



OF. CIRCULAR IN.AD. N° 02

ANT: 1) Of. Ord. N° 1424, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente; 2) Of. Ord. N° 3520, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente; 3) Of. Ord. N° 3990, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente; 4) Of. Ordinario Aire N° 1243, de la SEREMI del Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago; 5) Of. Ord. N° 4028, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente; 6) Of. Ord. N° 485, de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente.

MAT: Responde solicitud de interpretación administrativa, respecto de los plazos establecidos en el artículo 62 y aplicación de los artículos 122, letra b) y 123 letra b) del PPDA RM.

SANTIAGO, 25 ABR 2022

DE : MARÍA HELOÍSA ROJAS CORRADI
MINISTRA DEL MEDIO AMBIENTE

A : EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE (S) DEL MEDIO AMBIENTE

Junto con saludar y en respuesta al oficio del ANT. N° 1 y 4, relativo a los artículos 62 y 122 del D.S. N° 31, de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente que Establece Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana de Santiago (en adelante, "PPDA RM"), mediante los cuales solicita: (i) interpretar y considerar la propuesta de plazos para efectos de la aplicación del artículo 62 del PPDA RM; y, (ii) considerar que para el año 2022, sea la Autoridad Sanitaria quien declare las paralizaciones en el periodo de Gestión de Episodios Críticos conforme a lo dispuesto en los artículos 135 letra b) y 136 letra b) del Decreto Supremo N° 66, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que "Revisa, reformula y actualiza plan de prevención y descontaminación atmosférica para la región metropolitana (PPDA)" (en adelante, "D.S. N° 66/2009"). Al respecto, indico a usted lo siguiente:

1. En relación con el artículo 62 del PPDA RM

El artículo 62 del PPDA RM señala que:

"Para la verificación del cumplimiento del monto de emisión establecido a los grandes establecimientos nuevos y existentes, la Superintendencia del Medio Ambiente, en enero de cada año, notificará mediante carta certificada, a cada gran establecimiento, la situación registrada respecto al cumplimiento de su emisión y compensación de emisiones, si corresponde, y desarrollará un proceso anual de revisión de emisiones en mayo de cada año, del año calendario vencido.

La Superintendencia del Medio Ambiente deberá entregar en julio de cada año a la SEREMI del Medio Ambiente, un informe con el estado de cumplimiento de la meta de

emisión por establecimiento, fuente y a nivel agregado como sector, en base a lo reportado por los grandes establecimientos” (énfasis y subrayado agregados).

De lo anterior, se desprende que la SMA debe desarrollar las siguientes acciones:

- a) Recepcionar los reportes de emisiones.
- b) Desarrollar proceso de revisión de emisiones del año calendario vencido.
- c) Notificar a cada gran establecimiento, mediante carta certificada, su situación respecto al cumplimiento de emisión y compensación de emisiones.
- d) Entregar a la Secretaría Regional Ministerial (“SEREMI”) del Medio Ambiente un informe con el estado de cumplimiento de la meta de emisión, por establecimiento, fuente y a nivel agregado como sector.

La SMA señala por su parte que la norma citada “... no es consistente, ya que estaría desarrollando el proceso de evaluación de manera posterior, antes de notificar a cada titular su situación”. Por lo anterior, sostiene que la norma debiera entenderse en el sentido que permita “... una vez terminado el año calendario respectivo, los titulares deben reportar a la SMA, según se instruya, los medios de verificación que corresponda para que este servicio realice el proceso anual de revisión de emisiones. Dicho proceso de revisión debe concluir antes del mes de mayo, para informar a los titulares de grandes establecimientos, previo al inicio de la GEC, su situación respecto a la paralización, y adicionalmente informar al MMA y Seremi del Medio Ambiente, el resultado del estado de cumplimiento en base al análisis realizado” y, qu,: “... la notificación -mediante carta certificada- a cada gran establecimiento respecto del cumplimiento de su emisión y compensación de emisiones, debe ser posterior al proceso de anual de revisión de emisiones”.

