

Santiago, veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

A los escritos folios N°s 27.007-2019 y 27.054-2019:  
estése al estado de la causa.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus fundamentos tercero a séptimo, noveno a décimo primero, décimo cuarto a décimo octavo, vigésimo a vigésimo sexto y, en su razonamiento décimo tercero, con exclusión del período que comienza con las palabras "Sin embargo de constatarse esta omisión, no cabe olvidar" y que termina con las expresiones "ha perdido oportunidad", que se eliminan.

**Y teniendo en su lugar presente:**

1°.- Que, en la especie, se dispuso la acumulación de un total de doce recursos de protección deducidos por los siguientes recurrentes: el Senador Francisco Chahuán Chahuán; la Municipalidad de Quintero; las señoras María Fabiola Rosinelli Navarro y Ruth Vaccaro Saavedra; la Municipalidad de Puchuncaví; don José Ferrada Arenas; el Instituto Nacional de Derechos Humanos; la Defensora de la Niñez; don Eduardo Jara Oviedo; doña Alejandra Donoso Cáceres; don Diego Lillo Goffreri; don Ezio Costa Cordella, por sí y en representación de Corporación Fiscalía del Medio Ambiente; don Juan Pablo Orrego Silva, por sí y como representante de ONG Ecosistemas; doña Ximena Salinas González, por sí y como representante de Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora; don Matías Asun Hamel, por sí y como representante de Greenpeace; doña



Liesbeth Van Der Meer Bobadilla, por sí y como representante de Océana Inc.; doña Flavia Liberona Céspedes, por sí y en representación de Fundación Terram; don Manuel Baquedano Muñoz, por sí y como representante del Instituto de Ecología Política y doña María Sara Larraín Ruiz-Tagle, por sí y en representación de ChileSustentable, fundados en eventos de contaminación acaecidos los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018 en las comunas de Quintero y Puchuncaví.

Tales acciones fueron dirigidas en contra de ENAP Refinerías S.A.; de Enel Generación Chile S.A.; de Copec S.A.; de Epoxa S.A.; de GNL Quintero S.A.; de Oxiquim S.A.; de Gasmar S.A.; de Codelco Chile División Ventanas; de Cementos Bío Bío S.A.; de Puerto Ventanas S.A.; de Aes Gener S.A.; de Asfaltos Chilenos S.A.; del Estado de Chile; del Ministerio del Medio Ambiente; del Ministerio de Salud; de la Superintendencia del Medio Ambiente; de la Dirección Regional de la Oficina Nacional de Emergencia de la Quinta Región; de la Dirección Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia; del Ministro del Interior; del Intendente de la Región de Valparaíso; de la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente de Valparaíso; de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso; de la Municipalidad de Quintero; de la Municipalidad de Puchuncaví; del Servicio de Evaluación Ambiental; de la Intendencia de la Región de Valparaíso y en contra del Sr. Presidente de la República, por cuyo intermedio se reprocha a las primeras la generación de los gases y compuestos químicos que habrían



provocado la emergencia y a los segundos, en general, el incumplimiento de sus deberes en esta materia, sea por no adoptar medidas de prevención, sea por no ejercer sus deberes de control, de sistematización de la información pertinente, de fiscalización y de represión de conductas ilícitas conferidas por el ordenamiento jurídico, resultando evidente además, según se reprocha, que no actuaron de manera coordinada.

Así, exponen que el día 21 de agosto numerosos habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví se vieron afectados por náuseas, vómitos, mareos e, incluso, desvanecimientos después de inhalar gases que producían un olor nauseabundo. Los recurrentes añaden que, como consecuencia de la exposición a tales contaminantes, un número importante de vecinos de esas localidades debió ser atendido en los centros de salud locales, a lo que agregaron que la Autoridad Sanitaria detectó la presencia en el ambiente de la bahía de compuestos tales como dióxido de azufre, metilcloroformo, nitrobenceno y tolueno, que califican de altamente dañinos para la salud. Indican que los hechos descritos se repitieron el día 23 de agosto, fecha en que la Intendencia Regional decretó "Alerta Amarilla" en las citadas comunas, debido a un "incidente por material peligroso". En torno a este punto la Municipalidad de Quintero aduce en su recurso de protección que, ocurridos los hechos referidos, se registraron 301 atenciones médicas debidas a "intoxicaciones" de diversa complejidad, en tanto que la Municipalidad de Puchuncaví



menciona en su acción cautelar que entre los días 23 y 24 de agosto un total de 31 personas debieron ser atendidas por estas mismas circunstancias en los centros de salud de la comuna.

Sobre este particular, la **Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso** informó, mediante el **Oficio Ordinario N° 1753**, de 11 de octubre de 2018, que **entre los días 21 de agosto y 9 de octubre, ambos de 2018, fueron atendidas en relación a estos hechos un total de 1.329 personas, que requirieron 1.711 consultas sanitarias, de las cuales 16 se tradujeron en hospitalizaciones.**

**2°.-** Que en lo que atañe a la responsabilidad de las **empresas** cuyas instalaciones se encuentran situadas en el denominado "Complejo Industrial Ventanas", los actores alegan, en general, que las diversas factorías **no adoptaron las medidas necesarias para evitar la contaminación** ambiental de que se trata, destacando que, a su juicio, la situación de que se trata es el resultado del negligente tratamiento que han efectuado de sus residuos; aseveran, además, que los eventos en comento no pueden ser entendidos como hechos aislados, pues, en realidad, corresponde a un proceso complejo derivado de la actividad negligente de las empresas involucradas.

**3°.-** Que, al informar, las empresas recurridas, tanto públicas como privadas, solicitaron el rechazo de los recursos de protección deducidos en su contra basadas, en lo primordial, en que no incurrieron en acto u omisión ilegal o arbitrario alguno, sea porque no existe



antecedente que vincule su actuación con los episodios de contaminación materia de autos, sea porque no emplean ninguno de los compuestos o productos que habrían sido identificados, al menos inicialmente, como causantes de tales eventos, sea porque sus instalaciones han dejado de funcionar o porque no lo hicieron en el período en que ocurrieron los hechos de que se trata; a lo dicho agregaron que los días de los hechos en examen sus trabajadores no sufrieron síntomas como los descritos, antecedente que descartaría su participación en esos eventos y, además, adujeron que en esas fechas, y según sus propias mediciones, sus procesos industriales se desarrollaron dentro de los parámetros normales previstos en las normas de emisión respectivas.

Finalmente, dos de estas recurridas, Enel y Asfaltos Chilenos, alegaron la falta de legitimación activa de quienes comparecen recurriendo en nombre de los "habitantes de Quintero", defensa que fuera reiterada en estrados ante esta Corte, aduciendo que la misma se debe entender referida a las acciones deducidas por el Senador Francisco Chahuán Chahuán, por la Municipalidad de Quintero, en cuanto concurre en defensa de los derechos de los habitantes de esa comuna, y por la Municipalidad de Puchuncaví, en tanto su Alcaldesa dice actuar, además, en nombre de los "demás habitantes de la comuna".

4°.- Que, por otra parte, y en lo que concierne a las autoridades y entes públicos recurridos, los actores adujeron, en términos generales, que no acataron distintos



deberes, entre los que incluyen obligaciones de prevención y fiscalización, considerando en particular que el riesgo para los habitantes de la zona, que califican de real e inmediato, era conocido por los organismos del Estado desde hacía largo tiempo, citando al efecto el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados evacuado a propósito del episodio de contaminación ocurrido en la "Escuela La Greda" durante el año 2011 y la declaración de zona saturada para Material Particulado efectuada en 2015.

a) En tal sentido afirman que el Ministerio del Medio Ambiente incumplió su deber de velar por el cumplimiento de convenciones internacionales ratificadas y vigentes en nuestro país, tales como el Protocolo de Montreal, el Convenio de Estocolmo o el Convenio de Basilea; y el de crear información técnica y científica para prevenir la contaminación, previstos en las letras d) y t) del artículo 70 de la Ley N° 19.300. También le acusan de haber dilatado en exceso la revisión del Plan de Descontaminación de la zona y del injustificado retraso en la promulgación de una nueva norma de emisión del dióxido de azufre; b) atribuyen al Ministerio de Salud haber soslayado sus obligaciones de vigilar la salud pública y de evaluar la situación de la población, establecidos en los artículos 4, N° 4, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1/2005, 3 del Código Sanitario y 14 de la Ley N° 19.937, poniendo especial énfasis en la circunstancia de no haber decretado una "Alerta Sanitaria"; c) enseguida reprochan a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso la inobservancia del deber de



control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud y el medio ambiente desarrolladas en la zona; d) a la Superintendencia del Medio Ambiente imputan no haber ejercido sus atribuciones fiscalizadoras y sancionatorias, a fin de evitar o aminorar el impacto ambiental en la zona; e) a continuación acusan que la actuación de la Oficina Nacional de Emergencia, tanto en lo que respecta a su Dirección Regional de Valparaíso como a su Dirección Nacional, ha sido ineficiente, pues, existiendo una real amenaza de que se sigan produciendo pérdidas, daños y trastornos en la población, en su salud y bienes y en el medio ambiente, no acató el Plan Nacional de Emergencia, en cuanto ordena decretar una "Alerta Roja", único medio que permitiría movilizar todos los recursos necesarios para afrontar la situación; f) luego acusan al señor Ministro del Interior y al Intendente de Valparaíso de no haber adoptado las medidas pertinentes para resguardar la seguridad de los actores; g) también se reprocha al Servicio de Evaluación Ambiental no haber ejercido la facultad de revisión de las Resoluciones de Calificación Ambiental estatuida en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300 y h), por último, recurren en contra del señor Presidente de la República.

5°.- Que al evacuar sus respectivos informes las autoridades recurridas pidieron la desestimación de los recursos intentados, puesto que adoptaron rápidamente las medidas razonables y proporcionales requeridas para



afrontar la situación materia de autos, destacando al efecto:

a) La declaración de "Alerta amarilla" en Quintero y Puchuncaví;

b) La suspensión de las faenas de Enap;

c) La formulación de cargos a esta última empresa en el procedimiento sancionatorio llevado en su contra por la Superintendencia del Medio Ambiente;

d) La entrega a las autoridades locales de un equipo portátil de monitoreo de gases;

e) La cotización y licitación para la compra de nuevos equipos para la realización de dicha labor;

f) La supervisión directa por el Estado, a contar de septiembre del año 2018, de las redes de monitoreo de la calidad del aire en el sector;

g) El inicio de una auditoría internacional que tiene por fin rediseñar la mencionada red de detección;

h) Las consultas y peticiones de asesoría y ayuda a organismos y gobiernos extranjeros;

i) La declaración de "Alerta sanitaria" en la zona a contar del 24 de septiembre recién pasado;

j) El ingreso a la Contraloría General de la República, para el trámite de toma de razón, antes del término del año 2018, de un nuevo Plan de Descontaminación para las zonas declaradas saturadas.

Dicho plan, en definitiva, fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 105, de 2018 y publicado en la edición del Diario Oficial de 30 de marzo de 2019, y por su



intermedio la autoridad pretende "evitar la superación de la norma primaria de calidad ambiental para material particulado respirable MP10 (D.S. N°59/1998 de MINSEGPRES) como concentración anual, y de la norma primaria de calidad ambiental para material particulado fino respirable MP2,5 (D.S. N°12/2011 del MMA), como concentración de 24 horas, y recuperar los niveles señalados en la última norma mencionada, como concentración anual, en un plazo de 5 años".

k) El establecimiento, en un futuro indeterminado, de una normativa de emisión para dióxido de azufre más exigente.

