicará a las fuentes estacionarias puntuales y grupales que se encuentren ubicadas dentro de la Región Metropolitana, exceptuando las fuentes estacionarias puntuales que emitan más de una tonelada diaria de material particulado, bajo condiciones señaladas en el artículo 4, las que se regirán por las disposiciones específicas que se adopten en cumplimiento del plan de descontaminación respectivo.

- 7.11. Lo anterior es congruente con el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire y Cambio Climático de esta cartera ministerial, contenido en el Memorándum N° 358/2020, donde se precisa que estimar la emisión másica anual asignada utilizando el caudal medido “(...) *lo acercaría más al valor real de las emisiones* [del establecimiento]”.
- 7.12. Así, calcular la emisión másica anual asignada considerando el caudal medido, permite aproximarse al valor real de las emisiones de los grandes establecimientos existentes y, en base a dicha información, determinar el cumplimiento de la meta y la reducción efectiva de las mismas.
- 7.13. Consecuentemente, a falta del caudal nominal, resulta pertinente utilizar el valor real del caudal de la fuente, en coherencia con el Principio de la Realidad antes citado. Así también lo ha señalado la SMA en el informe previo del Oficio Ordinario N° 2498/2020, indicando que “*en tanto, en aquellos casos que no se disponga de información de dicho caudal de diseño, consideramos apropiado utilizar el “caudal medido”*”.
- 7.14. De esta manera, en atención a las reglas hermenéuticas antes expuestas, se concluye que la interpretación más adecuada del concepto de “caudal nominal” es aquel caudal de diseño informado por el fabricante del equipo (fuente), toda vez que así se ha entendido, en su sentido natural y obvio, y de conformidad con su aplicación técnica.

No obstante, y para aquellas fuentes que no cuentan con información del caudal nominal, resulta pertinente utilizar el valor del caudal medido para calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos existentes ya que es aquel que mejor se ajusta a los principios y reglas ya señaladas, toda vez que permite la aplicación generalizada y eficaz de la norma, en base al valor real del caudal de las fuentes.

8. Sobre la definición de “horas de operación autorizadas”:

- 8.1. A su vez, el PPDA RM tampoco define el concepto de “horas de operación autorizadas”, elemento igualmente necesario para la determinación de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente, sobre la cual se aplicará posteriormente la meta de reducción de emisiones de material particulado. De esta manera, no existiendo una definición legal, también resulta necesaria una interpretación que clarifique y permita la aplicación de la citada disposición.
- 8.2. Pues bien, tal como se ha hecho presente en el punto 7 anterior, en conformidad con el artículo 20 del Código Civil “[l]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras”, complementando el artículo 21 de dicho cuerpo legal que “[l]as palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte”.
- 8.3. Que, según lo señalado por la SEREMI RM en el Memorándum N° 1/2020, y en el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire y Cambio Climático del MMA contenido en el Memorándum N° 358/2020, el concepto de horas de operación autorizadas se ha entendido, en su sentido natural y obvio, y de conformidad con su aplicación técnica, como aquellas horas de operación permitidas expresamente en una Resolución de Calificación Ambiental, o por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009.