En definitiva, la SMA, propone el siguiente orden cronológico para el desarrollo de las acciones mandatadas por el artículo 62 del PPDA RM:

Tabla N° 1: Acciones a desarrollar por la SMA

Acción	Plazo de acuerdo al Plan	Plazo propuesto SMA
Recepcionar los reportes de emisiones	enero y abril*	enero
Desarrollar proceso de revisión de emisiones del año calendario vencido	mayo	febrero
Notificar a cada gran establecimiento, mediante carta certificada, su situación respecto al cumplimiento de emisión y compensación de emisiones	enero	marzo
Entregar a la SEREMI de Medio Ambiente un informe con el estado de cumplimiento de la meta de emisión, por establecimiento, fuente y a nivel agregado como sector	julio	abril

*El mes de abril no está establecido en el Plan, pero sí en las resoluciones aprobatorias de reducción de emisiones de la Seremi del Medio Ambiente, de conformidad al artículo 60 del PPDA RM.

Fuente: Superintendencia del Medio Ambiente.

El análisis del artículo antes transcrito debe considerar necesariamente identificar su objeto, esto es, determinar cuál es su propósito y cómo este se inserta en el resto de la regulación en el PPDA RM, aplicando un análisis lógico y teleológico de las normas en cuestión. Por lo que cabe considerar lo siguiente:

El artículo 62 se encuentra regulado en el Capítulo VI: Fuentes Estacionarias, Título VI.6, denominado Control de emisiones para grandes establecimientos industriales y Compensación de Emisiones para la Región Metropolitana de Santiago del PPDA RM. Así entonces, el artículo 62 del PPDA RM, debe cumplir con el objetivo de verificar el cumplimiento del monto de emisión establecido para los grandes establecimientos, con el fin determinar la paralización dispuesta en los artículos 122, letra b) y 123, letra b) del plan. Efectivamente, el artículo 62 debe necesariamente ser analizado considerando la regulación de la Gestión de Episodios Críticos (GEC), regulado en el artículo 119 del Plan y siguientes.

Considerando lo anterior es dable señalar que, los plazos establecidos en el artículo 62 del PPDA RM, si bien establecen una acción a realizarse cada mes, la referencia al mes en particular, no tienen una coherencia cronológica en si mismos, ni tampoco, si se analiza en conjunto con el artículo 119 del PPDA RM.

Así, por una parte, el referido artículo, indica que: "... en enero de cada año, notificará mediante carta certificada a cada gran establecimiento, la situación registrada **respecto al cumplimiento de su emisión y compensación de emisiones**, si corresponder" (subrayado y énfasis agregados).

Por otra parte, el artículo 62, señala: "... y desarrollará un **proceso anual de revisión de emisiones** en mayo de cada año, del año calendario vencido" (énfasis y subrayado agregados). Así, el proceso de revisión de emisiones debe llevarse a cabo en el mes de mayo.

Por último, el inciso segundo del artículo 62, indica: "La Superintendencia del Medio Ambiente deberá entregar en julio de cada año a la SEREMI del Medio Ambiente, un **informe con el estado de cumplimiento de la meta de emisión por establecimiento, fuente y a nivel agregado como sector, en base a lo reportado por los grandes establecimientos**" (subrayado y énfasis agregados).

Adicionalmente, debe considerarse que el artículo 119, del PPDA RM, establece que "El Plan Operacional de GEC **se implementará anualmente**, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo y 31 de agosto, incluyendo ambos días, y contará con la participación de distintos organismos y servicios públicos competentes" (énfasis y subrayado agregados).