Asimismo, cabe destacar que negaron las omisiones que se les atribuyeron, subrayando que:

l) El Ministerio del Medio Ambiente ha velado por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales actualmente vigentes;

m) Que ha generado y recopilado información científica y técnica para prevenir la contaminación;

n) Que el Ministerio de Salud adoptó las medidas idóneas para enfrentar los eventos en comento, para lo cual, una vez declarada la "Alerta Sanitaria", dispuso diferentes actuaciones, entre las que destaca i.- la exigencia a las empresas de planes operacionales; ii.- la detención de tres de los nueve ciclos de operación diaria de la planta de Codelco-Ventanas; iii.- el cese de funcionamiento de una de las unidades de generación de la Central explotada por AES-Gener; iv.- la fiscalización



permanente llevada a cabo en el sector y v.- el inicio de doce sumarios sanitarios;

ñ) Que la Oficina Nacional de Emergencia dio cabal cumplimiento al Plan Nacional de Protección Civil y al Plan Nacional de Emergencia, en tanto no procedía declarar una "Alerta Roja", bastando, para proteger los derechos de niños y adolescentes, con la "Alerta Amarilla" decretada, desde que permite movilizar los recursos necesarios para afrontar la situación.

o) Que el Servicio de Evaluación Ambiental no es competente para iniciar el proceso revisión de Resoluciones de Calificación Ambiental previsto en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, sin perjuicio de que tampoco existen antecedentes suficientes para comenzar dicho procedimiento, pues no consta que se haya producido una variación sustancial de los componentes ambientales evaluados en tales actos, a lo que agregaron que dicha atribución es aplicable únicamente respecto de los Estudios de Impacto Ambiental, que constituyen sólo una minoría entre las Resoluciones de Calificación Ambiental aprobadas en el sector.

p) Que, con anterioridad a los hechos de que se trata, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso estaba analizando la situación del "Complejo Industrial Ventanas" en relación a las emisiones no reguladas, para lo cual había recopilado información referida a posibles fuentes de emisiones atmosféricas no controladas que allí se pudieran producir, hasta el punto de que logró reunir



antecedentes de cuatro empresas, restando por abordar sólo otras dos. Añadió que, para generar un diagnóstico sanitario ambiental del sector, el 6 de agosto de 2018 solicitó a seis empresas del parque industrial que realizaran una "estimación de sus emisiones fugitivas de todas las potenciales fuentes emisoras de compuestos orgánicos volátiles".

Por último, aducen la impropiedad de la presente sede procesal para debatir y resolver acerca de las situaciones históricas de contaminación acaecidas en el sector.

6°.- Que las acciones cautelares intentadas en autos fueron acumuladas al primero de los recursos deducidos, vale decir, a aquel suscrito por el Senador Francisco Chahuán Chahuán, y, en definitiva, fueron desestimadas por los sentenciadores de primer grado. En relación a las empresas productoras, procesadoras o almacenadoras de elementos posiblemente tóxicos, instaladas en la localidad amagada, adoptaron tal determinación fundados en que "no existen hechos indubitados que imputar a alguna en concreto". Por otra parte, y en lo que atañe a las autoridades recurridas, los falladores subrayaron, en lo medular, que, si bien su actuación fue tardía, en tanto esperaron a la producción de emergencias graves para adoptar las medidas que, en definitiva, dispusieron; además, que dicha negligencia resulta especialmente grave si se advierte que conocían la situación de contaminación en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví desde largo tiempo, y que tal inacción vulnera lo prescrito por el



artículo 70 letra t) de la Ley N° 19.300, pero a la vez, tuvieron en consideración que tales circunstancias no alteran el hecho de que el recurso de que se trata es sólo cautelar, de modo que, por no existir medidas de urgencia que adoptar, el mismo ha perdido oportunidad.

7°.- Que, antes de examinar el fondo de las alegaciones hechas valer en autos, se hace necesario decidir en torno a la sostenida falta de legitimación activa respecto de los recursos de protección interpuestos en favor de los "habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví", en tanto dicho aspecto, vale decir, la existencia de un perjudicado o agraviado, esto es, de alguna persona determinada que *"por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de..."*, constituye una exigencia ineludible para el acogimiento de la acción cautelar de que se trata, desde que, como se ha sostenido reiteradamente por esta Corte, el recurso de protección no constituye una acción popular, sino que corresponde individualizar al directamente lesionado con el acto u omisión que se reclama, pudiendo él u otro comparecer en su representación o a su nombre.

8°.- Que, en la especie, tres de los recursos de protección sometidos al conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso fueron concebidos genéricamente.

En efecto, la acción presentada por el Senador Francisco Chahuán Chahuán fue deducida "en favor de los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví"; a su



vez, el recurso de protección intentado por la Municipalidad de Quintero lo fue en defensa de los derechos de los habitantes de esa comuna, mientras que en el libelo suscrito por doña Eliana Olmos Solís, Alcaldesa de Puchuncaví, ésta dice comparecer "por sí y en representación de los demás habitantes de la comuna".

Así las cosas, del examen de los antecedentes se desprende que en las dos primeras presentaciones citadas no se efectuó determinación alguna respecto de las personas por quienes se acciona, mientras que en la tercera sólo se identifica a una persona como titular de los derechos que se estiman conculcados, resulta evidente que en esos tres escritos no se acreditó el interés directo en las garantías constitucionales que se reclaman como afectadas, con excepción de la situación vinculada con doña Eliana Olmos Solís, Alcaldesa de Puchuncaví, motivo suficiente para concluir que, salvo en lo que atañe a esta última persona, dichas presentaciones no precisan personas afectadas, circunstancia que es necesaria para accionar, razón por la que esos tres recursos de protección, en cuanto se refieren en abstracto a los derechos de los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví, no están en condiciones de prosperar.

Refrenda la anotada conclusión la circunstancia de que, aun cuando el artículo 4 de la Ley N° 18.695 prescribe que las *"municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:*



[...] b) *La salud pública y la protección del medio ambiente*", tal atribución dice relación exclusivamente con las facultades de orden administrativo que la ley reconoce a los municipios, tales como la proposición y ejecución de medidas relacionadas con el medio ambiente o la aplicación de normas ambientales, sin que se pueda entender que se extiende o abarca la legitimación necesaria para deducir acciones ante los Tribunales de Justicia de manera genérica e innominada, sobre todo cuando se excluye la procedencia de acciones populares.

**9°.-** Que esclarecido lo anterior, y a fin de resolver en torno a las apelaciones deducidas en autos, cabe consignar que, de los doce recursos de protección intentados, sólo la defensa de diez de ellos impugnó la sentencia de primera instancia, arbitrios en los que, en general, los interesados se limitaron a reiterar los argumentos que sirvieron de base a sus presentaciones iniciales y a solicitar que el fallo fuera revocado, acogiendo sus respectivas acciones cautelares.

**10°.-** Que al iniciar el análisis de las cuestiones de fondo planteadas en autos es útil dejar asentado que, tal como acertadamente señala el fallo recurrido, en la situación general de grave contaminación de la bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví se entrelazan posibles afectaciones a tres derechos fundamentales, en particular la vida de las personas, su salud y su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo pertinente analizar su eventual vulneración en conjunto, puesto que



una afectación seria de la salud, por causa de una emergencia ambiental severa, amenaza también la vida y, en todo caso, la integridad física o, cuando menos, psíquica, de las personas.

Asentado lo anterior es preciso recordar que la Constitución Política de la República prescribe, en el inciso cuarto de su artículo 1, que "*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece*".

**11°.-** Que, asimismo, cabe subrayar que el artículo 70 de la Ley N° 19.300 prescribe, en lo que interesa, que: "*Corresponderá especialmente al Ministerio:*

[...]

d) *Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental, y ejercer la calidad de contraparte administrativa, científica o técnica de tales convenciones, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

[...]

p) *Administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en el cual se registrará y sistematizará, por fuente o agrupación de fuentes de un mismo establecimiento, la naturaleza, caudal y*



concentración de emisiones de contaminantes que sean objeto de una norma de emisión, y la naturaleza, volumen y destino de los residuos sólidos generados que señale el reglamento.

Igualmente, en los casos y forma que establezca el reglamento, el registro sistematizará y estimará el tipo, caudal y concentración total y por tipo de fuente, de las emisiones que no sean materia de una norma de emisión vigente. Para tal efecto, el Ministerio requerirá de los servicios y organismos estatales que corresponda, información general sobre actividades productivas, materias primas, procesos productivos, tecnología, volúmenes de producción y cualquiera otra disponible y útil a los fines de la estimación. Las emisiones estimadas a que se refiere el presente inciso serán innominadas e indicarán la metodología de modelación utilizada.

[...]

t) Generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular lo referente a las tecnologías, la producción, gestión y transferencias de residuos, la contaminación atmosférica y el impacto ambiental”.

**12°.-** Que de la disposición transcrita en lo que antecede se desprende con nitidez que el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra sujeto al cumplimiento de diversas obligaciones, entre las que se cuentan la de “velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia



*ambiental”, la de “administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes”, en el que se debe sistematizar y estimar, “en los casos y forma que establezca el reglamento”, el tipo, caudal y concentración total y por tipo de fuente, “de las emisiones que no sean materia de una norma de emisión vigente” y la de “generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular lo referente a [...] la contaminación atmosférica y el impacto ambiental”.*

**En la especie se reprocha a la citada autoridad la inobservancia de tales deberes.**

Respecto de la primera se ha sostenido que el indicado Ministerio ha dejado de aplicar al caso en estudio distintos instrumentos internacionales, entre los que se menciona el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, que fuera promulgado mediante el Decreto Supremo N° 238 de 1990 del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, promulgado a través del Decreto Supremo N° 38 de 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Convenio de Basilea relativo al control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, promulgado mediante el Decreto Supremo N° 685 de 1992 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Todas, como se evidencia, normas aplicables y exigibles en Chile.



13°.- Que, mediante el primero de estos protocolos, nuestro país se compromete, entre otras cosas, a velar porque en el período de doce meses posterior al 1 de enero de 1996, y en cada período sucesivo de doce meses, los niveles de consumo de Tricloroetano, o Metilcloroformo no sean superiores a cero.

Por su parte, a través del denominado Convenio de Estocolmo, Chile se obliga a elaborar y aplicar un plan de acción destinado a identificar, caracterizar y combatir la liberación de los productos químicos incluidos en el anexo C, el que se refiere a los contaminantes orgánicos persistentes llamados dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados (PCDD/PCDF); hexaclorobenceno (HCB) y bifenilos policlorados (PCB). Respecto de tales sustancias el anexo C identifica como posibles fuentes industriales de *"formación y liberación relativamente elevadas de estos productos químicos"*, entre otros, los *"Procesos térmicos de la industria metalúrgica no mencionados en la parte II"*; la *"Combustión de combustibles fósiles en centrales termoeléctricas o calderas industriales"* y los *"Desechos de refinerías de petróleo"*.

Por último, al ratificar el Convenio de Basilea, el Estado de Chile se compromete a adoptar las medidas apropiadas para reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos, entendiendo por tales aquellos que pertenecen a cualquiera de las categorías enumeradas en el Anexo I. A su turno, el citado Anexo I, intitulado *"Categorías de desechos que hay que controlar"*, incluye entre estos a las



*"Sustancias y artículos de desecho que contengan, o estén contaminados por, bifenilos policlorados (PCB)", los "Compuestos de cobre", el "Arsénico, compuestos de arsénico", el "Selenio, compuestos de selenio", el "Cadmio, compuestos de cadmio", el "Mercurio, compuestos de mercurio", el "Plomo, compuestos de plomo", los "Cianuros inorgánicos", "Cualquier sustancia del grupo de los dibenzofuranos policlorados" y "Cualquier sustancia del grupo de las Dibenzoparadioxinas policloradas". Finalmente, para que cualquiera de esos productos químicos sea considerado "desecho peligroso" debe cumplir al menos una de las características señaladas en el Anexo III, entre las que se incluyen la "Liberación de gases tóxicos en contacto con el aire o el agua. Sustancias o desechos que, por reacción con el aire o el agua, pueden emitir gases tóxicos en cantidades peligrosas" y las "Sustancias tóxicas (con efectos retardados o crónicos). Sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel, puedan entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogenia".*

**14°.-** Que las partes no han controvertido que en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví se han situado distintas instalaciones empresariales, destinadas a la explotación de actividades de diversa índole, entre las que se incluyen, a decir de las propias empresas recurridas, una refinería de petróleo, en la que, además, se almacena y luego se distribuye el combustible producido; una fundición y refinería de concentrado de cobre, en la que también se



produce ácido sulfúrico; un complejo que genera energía eléctrica utilizando carbón; una terminal en la que se descargan y almacenan, para su posterior distribución, distintos elementos, entre los que se cuentan propano, ácido sulfúrico, productos químicos y combustibles; una planta productora de cemento; una central termoeléctrica que emplea gas natural licuado; una terminal en la que se recibe gas licuado de petróleo, el que es almacenado y a continuación distribuido; otra terminal en la que se desembarca, almacena y regasifica gas natural, que enseguida es distribuido y, por último, una instalación que cuenta con un terminal marítimo, en el que se descarga combustible, además de una planta de lubricantes.