- 3.4. Ello, a su vez, es concordante con lo informado por la División de Calidad del Aire y Cambio Climático del MMA en el Memorandum N° 146/2021, donde señala que a partir de la revisión de los antecedentes técnicos de la operación de los establecimientos *“las horas de operación autorizadas, serían aquellas establecidas en Resoluciones de Calificación Ambiental o aquellas otorgadas por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana a fuentes consideradas mayores emisores antes de la entrada en vigencia del actual PPDA RM”*.
- 3.5. Así, en atención a las reglas hermenéuticas antes referidas, se concluye que la interpretación apropiada del concepto de “horas de operación autorizadas” se refiere a aquellas permitidas expresamente en una Resolución de Calificación Ambiental, o por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009.
- 3.6. No obstante lo antes expuesto, resulta relevante hacer presente que no todas las fuentes de un gran establecimiento cuentan con las horas de operación autorizadas de forma expresa, ya sea a través de una Resolución de Calificación Ambiental, o por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009. En este último caso, carecen de dicha autorización emitida por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, todas aquellas fuentes que emitían menos de 2,5 ton/año MP o menos de 8 ton/año NOx hasta la entrada en vigencia del PPDA RM, es decir, todas aquellas fuentes no consideradas mayores emisores en el D.S. N° 66/2009.
- 3.7. De esta manera, en conformidad con el referido principio jurídico medio ambiental del “Efecto Útil”, y con lo dispuesto en el Dictamen N° 70.118/1970 de la CGR antes citado, resulta necesario a su vez interpretar esta disposición, de manera que la misma tenga aplicación práctica y concreta para la generalidad de los grandes establecimientos existentes.

Es decir, con el objeto que dicha disposición pueda producir efectos concretos y consecuencias prácticas, resulta necesario determinar qué elemento utilizar para el cálculo de la emisión másica anual asignada del gran establecimiento existente, cuando la fuente no cuente con horas de operación autorizadas, de manera de poder fijar posteriormente la meta de reducción de emisiones de material particulado. Lo anterior, con el objeto de dar aplicación general al artículo 58 del PPDA RM, evitando así la ineficacia de dicha disposición.

- 3.8. En este contexto, y en atención al Principio de Primacía de la Realidad antes expuesto que dispone que “[s]e *deberá poner acento en la realidad (...) como condición para la eficacia y aplicación de la normativa*”, resulta pertinente utilizar como elemento —únicamente en aquellos casos en que la fuente no cuente con horas de operación autorizadas— las horas correspondientes al régimen de operación del establecimiento.
- 3.9. Lo anterior es congruente con el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire y Cambio Climático de esta cartera ministerial, contenido en el Memorandum N° 146/2021, donde se precisa que estimar la emisión másica anual asignada considerando el régimen de operación del establecimiento *“(...) da cuenta del valor real y efectivo de las emisiones del establecimiento”*.

- 8.10. Así, calcular la emisión másica anual asignada considerando las horas ajustadas al régimen efectivo de operación del establecimiento, permite aproximarse al valor real de las emisiones de los grandes establecimientos existentes y, en base a dicha información, determinar el cumplimiento de la meta y la reducción efectiva de las mismas.
- 8.11. Consecuentemente, a falta de una autorización expresa de horas de operación, resulta pertinente utilizar el valor real de horas de operación del establecimiento, en coherencia con el Principio de la Realidad antes citado.
- 8.12. Que, al respecto, la SMA en su informe previo contenido en el Oficio Ordinario N° 458/2019 indica que, en su opinión, *“esta Superintendencia estima adecuado utilizar la información de la declaración de emisiones del año 2014”*.

Ello es reiterado por dicha repartición en el Oficio Ordinario N° 2498/2020, en el cual señala que *“esto se condice con que en primera instancia, a través de declaración de emisiones del año 2014, se considera la información para elaborar el inventario de emisiones del sector industrial”*.

- 8.13. En relación con lo anterior, cabe destacar que no resulta adecuado para determinar las horas de operación autorizadas, cuando la fuente no cuente con autorización expresa, la información de declaración de emisiones del año 2014, dada su antigüedad.

En efecto, según lo señalado por la SEREMI RM en el Memorándum N° 23/2021, y en el pronunciamiento técnico de la División de Calidad del Aire Climático del MMA contenido en el Memorándum N° 146/2021, si bien el inventario de emisiones que se utilizó para elaborar el PPDA es del año 2014, la información utilizada en dicho inventario es del año 2012, es decir, información de aproximadamente 10 años de antigüedad, que podría no reflejar el actual funcionamiento de algunas fuentes que forman parte de los grandes establecimientos y afectar la determinación del cumplimiento de la meta de los grandes establecimientos y la reducción efectiva de las emisiones.