De esta forma, las acciones indicadas en el artículo 62 del Plan, no están ordenadas en un orden cronológico coherente, que permita a la SMA, ejercer sus atribuciones de forma adecuada. En efecto, la notificación a cada gran establecimiento, mediante carta certificada, respecto de su situación de cumplimiento, no puede ser anterior al desarrollo del proceso de revisión de emisiones del año calendario vencido, toda vez que se estaría determinando el cumplimiento o incumplimiento antes de realizar la revisión de los antecedentes. En este mismo sentido, si la revisión de los antecedentes recién se realiza en el mes de mayo, no se otorgaría un tiempo suficiente a los grandes establecimientos para su paralización, en caso de corresponder, en el marco del periodo de la GEC, que debe implementarse desde el 1 de mayo hasta el 31 de agosto de cada año.

Lo anterior, teniendo presente que la finalidad de la GEC, es prevenir la exposición de la población a altos índices de contaminación por MP₁₀ y por MP_{2,5}, para lo cual, los artículos 120, 121, 122 y 123, todos del PPDA RM, establecen una serie de medidas siendo una de ellas, la paralización de fuentes estacionarias.

En particular, tanto el artículo 122 como el artículo 123, ambos del Plan, establecen en su letra b), que: "**Deberán paralizar aquellos establecimientos que no cumplan con sus nuevas metas anuales de emisión presentadas en sus respectivos planes de reducción de material particulado, de acuerdo a lo indicado en el artículo 58**" (énfasis y subrayado agregados).

Por su parte, el artículo 58, establece en su inciso segundo que, para la reducción de emisiones "... **cada gran establecimiento existente deberá presentar un plan de reducción de emisiones**, conforme a los plazos establecidos en el Artículo 60" (énfasis y subrayado agregados).

En consecuencia, los plazos indicados en el artículo 62 del PPDA RM, necesariamente deberán ser coherentes con lo dispuesto en los artículos 58, 119, 122, 123, todos del mismo Plan, con el objeto de que la verificación del cumplimiento del monto de emisión establecido a los grandes establecimientos permita determinar la procedencia de la paralización en periodo GEC.

Dado lo anterior, y correspondiendo la aplicación del periodo GEC desde el 1 de mayo al 31 de agosto, ambos inclusive, cabe concluir que las fechas (meses) indicadas en el artículo 62 Plan, no son coherentes entre sí, y con lo dispuesto en los artículos 58, 119, 122 y 123, toda vez que: (i) no es lógico el desarrollar un proceso de revisión de

emisiones del año calendario vencido en el mes de mayo, en forma posterior a la notificación a cada gran establecimiento de su situación respecto al cumplimiento de emisión y compensación de emisiones, ya que sólo una vez revisados los antecedentes se podrá determinar su cumplimiento; y, (ii) tampoco es lógico que la revisión de los antecedentes, se realice en el mismo mes en el cual comienza el periodo GEC, ya que resulta necesario conocer de antemano a cuáles establecimientos les corresponde paralizar, para efectos de su posterior notificación.

Por ende, corresponde la aplicación del elemento lógico en la interpretación de las referidas normas, es decir, determinar cuál es la aplicación coherente entre las normas de un mismo cuerpo normativo, con el objeto de armonizar su contenido y aplicación, con la finalidad de la GEC, esto es, prevenir de forma efectiva la exposición de la población a altos índices de contaminación por MP₁₀ y por MP_{2,5}.

Así, los plazos establecidos en el artículo 62 del PPDA RM, no pueden implicar una aplicación que no permita el cumplimiento del objetivo de la GEC, por lo cual, resulta necesario dilucidar si la SMA, puede realizar las acciones mandatadas por el artículo 62 del PPDA RM en fechas anteriores a las indicadas en la referida norma. Lo anterior, en cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, reconocidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en relación con el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos en el PPDA RM, y en específico, con la finalidad de la GEC.

En efecto, debe considerarse que en derecho público y, en específico en materia administrativa, debe atenderse a una interpretación finalista para el ejercicio de las funciones propias de los Órganos de la Administración del Estado “... considerando que el objeto principal de los organismos administrativos es llevar a cabo los propósitos de política pública al momento de establecer la regla” (Cordero Vega, Luis: “Lecciones de Derecho Administrativo”, página 38).