**15°.-** Que, por otro lado, se ha de subrayar que la revisión del sitio web del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, previsto en la letra p) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, pone de relieve que la autoridad considera para estos fines y que, por consiguiente, publica en dicho registro las emisiones de fuentes puntuales, las emisiones de fuentes difusas y las emisiones de transporte en ruta, conceptos en los que, a su vez, incluye como "Tipo de contaminantes" el dióxido de carbono, el óxido de nitrógeno, el dióxido de azufre, el material particulado, el benceno, los compuestos orgánicos volátiles, el mercurio, el monóxido de carbono, el MP10, el nitrógeno amoniacal, el tolueno, el metil benceno, el toluol, el fenilmetano, las dibenzoparadioxinas



policloradas, los dibenzofuranos policlorados, el MP2,5, el arsénico y el plomo.

**16°.-** Que, como surge de lo expuesto, el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra obligado a sistematizar y estimar en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes el tipo, caudal y concentración total y por tipo de fuente de aquellas emisiones que no sean materia de una norma de emisión vigente, *“en los casos y forma que establezca el Reglamento”*.

Sobre este particular cabe destacar que el inciso 3° del artículo 1° del Decreto Supremo N° 1 del año 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que contiene el Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, dispone que *“el registro contemplará la declaración o estimación de emisiones, residuos y transferencias de aquellos contaminantes que no se encuentran regulados en una norma de emisión, plan de descontaminación, u otra regulación vigente [...] que se estiman debido a que se encuentran en convenios internacionales suscritos por Chile”*.

En ese sentido se ha de recordar que, como quedó dicho más arriba, nuestro país ha ratificado diversos instrumentos internacionales que abordan este particular y lo obligan a adoptar acciones de distinta clase con el objeto de tender a la restricción o a la eliminación, de diversos gases o compuestos químicos, incluso si éstos no se encuentran regulados en nuestro derecho interno por “una



norma de emisión, plan de descontaminación u otra regulación vigente”.

**17°.-** Que, así, el Protocolo de Montreal se refiere al consumo de Tricloroetano, o Metilcloroformo; el Convenio de Estocolmo trata, en lo que interesa, de las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados, del hexaclorobenceno y de los bifenilos policlorados; por último, el Convenio de Basilea aborda los desechos peligrosos, entre los que incorpora a las “Sustancias y artículos de desecho que contengan, o estén contaminados por, bifenilos policlorados”, a los “compuestos de cobre”, al “arsénico” y “compuestos de arsénico”, al “selenio” y “compuestos de selenio”, al “cadmio” y los “compuestos de cadmio”, al “mercurio” y los “compuestos de mercurio”, al “plomo” y los “compuestos de plomo”, a los “cianuros inorgánicos”, a “cualquier sustancia del grupo de los dibenzofuranos policlorados” y a “cualquier sustancia del grupo de las dibenzoparadioxinas policloradas”, en tanto cumplan alguna de las características señaladas en su Anexo III, como la de liberar gases tóxicos en contacto con el aire o el agua y la de corresponder a sustancias tóxicas, esto es, a sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel, puedan entrañar efectos retardados o crónicos.

**18°.-** Que algunos de los productos referidos en el razonamiento décimo sexto, tales como óxido de nitrógeno, dióxido de azufre, material particulado, MP2,5 o MP10, mercurio, monóxido de carbono, arsénico o plomo, han sido



objeto de normas de emisión o de calidad ambiental, sea primaria o secundaria, de modo que su generación ha sido incluida en el registro de que se trata.

Sin embargo, a pesar de que se encuentran incluidos y regulados expresamente en convenios internacionales suscritos por nuestro país, y aun cuando tales tratados establecen obligaciones para Chile en relación a ellos, es lo cierto que la sistematización y estimación de las emisiones de varios de los compuestos mencionados en los convenios internacionales citados más arriba no ha sido incorporada en el tantas veces mencionado Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

En efecto, dicho registro nada dice acerca del tricloroetano, o metilcloroformo, del hexaclorobenceno, de los bifenilos policlorados, de los "compuestos de cobre", de los "compuestos de arsénico", del "selenio", de los "compuestos de selenio", del "cadmio" y de los "compuestos de cadmio", de los "compuestos de mercurio", de los "compuestos de plomo" ni de los "cianuros inorgánicos", pese a que todos ellos se encuentran contemplados en convenios internacionales suscritos por Chile.

**19°.-** Que, en consecuencia, y como surge de los antecedentes relacionados en lo que precede, forzoso es concluir que el **Ministerio del Medio Ambiente ha incurrido en la omisión que en esta parte se le reprocha**, pues, no obstante encontrarse obligado a sistematizar y estimar en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes *"el tipo, caudal y concentración total y por tipo de*



*fuelle, de las emisiones que no sean materia de una norma de emisión vigente", en tanto "se encuentren en convenios internacionales suscritos por Chile", soslayó dicho deber, dejando de realizar tales operaciones en relación, al menos, al tricloroetano, o metilcloroformo, al hexaclorobenceno, a los bifenilos policlorados, a los "compuestos de cobre", a los "compuestos de arsénico", al "selenio", a los "compuestos de selenio", al "cadmio", a los "compuestos de cadmio", a los "compuestos de mercurio", a los "compuestos de plomo" y a los "cianuros inorgánicos".*

**20°.-** Que dicho incumplimiento resulta todavía más grave si se considera que el Convenio de Estocolmo señala como fuentes industriales de "formación y liberación relativamente elevadas" de hexaclorobenceno y de bifenilos policlorados "al medio ambiente", entre otros, los "Procesos térmicos de la industria metalúrgica no mencionados en la parte II" (que alude a la producción secundaria); la "Combustión de combustibles fósiles en centrales termoeléctricas o calderas industriales" y los "Desechos de refinerías de petróleo", actividades todas sitas en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, de modo que su inclusión en el registro de emisiones de que se trata deriva no sólo de su mención en el Convenio, sino que, además, de la presencia en el Complejo Industrial Ventanas de diversas operaciones que, en concepto de la referida convención, podrían explicar tasas de "formación y liberación relativamente elevadas" de ambos compuestos.



21°.- Que, asentado lo anterior, resulta evidente, entonces, que el Ministerio del Medio Ambiente ha dejado de observar su deber de administrar el tantas veces referido Registro de Contaminantes, omisión de la que se sigue consecucionalmente el incumplimiento de la obligación de "Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental", puesto que, en lugar de acatar el Protocolo y los Convenios citados, ha hecho caso omiso de su contenido al no incluir en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes los compuestos químicos mencionados en el razonamiento vigésimo.

22°.- Que, por último, el indicado Ministerio ha quebrantado, asimismo, la obligación prevista en la letra t) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, consistente en "generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular lo referente a [...] la contaminación atmosférica y el impacto ambiental".

En efecto, la situación de contaminación que se vive en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví no constituye, en absoluto, una situación inédita o desconocida para la autoridad, quien, por el contrario, sabe de ella desde hace años, tanto en lo referido a su ocurrencia como en lo vinculado con sus características, magnitud y gravedad.

Así, y tal como lo sostiene en su acción el Instituto Nacional de Derechos Humanos, durante el mes de octubre de



2012 la Comisión Investigadora designada al efecto por la Honorable Cámara de Diputados evacuó el informe que se le encomendó tras los sucesos acaecidos el día 23 de marzo de 2011, cuando una nube tóxica afectó la Escuela de la Greda en Puchuncaví. En dicho informe se deja constancia, aludiendo al parque industrial existente en la localidad de Ventanas, de los *"notorios efectos negativos de las emisiones contaminantes sobre la población aledaña a las instalaciones"*; también se destaca que la *"tardanza de la autoridad competente para la reformulación del Plan de Descontaminación, en casi una década, ha permitido profundizar y agudizar la crisis ambiental en la zona"*, y se subraya que dicho Plan carece de instrumentos de gestión y control *"que lo hagan efectivo y permitan una mejora continua de las degradadas condiciones en que se encuentra la Bahía de Quintero en su conjunto"*; se indica, asimismo, que los *"contaminantes atmosféricos son sólo una arista de este gran problema"*, en tanto *"no se ha ponderado la importancia del ciclo de vida completo de dichos contaminantes, que se han depositado desde un inicio en los suelos de Ventanas y sus alrededores, lo que se ha comprobado con las muestras y análisis de suelo que el Ministro de Salud encomendó al Instituto de Salud Pública"* y se acusa, además, un *"incumplimiento de las obligaciones del Estado respecto del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación"*, desde que *"la población afectada por la contaminación de Puchuncaví y Quintero, ha sido objeto de una discriminación ambiental al soportar cargas*



*ambientales desproporcionadas, siendo deber del Estado y de la sociedad responsabilizarse por décadas de abandono”.*

Como colofón de sus pesquisas la Comisión formula una serie de recomendaciones, entre las que se incluyen, por ejemplo, la realización de estudios para la remediación de los suelos aledaños a las zonas degradadas y a la Bahía de Quintero; se sugiere también que las estaciones de monitoreo de la zona industrial de Ventanas sean gestionadas por el Ministerio de Medio Ambiente y que la red de monitoreo sea de acceso público; del mismo modo se propone el establecimiento de planes de descontaminación orientados a la calidad del aire, de los suelos y de las aguas y se sugiere solicitar al señor Presidente de la República que se estudie la modificación del Decreto Supremo N° 113 de 2002 que establece normas primarias de calidad del aire para dióxido de azufre, etc.

De lo dicho se desprende que una instancia formal y de la mayor relevancia dentro de las instituciones del Estado expidió, casi seis años antes de que acaecieran los hechos materia de autos, un informe en el que deja constancia de manera explícita de los graves problemas de contaminación existentes en las comunas de Quintero y Puchuncaví y en el que, además, sugiere la adopción de diversas medidas de prevención y control de dicho fenómeno, así como de mitigación de las diversas actividades productivas que allí se desarrollan, entre las que se contemplan, incluso, algunas de las que la autoridad adoptó después de los



eventos de intoxicación de agosto y septiembre del año recién pasado.

**23°.-** Que, empero, y en lugar de adoptar los cursos de acción necesarios para "generar y recopilar la información" útil y precisa para prevenir la contaminación y para evitar el deterioro de la calidad ambiental, en particular en lo referido a "la contaminación atmosférica y el impacto ambiental", la autoridad de que se trata ha esperado a que ocurran nuevos sucesos de intoxicación para comenzar a concretar las medidas tendientes a ello.

En efecto, sólo después de los hechos de autos el mencionado Ministerio puso a disposición de las autoridades locales equipos de medición de gases de mayor capacidad que los ya existentes; además, sólo desde el 10 de septiembre de 2018 asumió la supervisión directa de la red de monitoreo de la contaminación producida en el sector; únicamente después de los eventos de que se trata solicitó asesoría internacional, suscribió convenios de cooperación y contrató la colaboración de una institución noruega con el objeto de refinar la red de monitoreo existente y, además, de establecer con mayor precisión la identidad de los compuestos presentes en la zona de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, etc.

Es decir, existiendo modos concretos y conocidos, o al menos fácilmente concebibles, para estudiar y generar los conocimientos necesarios para abordar la grave situación de contaminación atmosférica existente en la zona, la autoridad se ha limitado a realizar algunas actuaciones



claramente insuficientes a tal fin, reaccionando tan sólo una vez acaecidos los muy serios hechos que dieron origen a esta causa. Así, por ejemplo, aun cuando se menciona un total de cinco estudios efectuados a petición de esa parte, indicando que dos de ellos fueron realizados el año 2013, que otros dos lo fueron el 2014 y que uno fue evacuado el 2015, es lo cierto que la autoridad no indica si fueron útiles o si se tradujeron en medidas concretas y específicas destinadas a salvaguardar el medio ambiente de Quintero, Ventanas y Puchuncaví. Por otro lado, el Ministerio también ha invocado un estudio de monitoreo de gases atmosféricos encargado a la Universidad Técnica Federico Santa María, del que tampoco explica sus consecuencias o utilidad, pese a que en sus conclusiones se recomienda la realización de diversas labores de monitoreo, ninguna de las cuales, en definitiva, se llevó a cabo.