- 8.14. En este sentido, la SEREMI RM en el Memorándum N° 23/2021 indica que:

“Han pasado ya varios años desde la recopilación de datos utilizados en el PPDA, por lo que la situación de las empresas ha cambiado y no es lógico utilizar información que está caducada, que no contempla cambios de tecnología, crecimiento empresarial, economía país y que en consecuencia se podrían estar subestimando o sobreestimando las emisiones.

En consecuencia, resulta prudente señalar que las horas de operación autorizadas deben ser concordantes con el régimen operacional de un establecimiento”.

- 8.15. Asimismo, la División de Calidad del Aire y Cambio Climático del MMA, en el Memorándum N° 146/2021, indica que *“las horas declaradas de un año en particular, como lo ha propuesto la SMA (año 2014) (...) [es] información que tiene una antigüedad de casi 10 años y no refleja la realidad actual”*.
- 8.16. Así, resulta claro que la información de la declaración de emisiones del año 2014 son antecedentes que debido a su antigüedad, no son óptimos para calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos

existentes. De esta manera, la interpretación propuesta por la SMA de utilizar dicha información para estos fines, no sería técnicamente idónea.

- 3.17. Por otra parte, tampoco resulta apropiada una interpretación que determine que ante la ausencia de horas de operación autorizadas expresamente —es decir, no contando la fuente con una resolución que establezca las horas de operación autorizadas— esto signifique que éstas corresponden al máximo de horas de operación en un año, es decir, que las horas de operación autorizadas son 24 horas al día, 7 días a la semana, totalizando 8.760 horas/año.
- 3.18. Que, dicha interpretación implicaría sostener de forma ilógica que fuentes que no fueron consideradas mayores emisores en el PPDA anterior —razón por la cual no tienen horas de operación autorizadas expresamente, y que en consecuencia debieron compensar sus emisiones y/o poseer una meta asignada—, superarían el límite de 2,5 ton/año MP o de 8 ton/año NOx establecido en el PPDA anterior, límite umbral que precisamente las hubiera categorizado como mayor emisor.
- 3.19. A su vez, conforme a lo señalado por la SEREMI RM en el Memorándum N° 23/2021, la referida interpretación además sobreestimaría cuantiosamente las emisiones de los grandes establecimientos, pudiendo generarse una distorsión de hasta un 400% mayor a las horas declaradas de régimen operacional, en manifiesta contradicción al Principio de Primacía de Realidad antes expuesto.

En este sentido, esta interpretación implicaría asumir un supuesto de autorización que siempre estará muy por sobre las emisiones efectivas, permitiendo una emisión mayor a la real. Sobre este punto, la División de Calidad del Aire y Cambio Climático, en el Memorándum N° 146/2021, indica que *“al no existir una resolución que establezca o limite las horas de operación a las empresas, algunas interpretan de manera errónea que esto significa que sus horas de operación autorizadas corresponden al máximo de horas de operación en un año (...) lo que se traducirá en emisiones sobreestimadas”* (énfasis agregado).

- 3.20. De esta manera, en atención a las reglas hermenéuticas antes expuestas, se concluye que la interpretación más adecuada del concepto de “horas de operación autorizadas” es aquellas permitidas expresamente en una Resolución de Calificación Ambiental, o por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009.

No obstante, y para aquellas fuentes que no cuentan con las autorizaciones antes singularizadas, resulta pertinente utilizar el valor de las horas correspondientes al régimen de operación del establecimiento para calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos existentes, ya que es aquel concepto que mejor se ajusta a los principios y reglas antes expuestas, toda vez que permite la aplicación generalizada y eficaz de la norma, en base al valor real de las horas de operación de los establecimientos en cuestión, evitando distorsiones que afectarían el cálculo de la emisión másica anual asignada y, por tanto, la meta y reducción efectiva de las emisiones.