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Contraloría General de la República en Dictamen N° 70.118, de 1970¹, en donde ha señalado, que:

*“La existencia de reglas precisas sobre la interpretación de la ley, contenidas en el título preliminar del Código Civil, no obsta al planteamiento de estas consideraciones, ni ellas significan ignorar o prescindir de tales reglas de hermenéutica, porque aunque ellas tienen carácter general, en la aplicación de la ley hermenéutica, en la aplicación de la ley administrativa surgen problemas peculiares, derivados de su propia naturaleza, de las materias a que se refieren y del sello dinámico que distingue a la acción administrativa que debe ser examinada según tales normas. La ley, conforme art/1 del Código Civil, representa una expresión de voluntad que, como tal, y al margen de su imperio formal, **debe entenderse siempre dirigida hacia fines determinados cuya realización persigue el legislador.** Por ello, la norma legal no solo configura un mandato obligatorio por su eficacia técnica, sino que es un medio para alcanzar finalidades determinadas por el poder público que las aprueba, dentro de un sistema que asegura la protección de valores reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico nacional. Por tanto, la ley debe apreciarse como un instrumento para lograr fines previstos por el legislador y nunca como un fin en si misma. De allí que, **en su interpretación, sea esencial establecer a través de elementos y reglas de la hermenéutica jurídica, cuáles son los fines cuya realización ordena alcanzar la voluntad del legislador, noción especialmente valedera en el caso de la ley administrativa, porque ella encuadra y dirige la actividad de la administración, orientada a obtener una constante y regular atención de necesidades colectivas por medio de la gestión de organismos creados con ese objeto**”* (énfasis y subrayado agregados).

En virtud de lo anterior, los Órganos de la Administración del Estado, deben en la ejecución de sus funciones, ponderar la eficiencia y eficacia, y a su vez, atender a la finalidad perseguida por la norma de que se trate -en este caso el PPDA RM- en el cumplimiento de sus funciones. En virtud de lo anterior, se concuerda con lo planteado por la SMA, en el sentido que el orden lógico y coherente de las acciones contempladas

¹ Criterio que ha sido aplicado profusamente por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, entre otros en los dictámenes N° 72935, de 2015; N° 46279, de 2011; N° 70118, de 2010; y, N° 37169, de 2009, todos de la Contraloría General de la República.

en el artículo 62 del Plan, debe ser: (i) recepcionar los reportes de emisiones; (ii) desarrollar un proceso de revisión de emisiones del año calendario vencido; (iii) notificar a cada gran establecimiento, mediante carta certificada, su situación respecto al cumplimiento de emisión y compensación de emisiones; y, (iv) entregar a la SEREMI de Medio Ambiente un informe con el estado de cumplimiento de la meta de emisión, por establecimiento, fuente y a nivel agregado como sector, lo cual debe ser realizado por la SMA al menos con anterioridad al mes de mayo, en el cual comienza el periodo GEC.

A mayor abundamiento, cabe considerar que la misma Contraloría General de la República, ha establecido que: *“salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos que la ley establece para los trámites y decisiones de la Administración no son fatales, toda vez que tienen por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, y **que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo, de modo que la expiración de dichos términos no impide que las correspondientes actuaciones se lleven a cabo con posterioridad a ella**”*² (énfasis y subrayado agregados). En efecto, si los órganos de la Administración para el cumplimiento de las funciones o de sus potestades, y con la finalidad del logro de un buen orden administrativo, pueden ejecutar dichas funciones o potestades de forma posterior al vencimiento del plazo respectivo, con mayor razón aún, podrá ejecutarlos de forma anterior, más aún cuando los plazos establecidos en el artículo 62 del Plan RM son internos de la administración y no afectan derechos a terceros.