En otras palabras, aunque la autoridad alega haber realizado distintas acciones, en forma previa a la ocurrencia de los hechos de que se trata, es lo cierto que sólo menciona un número limitado de ellas y no explica de qué modo las mismas habrían servido, efectivamente, en acciones concretas para prevenir la contaminación atmosférica.

**24°.-** Que, por otra parte, es necesario examinar las imputaciones formuladas en autos al Ministerio de Salud y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso.

Al respecto el INDH sostuvo, en relación al primero, que incumplió los deberes establecidos en el artículo 4 N°



4 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005, que lo obliga a vigilar la salud pública y evaluar la situación de salud de la población, y en el artículo 3 del Código Sanitario, en cuanto prescribe que corresponde al citado ente atender todas las materias relacionadas con la salud pública y el bienestar higiénico del país.

En relación a la segunda, arguyó que no observó las funciones que el artículo 14 B de la Ley N° 19.937 impone a la Autoridad Sanitaria, en cuanto su N° 2 le manda *“ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren”* y su N° 3 la obliga a *“adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados”*.

Específicamente, le reprocha haber incumplido sus obligaciones de control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud humana y del medio ambiente que se



desarrollan en la zona de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, en particular, la ejecución de acciones de fiscalización y sancionatorias a fin de aminorar los efectos de la contaminación, en tanto se trata de una situación conocida con anterioridad.

Por su parte, la Defensora de la Niñez censura al Ministerio de Salud la decisión de no decretar (a la fecha de interposición de su recurso) alerta sanitaria, mientras que doña Alejandra Donoso Cáceres imputa a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, en la acción cautelar que dedujo en autos, no haber cumplido los deberes previstos en el artículo 3 del Código Sanitario, citado más arriba, y en los números 1.- y 2.- del artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005, que la obliga a *“velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad”*, a *“adecuar los planes y programas a la realidad de la respectiva región, dentro del marco fijado para ello por las autoridades nacionales”* y a *“ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella”*.

**25°.-** Que en su defensa el Ministerio de Salud alegó, en síntesis, que el 24 de septiembre de 2018 decretó alerta sanitaria en la zona de que se trata, decisión en cuya virtud pudo adoptar diversas medidas, tales como la exigencia a las empresas de planes operacionales; la



detención de tres de los nueve ciclos de operación diaria de la planta de Codelco-Ventanas; el cese de funcionamiento de una de las unidades de generación de la Central explotada por AES-Gener; la fiscalización permanente llevada a cabo en el sector y el inicio de doce sumarios sanitarios, etc.

Por su parte, la Autoridad Sanitaria de la Quinta Región sostuvo que antes de los hechos de autos, y en relación a las emisiones no reguladas, estaba analizando la situación del "Complejo Industrial Ventanas", para lo cual había recopilado información referida a posibles fuentes de emisiones atmosféricas no controladas que allí se pudieran producir, logrando reunir antecedentes de cuatro empresas, restando por abordar sólo otras dos. Añadió que, para generar un diagnóstico sanitario ambiental del sector, el 6 de agosto de 2018 solicitó a seis empresas del parque industrial que realizaran una "estimación de sus emisiones fugitivas de todas las potenciales fuentes emisoras de compuestos orgánicos volátiles". Respecto de las actuaciones posteriores a los hechos en comento informó que entre el 21 de agosto y el 9 de octubre de 2018 fueron atendidas por estos hechos 1.329 personas, que requirieron 1.711 consultas sanitarias, de las cuales 16 se tradujeron en hospitalizaciones y que en ese mismo período llevó a cabo 133 fiscalizaciones y que está efectuando una investigación epidemiológica.

**26°.-** Que en lo vinculado con la Autoridad Sanitaria regional es preciso subrayar que, si bien ha sostenido



haber llevado a cabo actuaciones en forma previa a la ocurrencia de los hechos materia de autos, dando cumplimiento de ese modo a las obligaciones que le impone el artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 para proteger la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, es lo cierto que las mismas parecen insuficientes, pues no sólo son las únicas que realizó, sino que, además, tardó años, después de los eventos de marzo de 2011, en recabar los antecedentes necesarios para comprender cuáles son los gases y compuestos químicos que, más allá de los que se encuentran sometidos a normas de emisión, son efectivamente producidos y lanzados al aire en las comunas de que se trata, afectando la salud de su población, máxime si, en los hechos, tales gestiones no rindieron frutos, pues aún no ha sido posible establecer de manera fehaciente qué elementos en concreto provocaron los episodios de intoxicación de que se trata.

En cuanto a las demás actuaciones aducidas por la Secretaría Regional Ministerial de Salud y por el Ministerio, todas ellas fueron adoptadas después de ocurridos los episodios de que se trata, pese a que, como es evidente, la vigilancia de la salud pública, la evaluación de la situación de salud de la población, la atención del bienestar higiénico del país y la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por



el medio ambiente, suponen que la autoridad asuma un rol proactivo, disponiendo la realización de medidas de carácter preventivo, sin que baste, en caso alguno, la sola realización de acciones posteriores a los sucesos de intoxicación, pues ello implica una actuación tardía, en tanto se limita a abordar sólo el aspecto curativo de la atención sanitaria, el que corresponde a una fase postrera y de última ratio, pues previamente se han debido adoptar los cursos de acción necesarios para salvaguardar efectivamente la salud y bienestar de la población. La ausencia de tales acciones supone que una y otra han sido afectadas en concreto, de manera que se puede sostener que la autoridad ha dejado de cumplir sus deberes en este ámbito, en especial si situaciones como la que es materia de autos pueden afectar gravemente derechos garantizados específicamente por la Constitución Política de la República, como la integridad física y psíquica, la salud e, incluso, la vida de las personas.

**27°.-** Que, en lo que concierne a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, la Defensora de la Niñez le imputa su recurso falta de coordinación con el Ministerio de Salud al no decretar, en lo que al primer ente se refiere, una Alerta Roja respecto de la zona afectada por la situación de contaminación materia de autos.

Examinado el Plan Nacional de Emergencia contenido en el Decreto N° 1434 de 2017, es posible descartar el reproche reproducido más arriba, desde que su artículo



4.3.3 establece una serie de consideraciones y exigencias previas a su establecimiento, entre las que se cuenta la información que han de entregar organismos científicos y técnicos, a la vez que señala que *"La declaración o establecimiento de una alerta está sujeta a la evaluación de pertinencia, ya sea que se realice en el nivel regional o en el nivel nacional, deberá siempre ser coordinada por ambos niveles"*. Pese a lo expuesto, no consta en autos que la citada recurrida haya contado con elementos de juicio suficientes para declarar esta categoría de alerta.

**28°.-** Que, sin embargo, y como se desprende del artículo 1° del Decreto Ley N° 369 de 1974 que crea la Oficina Nacional de Emergencia, dicho órgano está *"encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes"*, mientras que su artículo 4 precisa, en lo que interesa, que en *"los casos en que informes técnicos evacuados por organismos o servicios competentes determinen que alguna zona del país está amenazada con riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre [...], el Supremo Gobierno podrá, por decreto supremo fundado, declarar dichas zonas en estado preventivo de catástrofe"*.

A su turno, el inciso 1° del artículo 1° del Decreto Supremo N° 509 de 1983, que aprueba el Reglamento para la aplicación del Decreto Ley 369, de 1974", prescribe que: *"La Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) es un servicio público dependiente del Ministerio del Interior, el cual*



*tiene a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocadas por el hombre".*

**29°.-** Que el tenor de las normas transcritas demuestra que la Oficina Nacional de Emergencia se encuentra sujeta, entre otros deberes, al de planificar *"las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocadas por el hombre"*, categoría esta última en la que es posible situar a los eventos de que se trata en la especie, en tanto resulta evidente que la contaminación no ha sido causada por circunstancias naturales, sino que, por el contrario, deriva de procesos industriales implementados y operados por personas.

En tal sentido cabe consignar que, pese a lo taxativamente dispuesto en las disposiciones referidas, no consta que la ONEMI haya efectuado labor alguna de planificación en el indicado sentido. Al contrario, del tenor de su informe se desprende que reaccionó, esto es, que sólo actuó después de que acaecieran los hechos en comento, desoyendo de esta manera la obligación de prevención aludida precedentemente, sin que baste para entender cumplidas sus obligaciones el acatamiento de las dos últimas actuaciones que le encomienda su normativa orgánica, vale decir, la coordinación y ejecución de los cursos de acción necesarios para superar la emergencia ya producida, puesto que el legislador, de manera explícita,



le ha encomendado *"planificar [...] las actividades destinadas a prevenir [...] problemas derivados de sismos o catástrofes"*.

**30°.-** Que, en consecuencia, la ONEMI ha incurrido, igualmente, en una omisión que debe ser calificada de ilegal en esta materia, pues no adoptó previamente los planes de emergencia o de contingencia específicos y necesarios para enfrentar la situación de que se trata, limitándose a reaccionar, como los demás recurridos, ante los eventos en cuestión.

**31°.-** Que, enseguida, cabe consignar que el artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 369 de 1974 dispone que la Oficina Nacional de Emergencia corresponde a un servicio público *"dependiente del Ministerio del Interior"*, de lo que se infiere, al tenor de lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley N° 18.575, que aquélla es un *"órgano administrativo encargado de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua"*, que se encuentra *"sometido a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República"* a través del citado Ministerio, ente, este último, que debe *"fiscalizar las actividades del respectivo sector"*, conforme a lo establecido en el inciso 2° del artículo 22 de la Ley N° 18.575.

De los antecedentes relacionados surge que el Ministerio del Interior, en cuanto órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración propias de su respectivo sector, ha debido ordenar a la Oficina Nacional



de Emergencia la realización de las conductas útiles y eficaces que resultaren pertinentes a fin de que, como servicio público sometido a su dependencia, concretara el mandato del legislador referido a la planificación de "*las actividades destinadas a prevenir [...] los problemas derivados de [...] catástrofes*", como aquella ocurrida en la zona de Quintero, Ventanas y Puchuncaví los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018.

Sin embargo, no consta que el indicado Ministerio haya impulsado medida alguna en tal sentido y, por el contrario, en su informe alude únicamente a las actuaciones concretadas después de verificados los hechos mencionados, de modo que es posible concluir que el señalado organismo público faltó a sus deberes en esta materia, pues, en lugar de fiscalizar las actividades de la Oficina entregada a su dependencia y de disponer que se llevara a efecto por ésta la labor preventiva citada, se limitó a concretar diversas diligencias e intervenciones una vez ocurrida la catástrofe de que se trata.

**32°.-** Que, como ha quedado establecido en lo que antecede, las distintas faltas de actuación en que incurrieron los diversos órganos y servicios integrantes del Ejecutivo citados, esto es, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, la Oficina Nacional de Emergencia y el Ministerio del Interior, constituyen sendas omisiones ilegales, en tanto han supuesto el incumplimiento de otros tantos deberes prescritos a su respecto por el



legislador, a la vez que han vulnerado los derechos invocados por los actores y que se encuentran garantizados en los números 1, 8 y 9 de la Constitución Política de la República.

En efecto, la inacción de los órganos públicos dependientes del Ejecutivo ha implicado desatender la integridad física y psíquica de los vecinos de las comunas de Quintero y Puchuncaví, así como su bienestar, entendido este último como expresión plena y concreta de un buen estado de salud.

Más aun, la omisión de los entes estatales que forman parte del Ejecutivo data de largo tiempo, pues al menos desde el año 2012 existe un documento formal, emanado de la Cámara de Diputados, en el que se refleja con claridad la compleja y difícil situación de contaminación que aqueja a tales localidades, pese a lo cual en los años transcurridos desde esa fecha y hasta los episodios de intoxicación objeto de los recursos, las autoridades tomaron medidas que no permitieron superar las circunstancias descritas, así como para salvaguardar e, incluso, recuperar la salud de los vecinos de esos lugares.

En ese contexto, entonces, en el que la inefectiva acción de los órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo se ha extendido por largos años, desatendiendo la integridad de los habitantes de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las omisiones de que se trata revisten tal gravedad que es posible entender que, al no obrar de manera efectiva, las autoridades recurridas han puesto en riesgo,



a través de una amenaza cierta e incontestable, la salud e, incluso, la vida de las personas en favor de quienes se recurre.