9. En relación a la determinación de la “emisión anual autorizada”:

- 9.1. Finalmente, el inciso cuarto del artículo 58 del PPDA RM establece que la nueva emisión másica anual autorizada de los grandes establecimientos industriales existentes, informada por el MMA, en ningún caso podrá superar

la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente, a la fecha de entrada en vigencia del PPDA RM.

Sin embargo, como se ha expuesto en el punto 5 precedente, no todas las fuentes de un gran establecimiento cuentan con la referida emisión anual autorizada de forma expresa a la fecha de la entrada en vigencia del PPDA RM, ésta es, aquella establecida en una Resolución de Calificación Ambiental, o la emitida por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009. En este último caso, carecen de dicha autorización emitida por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, todas aquellas fuentes que emitían menos de 2,5 ton/año MP o menos de 8 ton/año NOx hasta la entrada en vigencia del PPDA RM, es decir, todas aquellas fuentes no consideradas mayores emisores en el D.S. N° 66/2009.

De esta manera, resulta necesario interpretar el inciso cuarto antes citado para efecto de establecer el límite máximo al momento de fijar la nueva emisión másica anual autorizada, la que no debe “superar la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente”.

- 9.2. Para ello, es indispensable establecer la forma de determinar la emisión anual autorizada para las fuentes no consideradas mayores emisores a la fecha de la entrada en vigencia del PPDA RM que no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental que determine dicha emisión anual máxima. De lo contrario, no será posible aplicar el inciso, respecto de los grandes establecimientos que cuenten con una o más fuentes no consideradas mayores emisores.
- 9.3. Pues bien, únicamente para dichas fuentes —ya que las fuentes categorizadas como mayores emisores tienen autorización expresa— y sólo en el caso que una Resolución de Calificación Ambiental no lo determine, se estima apropiado, tal como lo señala la División de Calidad del Aire y Cambio Climático en el pronunciamiento técnico del Memorandum N° 645/2018, utilizar como equivalente a “la emisión anual autorizada conforme a la normativa ambiental vigente” la “emisión máxima anual medida, posterior al último cambio de combustible declarado, después de la entrada en vigencia del D.S. N° 66/2009”.
- 9.4. Esta interpretación de la disposición se considera la más adecuada, por cuanto se ajusta a la forma en que se determinó el listado de los grandes establecimientos industriales de la Región Metropolitana, publicado en la página web de esta cartera ministerial el 24 de mayo de 2018, según lo establecido en el artículo 59 del PPDA RM.
- 9.5. Así, la interpretación antes señalada permite dar coherencia normativa a las diversas disposiciones del PPDA RM, en conformidad a las reglas hermenéuticas establecidas en el Código Civil —cuya aplicación, como se ha dicho, procede en virtud de lo establecido por la CGR—, y a los elementos establecidos directamente por dicha repartición en el Dictamen N° 70.118/1970, sobre la interpretación de normas administrativas.
- 9.6. En efecto, el artículo 22 del Código Civil establece que “[e]l contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”.
- 9.7. A su vez, y en la misma línea, el citado Dictamen N° 70.118/1970 de la CGR dispone que, “si bien las normas administrativas se presentan como disposiciones aisladas (...) ellas realmente complementan o modifican los sistemas generales del ordenamiento jurídico chileno en materia administrativa. Luego, una interpretación idónea de dichas disposiciones

exige un profundo y completo conocimiento de todas las demás normas que rigen las materias a que ellas se refieren, porque este antecedente es indispensable para determinar el verdadero sentido de la voluntad del legislador expresada en esas normas especiales”.

