

# LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO AMBIENTAL

**Rafael Valenzuela Fuenzalida**

*Profesor de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho  
y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso*

La responsabilidad civil generada por la comisión de daño ambiental puede perseguirse mediante el ejercicio de dos acciones distintas, a saber: la acción indemnizatoria ordinaria –ya analizada en este panel– y la acción ambiental, que pasamos a comentar.

## 1. CONCEPTO

“Acción ambiental” es la que tiene por objeto obtener la reparación material del medio ambiente dañado, a expensas del causante del daño ambiental. Esta “reparación” es definida por la ley como *“la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado, o en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”* (ley Nº 19.300, art. 2º s)). Se está, como se ve, ante una obligación “de hacer” y no ante una obligación “de dar”, como sucede por el contrario, habitualmente, en el caso de la acción indemnizatoria. Esta obligación de hacer apunta a restituir el medio ambiente a una “calidad” –no a una cantidad– “similar” –no igual– a la que tenía con anterioridad al daño causado, o, en el evento de no resultar ello posible –esto es, en el supuesto de constituir esta vuelta atrás un cometido imposible de lograr y no solamente una tarea más difícil o más onerosa–, la obligación apunta al restablecimiento de las propiedades ambientales “básicas”, sin que la ley, por lo demás, se haya detenido a proveer de criterios para discernir a estos respectos qué es lo básico y qué no participa del carácter de tal.

Contrariamente a la acción indemnizatoria, que es una acción patrimonial tendiente a conseguir el resarcimiento pecuniario de los perjuicios ambientales infligidos, la acción ambiental no persigue finalidades económicas y sólo pretende *“obtener la reparación del medio ambiente dañado”*, como lo expresa la ley al referirse a su titularidad (Ibid., art. 54 inc. primero).

## 2. SUJETO ACTIVO

En lo que se refiere al titular o sujeto activo de la acción ambiental tenemos que puede ser deducida: a) por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas,

“que hayan sufrido el daño o perjuicio”; b) por las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas; y c) por el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado, en situaciones, en este tercer caso, que la ley omite determinar (Ibid.). Puesto, sin embargo, que recae sobre el Estado el deber constitucional de “*tutelar la preservación de la naturaleza*” (C.P.R. art. 19 8º inc. primero), somos de opinión que el Estado puede deducir la acción ambiental ante cualquier hipótesis de daño ambiental, cualquiera sea el lugar del territorio o zona sometida a la jurisdicción nacional donde éste se produzca.

El condicionamiento a que quedan sometidas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas—exceptuadas, aparentemente, las municipalidades y el Estado— en orden a que para poder ejercer la acción ambiental deben “*haber sufrido el daño o perjuicio*”, no se concilia con la naturaleza específica de la acción ambiental, que no debiera requerir para su procedencia la prueba de otro daño que el “daño ambiental”, entendido éste por la ley como “*toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes*” (Ibid. art. 2º e)). Si como resultado, pues, de la producción de daño ambiental se lesiona a una persona en su integridad física o en sus bienes o intereses apreciables en dinero, lo que procede deducir, para su resarcimiento, es la acción indemnizatoria y no la acción ambiental, a cuyos fines sí se entiende y justifica que la víctima deba probar su condición de “directamente afectado” por el daño ambiental.

Este rasgo confuso de la acción ambiental vuelve a presentarse con ocasión del derecho conferido por la ley a “cualquier persona” para requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen actividades que causen daño al medio ambiente, a objeto que la municipalidad, en representación del requirente, deduzca la respectiva acción ambiental. Ante un requerimiento semejante, la municipalidad no está obligada a acceder a lo pedido, pero, si resuelve no deducir la acción ambiental, debe expresarlo así en resolución fundada, bajo apercibimiento, en su defecto, de constituirse en “*solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado*” (Ibid. art. 54 inc. segundo). Si lo que el particular ha solicitado a la municipalidad es que deduzca en su nombre la acción ambiental, que apunta a la reparación ambiental y no al resarcimiento de perjuicio alguno, no se explica la razón por la que la municipalidad, en un supuesto semejante, deba quedar obligada al pago de perjuicios pecuniarios. En estos casos no cabe sino concluir que la ley ha incurrido en una inconsistencia conceptual, pues para la procedencia de la acción ambiental está exigiendo no sólo la existencia de daño ambiental, sino, también, copulativamente, la existencia de daño patrimonial.