Como es evidente, además, tales transgresiones se expresan, o adquieren perfiles y rasgos concretos, a partir de la conculcación, efectiva y producida por un extenso período de tiempo, del medio ambiente en el que viven y se desempeñan los habitantes de las comunas citadas.

La antedicha vulneración resulta más notoria al tener presente que la zona de que se trata se encuentra ubicada frente a la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, entorno en el que, naturalmente, resulta esperable que, por hallarse abierta al océano, los contaminantes generados por las distintas fuentes existentes en el lugar tiendan a disiparse en lugar de concentrarse, de lo que se sigue que, para que acontezcan hechos como los de autos, la cantidad de contaminantes producidos en la zona en las fechas materia de autos debe ser extremadamente alta, apreciación que pone de relieve la delicadeza de los hechos de que se trata y lo relevante de otorgar la cautela solicitada por los vecinos de las comunas referidas.

**33°.-** Que, establecido lo anterior, se hace necesario indagar, además, en un aspecto de fondo cuyo análisis resulta relevante para resolver el asunto sometido al conocimiento de esta Corte.

Así, es dable mencionar que, en su origen, el Complejo Industrial Ventanas, esto es, el conjunto de empresas asentadas en la zona de que se trata y cuya actividad



habría generado los compuestos causantes de los eventos de intoxicación materia de autos, fue concebido como un polo de desarrollo económico que beneficiara a la región y a las personas que habitaban en las cercanías, y que las primeras compañías se instalaron en el lugar hace más de cincuenta años.

Desde esa perspectiva resalta por su importancia el concepto de Desarrollo Sustentable, pues su contenido y las consecuencias que de él derivan aparecen plenamente aplicables a la realidad actual de la zona geográfica mencionada.

En efecto, dicha noción, cuyas raíces han sido identificadas en los Principios 1.- y 2.- de la Declaración acordada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, encontró un desarrollo más extenso en la "Declaración de Río", adoptada en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ocasión en la que se dejó asentado en el Principio N° 3 que *"el derecho al desarrollo debe ejercerse de forma tal que responda equitativamente a las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras"*, mientras que en su Principio N° 4 se subraya que, a *"fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada"*.

Por su parte, la Convención sobre la Diversidad Biológica declara que sus objetivos son, entre otros, la



conservación de la diversidad biológica y *“la utilización sostenible de sus componentes”*, añadiendo que *“Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, adoptará medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”*.

En esa misma línea aparece necesario revisar el concepto de desarrollo sustentable que contiene la Ley N° 19.300, cuyo artículo 2, letra g), lo define como el *“proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”*.

Al respecto es dable consignar que la doctrina ha señalado como elementos integrantes de este concepto la *“Equidad intergeneracional”*, la *“Explotación apropiada o racional”*, el *“Uso equitativo de los recursos naturales y utilización por otros Estados”* y la *“Integración del medio ambiente al desarrollo”*, destacando, en relación al último, que *“se traduce en la necesidad de garantizar que los aspectos ambientales estén integrados en los planes, programas y proyectos económicos y de desarrollo, a través de sistemas de evaluación de impacto ambiental, es decir, la incorporación de consideraciones ambientales en las decisiones económicas”* (Gonzalo Biggs Bruna, en *“Comentario a Los Tratados Ambientales: Principios y Aplicación en Chile”*).



También se ha expresado acerca del desarrollo sustentable que "el desarrollo y la protección ambiental son interdependientes e inseparables (ppio. 25 DRMAD [Declaración de Río de 1992]); no es posible desarrollo sin protección, ni protección sin desarrollo. Esto da lugar a una nueva forma de desarrollo: el desarrollo sostenible. Este desarrollo es el que responde a las características recogidas en el ppio. 3 [Declaración de Río de 1992]: en primer lugar, el desarrollo es un derecho, el 'derecho al desarrollo'. Es un derecho de los pueblos, pero también de las generaciones, tanto presentes como futuras. [...] Se trata de un concepto equivalente al de mejora de la calidad de la vida de los seres humanos, pero en armonía con la Naturaleza". Más adelante se explica que "el desarrollo sostenible es aquel que se ejerce de tal modo que satisface tanto las necesidades de desarrollo, o sea, de mejora socio-económica, como las ambientales, de las generaciones presentes y futuras. Y tal satisfacción se lleva a cabo de manera justa o equitativa" ("Derecho Ambiental", Andrés Betancor Rodríguez. Editorial La Ley, Madrid, España. Primera edición, marzo de 2014. Páginas 427 y 428).

**34°.-** Que lo dicho se desprende que el desarrollo económico, como aquel representado por la creación del Complejo Industrial Ventanas, aun cuando legítimamente pretende una mejora en la calidad de vida de las personas, incluyendo a las que viven en Quintero, Ventanas y Puchuncaví, no se puede realizar olvidando ni dejando de lado la conservación y protección del medio ambiente, a la



vez que tampoco puede comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

En la especie, sin embargo, los distintos procesos industriales concentrados en esas comunas han comprometido, embarazado y puesto en dificultades la conservación y protección del medio ambiente, entendiéndose este último como lo define el N° 8 del artículo 19 de la Carta Fundamental, esto es, como el "*derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*", tal como lo demuestran, a modo meramente ejemplar, los recurrentes episodios de contaminación que han afectado a las citadas poblaciones, así como la declaración del entorno como zona saturada por material particulado fino respirable MP2,5 y zona latente por material particulado respirable MP10.

**35°.-** Que, en otras palabras, la actividad de los agentes económicos asentados en la zona de Quintero, Ventanas y Puchuncaví no sólo se ha llevado a efecto sin implementar medidas "*apropiadas de conservación y protección del medio ambiente*", sino que, por el contrario, ha supuesto una importante fuente de contaminación para el entorno de esas comunas, generando episodios de intoxicación cuya última expresión está constituida por aquellos acaecidos los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018.

Tal constatación representa una clara y evidente transgresión del concepto de desarrollo sustentable reconocido en nuestro Derecho interno, así como por los tratados y convenciones internacionales que rigen esta



materia. Empero, y aun cuando dicha contravención difícilmente podría ser refutada, es lo cierto que no existen antecedentes en autos que permitan determinar cuáles son los compuestos, elementos o gases que causaron los referidos episodios de intoxicación, cuáles fueron las fuentes que los emitieron, quiénes son los responsables ni cuáles son las consecuencias precisas para la población de esas localidades de haberse visto expuestas a su presencia en el medio ambiente.

A la anotada carencia se debe añadir el evidente consenso que existe entre las partes sobre este particular, quienes se han limitado a mencionar que los gases sujetos a normas de emisión, esto es, aquellos que son objeto de medición en las distintas estaciones que conforman la red de monitoreo establecida en la zona, fueron producidos en las fechas respectivas dentro de los parámetros permitidos, añadiendo que en el sector se generan otros elementos o compuestos, no identificados ni regulados, que podrían haber colaborado en la generación de los eventos de que se trata.

En consecuencia, y en esto no hay controversia alguna entre quienes obran en la causa, hay una completa y absoluta falta de antecedentes en torno a este extremo, hasta el punto de que es posible aseverar que, transcurridos más de nueve meses desde los primeros hechos materia de autos, aún se ignora qué productos los provocaron.



El señalado desconocimiento pone de manifiesto, a su vez, una amenaza concreta, cierta y que no puede ser ignorada para la integridad, salud y vida de los vecinos de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, así como para el medio ambiente en el que habitan, puesto que, ignorando su identidad y, por ende, no hallándose sujetos a medición, es posible e, incluso, probable, que los gases o compuestos que causaron los hechos de que se trata hayan continuado siendo expelidos al aire en fecha posterior a los eventos de autos, de modo que, aún hoy día, podrían afectar los citados derechos.

**36°.-** Que, en estas condiciones, forzoso es concluir que las exigencias propias de las acciones cautelares de protección intentadas en la especie se han visto plenamente satisfechas, pues se ha logrado establecer que determinadas autoridades públicas han incurrido en omisiones ilegales, esto es, que han dejado de cumplir deberes expresamente establecidos a su respecto en la legislación aplicable a ellas, inoperancia que se ha traducido, a su turno, tanto en una amenaza concreta e identificable a determinados derechos previstos en la Carta Fundamental y de que son titulares los actores, como en la conculcación efectiva de otros también garantizados en el texto constitucional, motivo suficiente para acoger los recursos que se dirán.

**37°.-** Que llegados a este punto cabe consignar que, frente a la afectación del legítimo ejercicio de un derecho o garantía, expresamente protegido por el artículo 20 de la Constitución, se alza como contrapeso a dicho gravamen esta



acción cuyo objetivo básico es, a través de providencias cautelares urgentes, restablecer el imperio del derecho. Asimismo, y aun cuando es obvio que el ejercicio de esta facultad es jurisdiccional, por su relevancia se exige a los tribunales, además, el ejercicio legítimo de sus facultades conservadoras, cuyo sentido histórico y jurídico fue precisamente entregar a este Poder del Estado, como función conexas relevante, la de asegurar el respeto de las garantías y derechos que la Carta Fundamental contempla en favor de las personas.

**38°.-** Que, en consecuencia, esta Corte debe definir cuáles serán las medidas cuya adopción ordenará con el fin precitado.

En esta perspectiva, resulta relevante la anotada falta de elementos de juicio para determinar tanto las causas como los efectos precisos de los episodios de contaminación objeto de los recursos, pues debido a ella este tribunal deberá recurrir como elementos orientadores de su proceder a dos principios de la mayor trascendencia en el ámbito del Derecho Ambiental, cuales son el precautorio y el de prevención.

En torno al primero se ha dicho que *"el principio precautorio impone una actuación anticipada, incluyendo las situaciones en que no se cuenta con la certeza absoluta de los efectos que un determinado hecho puede tener para el medio ambiente"*, mientras que el segundo, esto es, el principio de prevención *"supone el conocimiento científico de las consecuencias ambientales de una determinada*



*actividad. Es decir, opera cuando el daño ambiental es previsible, de acuerdo con la evidencia con que se cuenta. El ámbito de aplicación del principio precautorio, en cambio, es una etapa anterior: opera en casos de una amenaza potencial, pero debido a la incertidumbre o controversia científica no es posible hacer una predicción apropiada del impacto ambiental* ("Fundamentos de Derecho Ambiental", Jorge Bermúdez Soto. Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición. Página 47).

También se ha expresado que "la acción preventiva tiene tres ámbitos principales. En primer lugar, la técnica jurídica que permite el conocimiento y valoración anticipados de los peligros y de los riesgos asociados a ciertas actividades y productos, así como instalaciones. Este conocimiento y valoración se llevan a cabo mediante la evaluación previa de todo aquello que encierra peligros y que puede actualizarse en daño. [...] En segundo lugar, la prevención es la base de las autorizaciones o permisos ambientales. [...] En tercer lugar, la prevención es una obligación jurídica que pesa tanto sobre los titulares de actividades calificadas como ambientalmente peligrosas como sobre los sujetos responsables de cualquier actividad económica o profesional. En este último supuesto todos los operadores están constreñidos a adoptar medidas de prevención y de evitación de los daños ambientales ante una amenaza inminente o, una vez producidos, para evitar que se ocasionen nuevos daños. La obligación surge de la posibilidad del daño. [...] El correlato a la obligación



*impuesta es la habilitación a la Administración, en caso de incumplimiento, a adoptar todas las medidas preventivas a costa del inicialmente obligado" (Betancor Rodríguez, op. cit., páginas 256 a 260).*

En lo que atañe al principio precautorio, este último autor consigna que *"es el principio inspirador de la política y de la acción ambiental en un contexto muy singular aunque muy frecuente: el de la incertidumbre. En este contexto, establece unas pautas que han de reforzar la prevención para evitar la producción de los daños ambientales"*. En cuanto a su consagración en el Derecho Internacional explica que la *"culminación definitiva con carácter general es obra de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de mayo de 1992"*, cuyo principio N° 15 previene que: *"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente"*. Más aun, manifiesta que las *"definiciones más explícitas del principio lo encontramos en sendos Convenios hechos en 1992 y relativos a la protección del medio marino. Por un lado el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste"* de 1992 expresa que las partes aplicarán el *"principio de precaución, en virtud del cual se tomarán medidas*



*preventivas cuando haya motivos razonables para pensar que las sustancias o energía introducidas, directa o indirectamente, en el medio marino puedan constituir un peligro para la salud humana [...] incluso cuando no haya pruebas concluyentes de una relación de causalidad entre las aportaciones y sus consecuencias".* Respecto del segundo tratado, explica que se trata del "Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico", conforme al cual las partes aplicarán el "principio de precaución, es decir, adoptarán medidas preventivas cuando haya razones que permitan suponer que sustancias o energía introducidas directa o indirectamente en el medio marino pueden crear riesgos para la salud humana [...] incluso cuando no haya pruebas concluyentes de que exista un nexo causal entre esos agentes y sus supuestos efectos" (Betancor Rodríguez, op. cit., páginas 268 a 272).