En consecuencia, en aplicación de la facultad contenida en el artículo 70, letra o), de la Ley N° 19.300, mediante el presente oficio circular, se interpreta que dado que el objetivo del establecimiento de los plazos asociados a las acciones a desarrollar por la SMA, es que se pueda llevar a cabo la verificación del cumplimiento del monto de emisión establecido a los grandes establecimientos nuevos y existentes, para efectos de la correcta implementación de la GEC, la SMA podrá realizar dichas acciones, en virtud del principio de eficiencia y eficacia y de la finalidad indicada, en forma anterior a los meses que dispone el artículo 62 del PPDA RM, según el orden cronológico indicado en la Tabla N° 1 del presente oficio circular.

Finalmente, se hace presente que para efectos del cumplimiento del artículo 70, letra o), inciso primero, se ha considerado cómo autosuficiente el Of. Ord. N° 4028, de 2021, de la SMA, por el cual, además de solicitar la presente interpretación, se ha propuesto el sentido de la misma, correspondiendo, por ende, dicha solicitud, al informe previo requerido por la citada norma, en conformidad con el artículo 9° de la Ley N° 19.880, que establece las “Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado”, que reconoce el principio de economía procedimental, en virtud del cual un solo acto puede contener todos los trámites que admitan impulso simultáneo.

2. Respecto de los artículos 122 b) y 123 b) del PPDA RM

El artículo 58, inciso primero, del PPDA RM, indica que:

“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” (énfasis y subrayado agregados).

Por su parte, el artículo 122, literal b), del PPDA RM, para preemergencia ambiental señala lo siguiente³:

“Deberán paralizar aquellos establecimientos que no cumplan con sus nuevas metas anuales de emisión presentadas en sus respectivos planes de reducción de material particulado, de acuerdo a lo indicado en el artículo 58.

² Dictamen N° 4571, de 2015, de la Contraloría General de la República.

³ El artículo 123, literal b), del PPDA RM, contiene idéntico párrafo para emergencia ambiental.

En el intertanto, se ordenará la paralización de las fuentes estacionarias según lo establecido en:

- i. El artículo 135, letra b), del decreto supremo N° 66, de 2009, de MINSEGPRES, en los casos de episodios decretados por MP10.
- ii. El acto administrativo que conforme a sus atribuciones legales la Autoridad Sanitaria dicte y publique en el Diario Oficial, en los casos de episodios decretados por MP2,5”.

En Of. Ord. N° 4028, de 2021, la SMA indica que “... *en el intertanto se aprueben las metas, la paralización de las fuentes se registrará según lo establecido en los artículos 135 letra b) y 136 letra b) del Decreto Supremo N°66/2009 MINSEGPRES, en que, tratándose de MP10 y de acuerdo con el acto administrativo que conforme sus atribuciones legales, la Autoridad Sanitaria podrá dictar y publicar en el Diario Oficial las paralizaciones correspondientes*”. Cuestión similar plantea para los casos de episodios decretados por MP_{2,5}. De dicha forma, la SMA plantea que las fuentes estacionarias afectas se encontrarían reguladas bajo un mismo régimen normativo de paralización de actividades.

Al respecto, cabe considerar, que los artículos 122 literal b) y 123 literal b), ya fueron interpretados a través de **Of. Circular IN.AD. N°191509, de fecha 22 de abril de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente**, que se adjunta.

En específico, respecto del sentido y alcance de la expresión “*En el intertanto...*”, mediante el citado oficio circular de interpretación se indicó que durante los periodos de preemergencia y emergencia la paralización deberá realizarse conforme a lo siguiente:

- (i) Los grandes establecimientos existentes tienen un plazo máximo de 48 meses para cumplir sus metas anuales de emisión de material particulado, y en caso de no cumplir deberán paralizar sus fuentes estacionarias durante periodos de preemergencia y emergencia ambiental.
- (ii) Deben paralizarse los grandes establecimientos que no cumplen sus metas de emisión anuales, conforme a lo aprobado en sus planes de reducción de emisiones.
- (iii) Mientras no cumplan sus metas anuales, deben paralizar las fuentes estacionarias que formen parte de un gran establecimiento, conforme a los criterios señalados en los artículos 135, letra b) o 136, letra b), del D.S. N° 66/2009.