- 9.8. Así, conforme a la regla antes mencionada, se debe preferir aquella interpretación que sea armónica y coherente con lo establecido en las otras disposiciones de la norma, y el actuar propio del MMA. Pues bien, como se ha señalado, el criterio de la “emisión máxima anual medida, posterior al último cambio de combustible declarado, después de la entrada en vigencia del D.S. N° 66/2009”, ha sido aquel utilizado para determinar el listado de los grandes establecimientos industriales de la Región Metropolitana, en conformidad con lo establecido en el artículo 59 del PPDA RM.
- 9.9. Por tanto, dicha interpretación sería adecuada para aquellas fuentes no categorizadas como mayores emisores, que no cuentan con una autorización expresa de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana o una Resolución de Calificación Ambiental que determine expresamente su emisión anual autorizada.
- 9.10. Que, al respecto, la SMA en su informe previo contenido en el Oficio Ordinario N° 458/2019 indica que, en su opinión, *“no es posible asignar una emisión límite a aquellas fuentes que nos les correspondía en marco del anterior PPDA”,* concluyendo que la disposición *“aplica estrictamente a aquellas fuentes denominadas mayores emisores en marco del D.S. N° 66/2009 MINSEGPRES y que por lo tanto, poseen una emisión autorizada que deberá ser el límite superior a considerar a la hora de determinar la nueva emisión másica definida para la fuente, que forma parte del gran establecimiento. Es decir, el sentido y alcance de la norma es restringir las nuevas emisiones autorizadas en función de las autorizaciones que se hubiesen otorgado por fuentes y no por establecimientos, en el marco del anterior PPDA, no siendo ajustable dicha regla para las fuentes que no poseen autorización previa que regule sus emisiones”.*
- Ello es reiterado por dicha repartición en el Oficio Ordinario N° 2498/2020, en el cual señala que *“respecto a la determinación de la emisión anual autorizada, reiteramos lo propuesto en el OF. ORD. N°458, de fecha 8 de febrero de 2019 de esta Superintendencia, donde se señaló que consideramos que no es posible asignar un límite de emisión a aquellas fuentes que no les correspondía restringir sus emisiones en marco del D.S. N°66, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”.*
- 9.11. En relación con lo anterior, cabe destacar que no resulta procedente excluir aquellas emisiones provenientes de fuentes no categorizadas como mayores emisores para determinar la emisión másica anual autorizada del establecimiento a la fecha de entrada en vigencia del PPDA RM, únicamente por no contar con una autorización expresa.
- 9.12. En efecto, el artículo 57 del PPDA RM establece que la calidad de gran establecimiento se determina *“al sumar las emisiones por contaminante de todas sus fuentes estacionarias”* (énfasis agregado). Por su parte, el artículo 3 numeral 20 del Plan define fuente estacionaria como *“toda fuente diseñada para operar en un lugar fijo, cuyas emisiones se descargan a través de un ducto o chimenea. Se incluyen aquellas montadas sobre vehículos transportables para facilitar su desplazamiento”.*
- 9.13. En consecuencia, el PPDA RM establece que la calidad de gran establecimiento se determina por la suma de las emisiones de todas las fuentes estacionarias que forman parte del mismo, sin que exista exclusión

alguna asociada al hecho que no tengan una emisión autorizada expresamente.

- 9.14. De esta manera, la interpretación propuesta por la SMA de excluir aquellas emisiones provenientes de fuentes no categorizadas como mayores emisores para determinar la emisión másica anual autorizada del establecimiento a la fecha de entrada en vigencia del PPDA RM, no sería armónica y coherente con los establecido en las otras disposiciones del PPDA RM, específicamente el artículo 3 número 20 del Plan, que define fuente estacionaria, y el artículo 57 del mismo cuerpo normativo, que establece el modo de determinar la calidad de gran establecimiento, a partir de la suma de todas sus fuentes estacionarias.
- 9.15. En conclusión, no es apropiado excluir aquellas emisiones provenientes de fuentes no categorizadas como mayores emisores para determinar la emisión másica anual autorizada del establecimiento a la fecha de entrada en vigencia del PPDA RM, únicamente por no contar con una autorización expresa.
- 9.16. Por otra parte, tampoco resulta adecuada una interpretación que determine “la emisión anual autorizada” de la fuentes que carecen de autorización expresa en base a los límites para ser considerado “mayor emisor”, ya que ello implica asumir un supuesto de autorización que puede estar muy por sobre las emisiones reales, permitiendo una emisión mayor a la real.