Por último, y en cuanto a nuestro país, es posible citar, además de la Declaración de Río, la Declaración de la Comisión Permanente del Pacífico Sur de 4 de julio de 1995, efectuada con motivo de los ensayos nucleares realizados en el Atolón de Moruroa, en la que los firmantes, entre ellos nuestro país, señalan que: "La realización de ensayos nucleares en el Pacífico Sur constituye un riesgo potencial para la salud y seguridad de las poblaciones de los países ribereños, sus recursos vivos y su medio ambiente, y no toma en cuenta el principio precautorio recogido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo".



39°.- Que los jueces de Iberoamérica han asumido el conocimiento y aplicación de los Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable, expresando como parte del principio de acceso a la justicia ambiental que las sentencias deben concretar soluciones que constituyan procesos de larga duración (Principio 17, XVII, letra f). En "Principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable". Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana, página 117); es por ello que se deberá tener en cuenta *"las consideraciones ecológicas al momento de formular y aplicar las políticas económicas y sectoriales, en los procedimientos y en la toma de decisiones de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones de las autoridades"* (Principio 35) (obra citada, página 131); en ese mismo sentido se ha reconocido que cada *"Estado, entidad pública o privada y los particulares tienen la obligación de cuidar y promover el bienestar de la naturaleza, independientemente de su valor para los seres humanos, al igual que de imponer limitaciones a su uso y explotación"* (Principio 38) (obra citada, página 133), que *"cada ser humano, presente y futuro, tiene derecho a un medio ambiente sano, seguro, saludable y sostenible"* (Principio 40) (obra citada, página 134) y que el *"aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y*



*cultural son condicionantes necesarios del desarrollo económico y social” (Principio 41) (obra citada, página 134); desde esa perspectiva se admite que es “fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales”, de modo que las “líneas para la solución de la compleja crisis ambiental, requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y, simultáneamente, para cuidar la naturaleza” (Principio 67) (obra citada, página 150) y que el “generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que corresponda” (Principio 86) (obra citada, página 160).*

**40°.- Que en autos han quedado establecidos los siguientes hechos:**

A.- El día 21 de agosto numerosos habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví se vieron afectados por náuseas, vómitos, mareos e, incluso, desvanecimientos, después de inhalar gases que producían un olor nauseabundo, un número importante de los cuales debió ser atendido en los centros de salud locales

B.- Los hechos referidos se repitieron en los mismos términos el día 23 de agosto.

C.- El indicado día 23 de agosto la Intendencia Regional decretó “Alerta Amarilla” en las comunas



mencionadas, como consecuencia de un "incidente por material peligroso".

D.- En la comuna de Quintero se registraron, una vez acaecidos tales hechos, 301 atenciones médicas debidas a "intoxicaciones" de diversa complejidad, mientras que en la de Puchuncaví 31 personas fueron atendidas por estas mismas circunstancias en los centros de salud de la comuna entre los días 23 y 24 de agosto.

E.- El 4 de septiembre del mismo año 59 alumnos de diversos establecimientos educacionales de la comuna de Quintero presentaron diversas molestias de salud, a la vez que durante el día se registró un aumento del 46% en las atenciones de urgencia dispensadas en el Hospital de Quintero, respecto de personas que presentaban síntomas tales como náuseas, mareos, cefaleas, parestesias y debilidad muscular, padecimientos asociados a la intoxicación por una sustancia desconocida, en un patrón similar al verificado en los sucesos de los días 21 y 23 de agosto.

F.- Ese mismo día 4 de septiembre la Intendencia Regional decretó "Alerta Amarilla" en las comunas de Quintero y Puchuncaví, como consecuencia de un "incidente por material peligroso".

G.- La Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso informó que entre los días 21 de agosto y 9 de octubre, ambos de 2018, fueron atendidas en relación a estos hechos un total de 1.329 personas, que requirieron



1.711 consultas sanitarias, de las cuales 16 se tradujeron en hospitalizaciones.

H.- Con ocasión del primer episodio descrito las autoridades habrían detectado la presencia en el ambiente de la bahía de compuestos tales como dióxido de azufre, metilcloroformo, nitrobenceno y tolueno, calificados de dañinos para la salud, pese a lo cual no existe certeza en torno a la exacta naturaleza, carácter y cantidad de los gases, compuestos o elementos que causaron ese primer evento ni los dos posteriores.

**41°.-** Que los principios citados más arriba han sido traídos a colación toda vez que, existiendo antecedentes suficientes para presumir, fundadamente, que la actividad económica llevada a cabo por las distintas empresas, tanto públicas como privadas, asentadas en el llamado Complejo Industrial Ventanas sería la causante de los persistentes y graves episodios de contaminación e intoxicación que han afectado a los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví por largo tiempo, y, en lo que interesa a los recursos acumulados, de las situaciones ocurridas en agosto y septiembre del año recién pasado, no existen, sin embargo, elementos de juicio bastantes para atribuir responsabilidad a ninguna de tales empresas en concreto, puesto que, como se dijo, hasta esta fecha no ha sido posible establecer con certeza cuál o cuáles son los compuestos que causaron tales incidentes.

En ese contexto, y como resulta evidente, se ha de dar aplicación a los dos principios citados, puesto que, ante



esa falta de antecedentes y de certeza, el principio precautorio dicta que se deberán adoptar todas las medidas pertinentes para identificar y cuantificar la totalidad de los gases o compuestos químicos producidos por todas y cada una de las empresas que operan en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y demás fuentes existentes en dicho sector, así como para establecer cuál es el origen de cada uno de ellos, a la vez que se deberá discernir, a partir de esos datos, cuáles son los efectos que podrían provocar tanto en la salud humana como en los elementos aire, suelo y agua del medio ambiente.

**42°.-** Que para satisfacer dicho fin la autoridad sectorial deberá efectuar, a la brevedad, los estudios pertinentes para establecer, de manera cierta y debidamente fundada, cuál es el método más idóneo y adecuado para realizar las antedichas operaciones, esto es, aquellas destinadas a determinar la naturaleza y características precisas de los gases, elementos o compuestos producidos por todas y cada una de las fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, sea que correspondan a instalaciones de algunas de las empresas que allí operan, sea que se trate de fuentes areales, esto es, de procesos de extracción, molienda o harneo de áridos, sea que se vinculen con el procesamiento y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, con la operación de buques, con las quemas agrícolas o forestales, con la calefacción domiciliaria o con las demás fuentes que la autoridad determine, debiendo evaluar, en dicha labor, la procedencia



de instalar filtros o dispositivos que permitan medir esos compuestos o elementos directamente en la fuente, como puede ocurrir en las chimeneas utilizadas en los procesos industriales.

**43°.-** Que una vez concluida la primera actividad descrita en el fundamento que precede, esto es, evacuado el estudio allí aludido, la autoridad administrativa deberá disponer en breve plazo lo pertinente para implementar las acciones que se desprendan de dicho informe.

En todo caso, el Ejecutivo deberá dar cumplimiento a esta fase de las acciones que deberá acometer en el término máximo de un año, contado desde el día en que esta sentencia se encuentre firme, de manera que a esa fecha deberán hallarse implementadas en su totalidad y en disposición de comenzar a operar las medidas que surjan del informe que se ha ordenado realizar.

**44°.-** Que al disponer las medidas que anteceden esta Corte tiene presente que la autoridad medio ambiental ha dispuesto, a través del Decreto Supremo N° 105, de 2018, diversas acciones tendientes a evitar la superación de la norma primaria de calidad ambiental para material particulado respirable MP10 como concentración anual, y de la norma primaria de calidad ambiental para material particulado fino respirable MP2,5, como concentración de 24 horas, y para recuperar los niveles señalados en esta última norma, como concentración anual.

Dichas disposiciones, entre las que se incluyen, verbi gracia, el control de emisiones de MP, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> desde



fuentes estacionarias, el establecimiento de límites de emisión para CODELCO División Ventanas, para el complejo Termoeléctrico Ventanas de AES GENER S.A. y para ENAP Refinerías Aconcagua para dichos contaminantes, el control de emisiones de material particulado desde fuentes areales, el control de emisiones de compuestos orgánicos volátiles provenientes del procesamiento y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, el cumplimiento de las "Reglas para Prevenir la Contaminación Atmosférica ocasionada por los Buques" o el control de emisiones asociadas a las quemas agrícolas, forestales y calefacción domiciliaria, no obstan a lo ordenado por esta Corte, puesto que las medidas ordenadas por la autoridad se vinculan, en lo fundamental, con gases y compuestos sujetos a regulación, mientras que las actividades dispuestas por este tribunal tienen por objeto esclarecer cuáles son los elementos o componentes expelidos al medio ambiente en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, para que, a partir de ese conocimiento, se acuerden las medidas necesarias para evitar la reiteración de eventos de contaminación como aquellos que dieron origen a estos autos.

En este sentido interesa resaltar que el indicado plan prevé, además de la monitorización de los contaminantes normados y la caracterización fisicoquímica del material particulado, la medición de los denominados "Compuestos Orgánicos Volátiles", entre los que incluye, a modo ejemplar, el Benceno, el Tolueno y el Xileno. Si bien es



posible, tal como lo expone la autoridad, que dichos compuestos causen impactos en la salud y afecten la calidad del aire, no es posible aseverar que con la regulación y control de su emisión, en caso de que se concreten las medidas previstas en el artículo 51 del Decreto Supremo N° 105, se haya dado cobertura a la totalidad de los gases, elementos o compuestos expelidos al medio ambiente y que contaminan la zona de la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví. En otras palabras, aun cuando la consideración de estos elementos supone la incorporación de nuevas sustancias o partículas a los sistemas de medición y fiscalización, ello no garantiza de modo alguno que su inclusión abarque, englobe o comprenda a todos y cada uno de los gases o compuestos perjudiciales para la salud o perniciosos para el medio ambiente y que son producidos en ese sector.

Lo dicho reafirma la necesidad de concretar las medidas dispuestas por esta Corte, pues la incertidumbre descrita pone de relieve con mayor fuerza, si cabe, la conveniencia y urgencia de cautelar los derechos fundamentales de quienes habitan en las comunas señaladas, en especial porque así lo exige el principio precautorio ambiental, en cuya virtud la autoridad habrá de agotar los medios y medidas que fueren precisas para identificar y caracterizar la totalidad de los elementos contaminantes presentes en el medio ambiente del sector tantas veces mencionado, debiendo llevar a cabo, enseguida, las demás acciones que los conocimientos así adquiridos sugieran.



45°.- Que en este sentido es posible asegurar que, de no disponerse actuaciones como las descritas, resultará imposible determinar cuáles son los contaminantes específicos presentes en las comunas de Quintero y de Puchuncaví, así como controlar tanto sus fuentes cuanto los efectos que ellos producen, con el objeto de morigerar e, incluso, de suprimir, de ser ello necesario, atendidos los nuevos antecedentes de que se dispondrá, las consecuencias nocivas que sobre la salud e, incluso, la vida de las personas, puedan causar, sin perjuicio de los efectos que sobre los distintos componentes del medio ambiente hayan de generar.

En esa perspectiva, y considerando que el único medio por el que se podrá establecer, una vez concluidas las actuaciones descritas más arriba, y aplicando esta vez el principio preventivo, la naturaleza, entidad, efectos y riesgos que puedan comportar los productos generados en su actividad por las diversas empresas y demás fuentes existentes en el lugar, está constituido por un detallado examen, análisis y cuantificación de los mismos, se dispone que las autoridades sectoriales deberán realizar las actuaciones que fueren necesarias para determinar a la brevedad y con precisión la identidad de todos y cada uno de los elementos o compuestos dañinos para la salud y para el medio ambiente generados por las empresas asentadas en el Complejo Industrial Ventanas, así como por las demás fuentes existentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y para establecer con detalles cuáles son sus



características, fuentes y efectos en la salud de la población y en los distintos elementos que componen el medio ambiente, sea que se trate del aire, del agua o del suelo.