En dicho sentido, el artículo 58 del PPDA, es claro al establecer un plazo máximo de 48 meses para que los grandes establecimientos reduzcan sus emisiones, plazo que ya se encuentra vencido, no correspondiendo realizar una interpretación a su respecto. En consecuencia, ya no es posible aplicar la paralización según lo establecido en los artículos 135, letra b) o 136, letra b), del D.S. N° 66/2009, que aplicaba sólo “*En el intertanto...*”, es decir, dentro del plazo máximo de 48 meses desde la entrada en vigencia del PPDA RM, y, por ende, la autoridad sanitaria ya no podría aplicar las respectivas paralizaciones.

Adicionalmente, cabe considerar que, el artículo 58 del PPDA RM, establece que, para efectos de cumplir con las reducciones de emisiones, cada gran establecimiento existente, deberá presentar un plan de reducciones de emisiones. Por otro lado, los artículos 122, literal b), y 123, letra b), indican que, los establecimientos que no cumplan sus nuevas metas anuales de emisión presentadas en sus respectivos planes de reducción de material particulado deberán paralizar.

Por lo tanto, aquellos grandes establecimientos que no cuenten con un plan de reducción de emisiones aprobado no podrían acreditar que cumplen con sus nuevas metas anuales de emisión, y, en consecuencia, le corresponde a la SMA en virtud de los artículos 122 literal b) y 123 literal b), disponer, en caso de que así lo estime pertinente, su paralización.

3. Planes de reducción de emisiones de los grandes establecimientos

En relación con lo indicado por la SMA, en su Of. Ord. N° 4028, de 2021, respecto a la recepción de los planes de reducción de emisiones para grandes establecimientos y sus oficios N° 1424, 3520 y 3990, todos del 2021, se hace presente que, mediante Of.

Ordinario Aire N° 1243, de 2021 -que se adjunta-, la SEREMI del Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago, informó lo siguiente:

- “1. El listado actualizado de los Grandes Establecimiento Industriales los puede revisar en el siguiente enlace, pestaña “Estado”.
2. Dicho enlace, además contiene un resumen de las gestiones y documentación asociada al proceso de revisión de los expedientes.
3. Los expedientes con toda la información de cada uno de los Grandes Establecimientos Industriales los puede encontrar en el siguiente enlace: Expedientes.
4. La base de datos levantada de las fuentes estacionarias, la cual resumen potencia, nombre, número de registro, ubicación, la puede descargar en el siguiente enlace: Base de datos.
5. El análisis de cálculo de la emisión másica anual asignada y emisión másica anual autorizada los puede ver en el siguiente enlace: Análisis por establecimiento.
6. Lo enlaces compartidos son parte de la gestión que realiza constantemente esta Seremi, por lo tanto, se va a ir actualizando según corresponda a la presentación realizada por los titulares de los Grandes Establecimientos...”

Por lo tanto, en dichos enlaces compartidos, se encuentra la información actualizada de loa Grandes Establecimientos Industriales, y dentro de ella, los respectivos planes de reducción de emisiones, que se van actualizando conforme se recepcionan las presentaciones realizadas por los titulares de Grandes Establecimientos.

Sin otro particular, se despide cordialmente,


MARIA HELOÍSA ROJAS CORRADI
MINISTRA DEL MEDIO AMBIENTE


MPUN/BB/DB/MCPB/RCR/BRS/RTR/CIT/RMG/JVB/gqs

CC.:

- Archivo Gabinete.
- Archivo División de Calidad del Aire.
- Archivo SEREMI del Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago.
- Archivo Oficina de Partes.