En otras palabras, interpretar “la emisión anual autorizada” de la fuentes que carecen de autorización expresa como el límite para ser considerado “mayor emisor” implicaría una sobreestimación de las emisiones del establecimiento, distorsionando los resultados, los que serían claramente mayores a las emisiones reales del establecimiento en cuestión, en clara contradicción al Principio de Primacía de Realidad ya expuesto.

- 9.17. Asimismo, dicha interpretación sería contradictoria con la metodología utilizada para construir el inventario de emisiones del PPDA RM, el cual se utilizó como base para determinar la cantidad de emisiones del sector industrial, siendo datos reales, y no supuestos o basados en límites meramente normativos.
 - 9.18. De esta manera, en atención a lo anterior, la interpretación que se ajusta a los principios y reglas hermenéuticas establecidas en el Código Civil y la CGR para determinar la “emisión anual autorizada, conforme a la normativa ambiental vigente, a la fecha de la entrada en vigencia del PPDA RM”, para aquellas fuentes que no cuentan con una autorización expresa —fuentes no categorizadas como mayores emisores y que no cuentan con una Resolución de Calificación Ambiental que determine su emisión anual máxima— es aquella “emisión máxima anual medida, posterior al último cambio de combustible declarado, después de la entrada en vigencia del D.S. N° 66/2009”.
10. En conclusión, atendidas las consideraciones realizadas por la SEREMI RM; los antecedentes aportados en los pronunciamientos técnicos de la División de Calidad del Aire y Cambio Climático del MMA; los informes previos remitidos por la SMA; y considerando además el sentido natural y obvio de las palabras; su aplicación técnica; los principios jurídicos medio ambientales del efecto útil y primacía de realidad; y con el objeto de resguardar la debida correspondencia y armonía entre las disposiciones del PPDA RM, se determina que:
 - 10.1. La definición de “caudal nominal” es aquel caudal de diseño informado por el fabricante del equipo (fuente), información que es proporcionada al momento de la compra del mismo.

Sin embargo, para aquellas fuentes que no cuentan con información del caudal nominal, resulta pertinente utilizar el valor del caudal medido para calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos existentes.

- 10.2. La definición de “horas de operación autorizadas” se refiere a aquellas permitidas expresamente en una Resolución de Calificación Ambiental, o por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, a propósito del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de acuerdo al cumplimiento del D.S. N° 66/2009.

No obstante, para aquellas fuentes que no cuentan con las autorizaciones antes singularizadas, resulta pertinente utilizar el valor de las horas correspondientes al régimen de operación del establecimiento para calcular la emisión másica anual asignada de los grandes establecimientos existentes.

- 10.3. Para las fuentes no consideradas mayores emisores a la fecha de la entrada en vigencia del PPDA RM que no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental que determine la emisión anual máxima, la “emisión anual autorizada” corresponderá a la emisión máxima anual medida, posterior al último cambio de combustible declarado, después de la entrada en vigencia del D.S. N° 66/2009.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



CAROLINA SCHMIDT ZALDÍVAR
MINISTRA DEL MEDIO AMBIENTE



JNS/EMR/KOM/PSV/RCR/FDCH/MFG/RMG/JVB

Distribución:

- La indicada.

C.C.:

- Secretaría Regional Ministerio del Medio Ambiente, Región Metropolitana de Santiago.
- Archivo División de Calidad del Aire y Cambio Climático.
- Archivo División Jurídica.
- Archivo Oficina de Partes.

SGD 2345-2021