**46°.-** Que, establecido lo anterior, las instalaciones y fuentes que los produzcan deberán reducir las emisiones de los mismos a las cifras que para cada uno de ellos establecerán las autoridades administrativas competentes, quienes a la brevedad fijarán los parámetros pertinentes, mismos que deberán comenzar a regir, a su turno, en un plazo acotado y preciso que se establecerá por la autoridad administrativa.

**47°.-** Que en este punto es conveniente consignar, asimismo, que, si bien los actores no alegaron la ilegalidad de las diversas normas de calidad y de emisión aplicables en la zona de que se trata, las partes sí cuestionaron la insuficiencia e incapacidad de todas ellas para prevenir eventos de contaminación como los ocurridos en agosto y septiembre de 2018.

En este sentido, y en uso de las facultades conservadoras que le son propias, esta Corte se encuentra facultada para adoptar las medidas idóneas para prevenir una nueva vulneración de las garantías de los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví, labor en la que se ha de tomar en especial consideración la circunstancia de que los derechos que han resultado amenazados y conculcados en la especie son de la mayor trascendencia, pues se trata de la vida y salud de tales vecinos y, además, del derecho a



vivir en un medio ambiente libre de contaminación, del que ellos también son titulares, todo lo cual autoriza a este tribunal para ordenar que se evalúe la conveniencia de modificar o mejorar los reglamentos o normas que regulan la emisión y la calidad ambiental de los distintos elementos que componen el medio ambiente.

Por consiguiente, y en el referido contexto, la autoridad sectorial competente deberá iniciar a la brevedad los procedimientos pertinentes para ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso, si fuere necesario, los niveles de exigencia aplicables a los distintos elementos, gases o compuestos producidos en el Complejo Industrial Ventanas, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables a la situación de contaminación de la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.

**48°.-** Que, sin perjuicio de lo dispuesto, una vez culminada la etapa de investigación destinada a identificar y cuantificar los elementos nocivos para la salud y para el medio ambiente que se producen en el complejo industrial tantas veces citado, así como sus características y peligrosidad, la Autoridad Ministerial de Salud deberá adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para resguardar la salud de la población afectada por la contaminación existente en las comunas de Quintero y Puchuncaví, a la vez que la Autoridad Regional de Salud deberá ejecutar, con dicho objeto, las acciones que correspondan para la protección de la salud de dicha



población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella.

Con tal fin deberá, entre otras actividades y en cuanto sea posible elaborar un diagnóstico de base de las enfermedades detectadas a la población de las comunas de Quintero y de Puchuncaví, a partir del cual se pueda determinar qué patologías han sido producidas por la contaminación del aire, del suelo y del agua, diferenciándolas de otras cuyo origen no se encuentre relacionado con tales factores; asimismo, deberá implementar un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de esas patologías; también habrá de adoptar medidas de vigilancia epidemiológica en la zona de emergencia, cuyo detalle especificará.

Del mismo modo, y sin que limite o restrinja las demás actuaciones que la autoridad competente pueda estimar adecuadas, una vez completado el diagnóstico apuntado esta última deberá elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de las comunas referidas, en relación a las patologías derivadas de la situación de contaminación detectada.

Asimismo, habrá de diseñar e implementar una política destinada a enfrentar situaciones de contingencia como las que generaron la presente causa, a fin de dar satisfacción al importante aumento en la demanda de atenciones de salud.



Con tal fin deberá tomar las medidas correspondientes para que se pueda proveer a la población de una adecuada atención sanitaria, actividad en la que considerará, especialmente, aquellos antecedentes que permitan anticipar la ocurrencia de eventos de contaminación como los descritos en autos.

Del mismo modo, y aunque resulte obvio decirlo, la autoridad deberá disponer lo que fuere preciso para acometer la derivación de aquellos pacientes que, en episodios como los de la especie, requieran de tal medida de cuidado y atención de su salud.

**49°.-** Que, por otra parte, y considerando que eventos de contaminación como los que dieron origen a esta causa pueden ser considerados, indudablemente, como una "catástrofe causada por el hombre", resulta evidente que la Oficina Nacional de Emergencia, en cumplimiento de sus deberes propios, debe dar cumplimiento al deber de planificación previsto en el artículo 1° de su ley orgánica, con el fin de "prevenir o solucionar los problemas derivados" de tales catástrofes.

En consecuencia, la indicada Oficina deberá proceder, a la brevedad, a elaborar un Plan de Emergencia que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas los días 21 y 23 agosto y 4 de septiembre de 2018 en las comunas de Quintero y Puchuncaví, instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se



estimen atinentes y útiles para "solucionar los problemas derivados" de esos eventos.

50°.- Que en las reflexiones precedentes se ha encomendado a diferentes autoridades públicas la realización de distintas y complejas actuaciones, cuya existencia y propósito sólo se verán justificados en la medida que su puesta en práctica sea el resultado de una actuación coordinada de los distintos entes públicos llamados a intervenir.

Asimismo, y como ha quedado dicho, la implementación de varias de esas medidas requerirá la intervención de las máximas autoridades ministeriales, tanto de Medio Ambiente como de Salud, así como de Jefes de Servicio y Oficinas de la más diversa naturaleza y competencias.

En tal sentido resulta necesario traer a colación lo estatuido en los artículos 3 y 5 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del año 2000, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.575. El primero previene, en lo que interesa, que: *"La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.*

*La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia,*



*coordinación [...]”, mientras que el artículo 5 dispone en su inciso segundo que: “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”.*

A su turno, el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880 preceptúa en su inciso primero que: “Cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación”.

Al respecto se ha dicho por la doctrina que es posible encontrar “un concepto genérico de coordinación, que en algunos preceptos legales se utiliza como principio de la organización administrativa mediante el cual se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema administrativo, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. En atención a esta finalidad intrínseca, la coordinación puede ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hacen posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las



*diversas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema"* (Eduardo Cordero Quinzacara, en "El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos". Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. N° 29. Valparaíso, julio de 2007).

**51°.-** Que de lo relacionado surge con nitidez que las medidas protectoras dispuestas por esta Corte deberán ser concretadas, necesariamente, entendidas a la luz del señalado principio de coordinación, debiendo ser ejecutadas conjuntamente por las autoridades recurridas, bajo una dirección que los conduzca al resultado esperado, y en el natural entendido de que cada cual habrá de concurrir a ese objetivo en el marco de sus respectivas competencias.

La actuación de las autoridades administrativas así descrita exigirá del Ejecutivo, en este caso particular, la debida coordinación entre los distintos niveles de gobierno, esto es, supondrá una actuación coherente y armónica entre las autoridades de nivel comunal, provincial, regional y nacional.

Además, la indicada forma de actuación tiene por fin evitar la duplicidad de funciones y decisiones, así como el correcto y eficiente uso de los recursos con que cuentan las autoridades, de modo que en esta actividad las diversas dependencias, entes y organismos a quienes corresponda intervenir deberán poner en conocimiento de los demás las



medidas y actuaciones que cada una pretende llevar a cabo, de manera que, actuando con la mayor coherencia y comunicación posible, no caigan en repeticiones ni en el mal uso de los recursos con que cuentan.

Por ello, antes de que cada autoridad adopte las decisiones sectoriales que le correspondan en esta materia, todas aquellas llamadas a intervenir deberán analizar en conjunto las que estimen adecuadas en cada caso, con el objeto de darles la mayor eficacia posible, método de trabajo de la mayor relevancia para dar cumplimiento a las medidas dispuestas en este fallo, en cuanto tiene por fin superar una grave afectación de garantías constitucionales de relevancia, cuales son la integridad física y psíquica, la vida y la salud de los habitantes del sector de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, así como el derecho de que son titulares a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

**52°.-** Que, sin perjuicio de las medidas dispuestas en lo que antecede, en cuanto resultan aplicables a la totalidad de los habitantes de las comunas de Quintero y de Puchuncaví, es necesario subrayar, además, y dada su especial vulnerabilidad, la situación en la que se encuentran ciertos vecinos de las mismas.

En efecto, la prolongada situación de contaminación del sector conculca con particular agudeza y fuerza a los **derechos de niños, niñas y adolescentes**, atendida su edad y su estado de desarrollo físico y emocional, en tanto están pasando por etapas de la vida en que presentan una



particular sensibilidad a las condiciones ambientales en que viven. Resulta indudable que las personas menores de dieciocho años, en especial si han vivido en el mismo entorno por espacios prolongados de tiempo, se hallan en una condición de particular peligro, pues sus cuerpos en desarrollo han asimilado durante una parte importante de su vida elementos nocivos para su salud, circunstancia que, unida a su etapa de crecimiento, da cuenta de una situación que exige adoptar medidas de mayor relevancia a su respecto, con el fin de resguardar su integridad, tanto física como psíquica, pues, además de lo dicho, es obvio que han habitado en un medio ambiente conocidamente contaminado, condición que, además de los aspectos físicos, debe imponer importantes elementos de estrés, angustia y temor, en especial a la población más joven y, por ende, más impresionable.

Por consiguiente, cada vez que se constate la existencia de niveles de contaminación que afecten particularmente a dicho grupo etario, precisados por la autoridad administrativa o por los efectos que produzcan en tal población y que se expresen en una sintomatología de su estado de salud, condición que igualmente precisará la autoridad administrativa de salud y educación, las magistraturas competentes dispondrán lo pertinente para trasladar desde la zona afectada por esa situación a todas las personas que integran el señalado conjunto hacia lugares seguros, medida que se deberá mantener hasta que cese el indicado evento de crisis, puesto que el contexto



de contaminación persistente cuya existencia ha quedado establecida como un hecho de la causa permanece inalterado y, por ende, continúa afectando la integridad física y psíquica y la salud de los niños, niñas y adolescentes del lugar.

**53°.-** Que relacionado con lo anterior, se debe consignar que los menores de edad no constituyen la única población vulnerable y particularmente expuesta a la deteriorada calidad del ambiente que se vive en Quintero, Ventanas y Puchuncaví, pues existen, también, verbi gracia, niños y niñas más jóvenes que, por su edad, aún no ingresan al sistema escolar; además, están los ancianos y las personas enfermas, cuya condición de salud se pueda ver especialmente afectada por la indicada contaminación, y las mujeres embarazadas.

Respecto de ellas, y cada vez que se produzca un evento crítico de contaminación, la autoridad local, asesorada y apoyada, si es necesario, por los niveles provincial y regional, deberá disponer lo pertinente para sacar del sector perjudicado por tal circunstancia a toda la población vulnerable hacia lugares seguros y mientras perdure el señalado episodio.

**54°.-** Que, asimismo, mediante el Decreto N° 10, de 2015, el Ministerio del Medio Ambiente declaró zona saturada por Material Particulado Fino Respirable MP2,5, como concentración anual, la zona geográfica que comprende las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví, de la Región de Valparaíso; a través de dicho acto administrativo



también declaró zona latente por Material Particulado Fino Respirable MP2,5, como concentración de 24 horas, la zona geográfica aludida precedentemente y, por último, declaró zona latente por Material Particulado Respirable MP10, como concentración anual, la misma zona geográfica.

Al adoptar tal determinación la autoridad destacó que el objetivo de las normas primarias de calidad ambiental es la protección de la salud de las personas y puso de relieve, además, que la Norma Primaria para Material Particulado Fino Respirable MP2,5, como concentración anual, se encuentra sobrepasada de acuerdo a las mediciones efectuadas en la estación de monitoreo de Concón, mientras que, como concentración diaria se encuentra en estado de latencia conforme a las mediciones llevadas a cabo en las estaciones de Concón, Puchuncaví, La Greda y Quintero; por último, y en cuanto a la Norma Primaria para Material Particulado Respirable MP10, como concentración anual, consignó que se encuentra en estado de latencia al tenor de lo detectado en las estaciones de Concón, Quintero y La Greda.

En estrados algunos de los representantes de la parte actora sostuvieron que, con posterioridad a los hechos de que se trata en autos, se han producido nuevos episodios críticos de contaminación en relación a diversos contaminantes, en algunos de los cuales, incluso, se excedieron los niveles máximos permitidos, por ejemplo, de dióxido de azufre.



En consecuencia, y atendidos esos nuevos antecedentes, la autoridad sectorial competente dispondrá lo que fuere necesario para reevaluar la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas de que se trata, considerando los nuevos elementos de juicio mencionados, análisis a partir del cual deberá adoptar las medidas que corresponda.

**55°.-** Que, con el fin de facilitar el acceso a la información de las personas interesadas y, en particular, de los vecinos de las comunas de Quintero y Puchuncaví, los recurridos deberán crear y mantener un sitio web en el que se habrán de incorporar todos los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, informes, etc., que den cuenta de las distintas actuaciones llevadas a cabo con el objeto de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la presente sentencia.

Dicho sitio web será de acceso público y en él se dispondrá, de manera ordenada y clara, la información referida en el párrafo que antecede y toda aquella que se estime adecuada y pertinente para ilustrar debidamente a la ciudadanía en torno a la situación dirimida en la especie.

**56°.-** Que, por último, si con ocasión de la ejecución de las tareas previstas en el presente fallo las autoridades recurridas detectan la concurrencia de situaciones que justifiquen la aplicación de sus atribuciones, como podría ser alguno de los supuestos previstos en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, deberán dejar constancia de ello y, enseguida, habrán de



dar inicio a los cursos de acción pertinentes para hacer efectivas tales potestades, evaluación en la que habrán de tener en especial consideración los efectos sinérgicos que las distintas fuentes contaminantes puedan provocar en el medio ambiente de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.

Finalmente, y al haber tomado conocimiento esta Corte que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región pretende modificar el Plan Regulador de Valparaíso con el fin de alterar las actividades productivas permitidas en la zona de que se trata, se dispone que dicha autoridad habrá de proceder a ello a la brevedad, considerando dicha labor como una prioridad en sus políticas sectoriales.

57°.- Que, en consecuencia, y habiendo arribado estos sentenciadores a la convicción de que las omisiones impugnadas en autos amenazan y conculcan derechos garantizados por la Carta Fundamental, de que son titulares los actores, en tanto afectan su integridad física y psíquica, así como su salud y su vida, a la vez que conculcan el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, no cabe sino acoger los recursos de protección intentados que se dirán, motivo por el que se revocará parcialmente el fallo de primer grado.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, se revoca la sentencia apelada de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, pronunciada por la Corte de



Apelaciones de Valparaíso, y, en su lugar, se declara que **se acogen los recursos de protección** deducidos por Ruth Vaccaro Saavedra; por Eliana Olmos Solís, Alcaldesa de Puchuncaví, en cuanto actúa por sí misma; por José Ferrada Arenas, quien comparece en favor de 47 habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví que identifica; por el Instituto Nacional de Derechos Humanos; por la Defensora de la Niñez; por Alejandra Donoso Cáceres, en favor de los sindicatos y de la organización comunitaria que señala; por Diego Lillo Goffreri, en favor de las 6 personas que menciona; por Ezio Costa Cordella, por sí y en representación de Corporación Fiscalía del Medio Ambiente; por Juan Pablo Orrego Silva, por sí y como representante de ONG Ecosistemas; por Ximena Salinas González, por sí y como representante de Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora; por Matías Asun Hamel, por sí y como representante de Greenpeace; por Liesbeth Van Der Meer Bobadilla, por sí y como representante de Océana Inc.; por Flavia Liberona Céspedes, por sí y en representación de Fundación Terram; por Manuel Baquedano Muñoz, por sí y como representante del Instituto de Ecología Política y por María Sara Larraín Ruiz-Tagle, por sí y en representación de ChileSustentable, **disponiéndose que las autoridades administrativas de los distintos niveles de gobierno, esto es, comunal, provincial, regional y nacional, debidamente coordinadas entre sí y con las demás magistraturas, órganos y funcionarios públicos que fueren pertinentes, deberán**



adoptar las medidas dispuestas en esta sentencia, consistentes en que:

a) La autoridad sectorial deberá efectuar, a la brevedad, los estudios pertinentes para establecer, de manera cierta y debidamente fundada, cuál es el método más idóneo y adecuado para identificar, como para determinar la naturaleza y características precisas de los gases, elementos o compuestos producidos por todas y cada una de las fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.

b) Una vez evacuado el estudio aludido, la autoridad administrativa deberá disponer en breve plazo lo pertinente para implementar las acciones que se desprendan de dicho informe, en el que se habrá debido evaluar la procedencia de instalar filtros o dispositivos que permitan identificar y medir esos compuestos o elementos directamente en la fuente, como puede ser en las chimeneas utilizadas en los procesos industriales.

c) El Ejecutivo dispondrá lo adecuado para que las medidas que surjan del informe aludido estén cabalmente implementadas y, además, en disposición de comenzar a operar, en el término máximo de un año, contado desde el día en que esta sentencia se encuentre firme.

d) Una vez ejecutadas las acciones sugeridas en ese estudio, esto es, recopilada la información idónea y pertinente, las autoridades sectoriales deberán realizar las actuaciones apropiadas para determinar, a la brevedad y con precisión, la identidad de todos y cada uno de los



elementos o compuestos dañinos para la salud y para el medio ambiente generados por las distintas fuentes existentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y para establecer con detalles cuáles son sus características, fuentes y efectos en la salud de la población y en los distintos elementos que componen el medio ambiente, sea que se trate del aire, del agua o del suelo.

e) Establecido lo anterior, las instalaciones y fuentes que generen tales elementos deberán reducir las emisiones de los mismos a las cifras que para cada uno de ellos establecerán las autoridades administrativas competentes, quienes a la brevedad fijarán los parámetros pertinentes, mismos que deberán comenzar a regir, a su turno, en un plazo acotado y preciso que se establecerá por la autoridad administrativa.

f) Se dará inicio a la brevedad a los procedimientos pertinentes para ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso, si fuere necesario, los niveles de exigencia aplicables a los distintos elementos, gases o compuestos producidos en las diferentes fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables a la situación de contaminación de la mentada Bahía.

g) Una vez identificados y cuantificados los elementos nocivos para la salud y para el medio ambiente, la Autoridad de Salud deberá adoptar las medidas pertinentes,



útiles y necesarias para resguardar la salud de la población afectada por la contaminación existente en las comunas de Quintero y Puchuncaví, incluyendo entre ellas la elaboración de un diagnóstico de base de las enfermedades detectadas a la población de esas comunas que permita determinar qué patologías han sido producidas por la contaminación del aire, del suelo y del agua; asimismo, deberá implementar un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de esas patologías; también habrá de adoptar medidas de vigilancia epidemiológica en la zona de emergencia; asimismo, una vez completado el diagnóstico apuntado, deberá elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de las comunas referidas, en relación a las patologías derivadas de la situación de contaminación detectada.

Asimismo, habrá de diseñar e implementar una política destinada a enfrentar situaciones de contingencia como las que generaron la presente causa, a fin de dar satisfacción al importante aumento en la demanda de atenciones de salud.

Del mismo modo, la autoridad deberá disponer lo que fuere preciso para acometer la derivación de aquellos pacientes que, en episodios como los de la especie, requieran de tal medida de cuidado y atención de su salud.

h) Que la Oficina Nacional de Emergencia proceda, a la brevedad, a elaborar un Plan de Emergencia que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas los días 21 y 23 agosto y 4 de septiembre de 2018 en las



comunas de Quintero y Puchuncaví, instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se estimen atinentes y útiles para "solucionar los problemas derivados" de esos eventos.

i) Que cada vez que se constate la existencia de niveles de contaminación que afecten particularmente a niños, niñas y adolescentes, conforme a lo precisado por la autoridad administrativa o por los efectos que produzcan en tal población y que se expresen en una sintomatología de su estado de salud, condición que igualmente precisará la autoridad administrativa de salud y educación, las magistraturas competentes dispondrán lo pertinente para trasladar desde la zona afectada por esa situación a todas las personas que integran el señalado conjunto hacia lugares seguros, medida que se deberá mantener hasta que cese el indicado evento de crisis.

j) El resto de la población vulnerable de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, cada vez que se produzca un evento crítico de contaminación, será trasladada desde la zona afectada hacia lugares seguros y mientras perdure el señalado episodio.

k) Que se reevalúe la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas de que se trata, análisis a partir del cual la autoridad competente deberá adoptar las medidas que corresponda.

l) Que se cree y mantenga un sitio web en el que se incorporarán todos los datos, antecedentes, pesquisas,



resultados, informes, etc., que den cuenta de las distintas actuaciones llevadas a cabo con el objeto de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la presente sentencia, utilizando, en la medida de lo posible, un lenguaje claro que simplifique la comprensión de los asuntos abordados.

m) Que, si con ocasión de la ejecución de las tareas previstas en el presente fallo, las autoridades recurridas detectan la concurrencia de situaciones que justifiquen la aplicación de sus atribuciones, como podría ser alguno de los supuestos previstos en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, den inicio a los cursos de acción pertinentes para hacer efectivas tales potestades, evaluación en la que habrán de tener en especial consideración los efectos sinérgicos que las distintas fuentes contaminantes puedan provocar en el medio ambiente de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.

n) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región deberá abordar la modificación del Plan Regulador de Valparaíso, en relación a la zona afectada por los hechos de autos, a la brevedad, considerando dicha labor como una prioridad en sus políticas sectoriales.

ñ) Cualquier otra diligencia o actuación que resultare necesaria para el acabado cumplimiento de lo ordenado en este fallo.

Se **confirma** el indicado fallo en cuanto desestima las acciones cautelares intentadas por el Senador Francisco



Chahuán Chahuán, por la Municipalidad de Quintero y por Eliana Olmos Solís, Alcaldesa de Puchuncaví, en cuanto comparece en representación de los "demás habitantes de la comuna".

Se **previene** que el Ministro Sr. Aránguiz fue de parecer de resolver el asunto sometido al conocimiento de esta Corte conforme a la Constitución Política de la República y no a la Ley Ambiental y considerando que la reiteración de episodios críticos de contaminación, como se sostuvo en estrados, continúa amenazando los derechos a la integridad física y psíquica, a la salud, a la vida y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación de las personas individualizadas en los libelos de protección acogidos por esta Corte, y, en consecuencia, estuvo por acoger el recurso sólo en lo que respecta al Sr. Presidente de la República y a las empresas, públicas y privadas, que operan en el Complejo Industrial Ventanas, disponiendo la suspensión de toda actividad de estas últimas, a partir de la notificación del presente fallo y por el término de noventa días, con el objeto de que la máxima autoridad del Poder Ejecutivo ejecute, en coordinación con las demás autoridades públicas bajo su mando, y con audiencia de las citadas empresas, las acciones necesarias tendientes a que dichas compañías presenten un Programa de Prevención y Descontaminación para la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, en el plazo recién aludido.

Quien previene sustenta su postura considerando que, si se desconoce el origen de la toxicidad del aire, quién



es el autor y el mecanismo de superación del problema, y sin embargo el daño efectivamente se produce a las personas que se pretende amparar, más allá de que formalmente las empresas recurridas aparezcan cumpliendo con la normativa reglamentaria y autoimpuesta, lo que debe hacerse es actuar conforme al prisma cautelar que la Constitución Política establece e impedir que confluyan los factores que puedan aportar a tal resultado y prohibirse transitoriamente el funcionamiento de dichas empresas, puesto que más allá de la causa, el culpable efectivo y el medio eficaz para eliminar la toxicidad ambiental que afectó a las personas del sector y mientras ello se pueda determinar, lo cierto es que no hay otras fuentes de contaminación posibles, al menos con los antecedentes aportados hasta ahora, de lo cual fluye que resulta necesario proteger la vida y salud de dichas personas y su medio ambiente inmediato, evitando la repetición de episodios como el sufrido, mientras se logar calificar la causa y las medidas de solución definitiva, suspendiendo el funcionamiento de dichas empresas en el citado sector, lo cual no significa imponer un rol de culpabilidad, sino meramente de prevención.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Dahm y de la prevención, su autor.

Rol N° 5888-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., Sr. Jorge Dahm O. y Sra. Ángela Vivanco M. No firma, no obstante haber



concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Aránguiz por estar con licencia médica. Santiago, 28 de mayo de 2019.



En Santiago, a veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