Supuesto, ahora, que alguno de los titulares de la acción ambiental ha dado el paso de deducirla en juicio, precluye por esta sola circunstancia el derecho de los demás titulares de la acción a interponerla, lo que no obsta, sin embargo, a su derecho a intervenir en el proceso en carácter de terceros coadyuvantes. A estos fines y “*para los efectos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil*”, la ley “*presume que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio*” (Ibid. art. 54 inc. primero). A contrario sensu, las demás personas jurídicas de derecho público, así como las personas jurídicas de derecho

privado y las personas naturales, tienen que acreditar interés actual en los resultados del juicio para poder intervenir en él como terceros coadyuvantes, debiendo aplicarse a estos respectos la norma del Código de Procedimiento Civil según la cual se entiende que existe “interés actual” cada vez que se encuentre comprometido un derecho y no una mera expectativa (art. 23 inc. segundo). Puesto que esta norma está dada para el caso de ejercicio de la acción ambiental, que busca, exclusivamente, la reparación del medio ambiente dañado, no va a resultar fácil a quienes pretendan intervenir en la causa como terceros acreditar que tienen comprometido un derecho en los resultados del litigio, como no sea, ciertamente, que se trate de un derecho patrimonial, ajeno, en cuanto tal, a lo debatido en el proceso.

### 3. SUJETO PASIVO

Se desprende de la ley, sin lugar a dudas, que la acción ambiental puede dirigirse contra “todo” tipo de personas, naturales o jurídicas, incluido el mismo Estado, a condición, obviamente, que se reúnan a su respecto los correspondientes requisitos de la responsabilidad extracontractual. Así resulta, por ejemplo, de la disposición general de la ley según la cual “... *todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley*” (Ibid. art. 3º). Pese a que el Estado continúa siendo uno de los principales causantes de daño al medio ambiente, no es nada fácil imaginar que el Estado vaya a adoptar la decisión de autodemandarse con la acción ambiental, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado. Adicionalmente, la exigencia de que el actor “*haya sufrido el daño o perjuicio*” se alzaría como grave obstáculo para hacer efectiva la responsabilidad ambiental del Estado en casos tales como los de las organizaciones no gubernamentales creadas para la protección del medio ambiente o, simplemente, el de las personas naturales que se propongan perseguir la obligación de reparación ambiental que pueda pesar sobre las empresas del Estado o sobre la Administración, por comisión de daño ambiental.

### 4. COMPATIBILIDAD DE LAS ACCIONES

La “acción indemnizatoria” y la “acción ambiental” son plenamente compatibles entre sí, de manera que pueden ejercerse conjunta o sucesivamente sin que el ejercicio de una de ellas obste al ejercicio de la otra. “*Producido daño ambiental—dice la ley— se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado—acción ambiental, habría que leer— lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado*” (Ibid. art. 53). Habitualmente, como se ha señalado, la producción de daño ambiental da lugar al ejercicio tanto de la acción indemnizatoria como de la acción ambiental, para el resarcimiento económico y la reparación ambiental, respectivamente, del daño causado. Existe un caso, sin embargo, en el que sólo existe lugar a interponer la acción indemnizatoria. Tal situación se presenta cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o de descontaminación acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en dichos

planes, a menos que el daño ambiental que se esté generando provenga de causas no contempladas en ellos, pues se vuelve, en esta hipótesis, a la regla general de la doble procedencia (*ibid.* art. 55).

## 5. ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

La procedencia de ambas acciones, sin embargo, respecto de unos mismos hechos, o, más precisamente, respecto de un mismo caso de daño ambiental, puede suscitar problemas de enriquecimiento sin causa que escaparon a la consideración del legislador.

Pensemos, por ejemplo, en el caso de un propietario agrícola cuyo predio ha sido seriamente dañado en su fertilidad debido a los gases sulfurosos provenientes de una refinería de cobre que opera en su vecindad.

Al tenor de la definición de “daño ambiental”, no cabe duda que en el supuesto de este ejemplo se ha producido daño de este tipo, pues existe detrimento y menoscabo del componente ambiental suelo. Procede, por consiguiente, el ejercicio de la “acción ambiental”, tendiente a obtener la reposición del suelo a una calidad similar a la que tenía con anterioridad al daño causado, o en caso de no ser ello posible, tendiente a obtener el restablecimiento de sus propiedades ambientales básicas. Pero no sólo existe daño ambiental, sino, también, daño pecuniario o patrimonial, pues el propietario agrícola ha sufrido la desvalorización de su predio –daño emergente– y se ha visto privado de la obtención de legítimas ganancias productivas –lucro cesante–, lo que hace plausible, asimismo, el ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria.

Enfrentado a este estado de cosas, el propietario agrícola, actuando de manera casual o deliberada, opta por deducir la acción indemnizatoria ordinaria –supongámoslo así– y obtiene sentencia favorable, lo que significa que la refinería de cobre tendrá que resarcirlo cumplidamente de los perjuicios patrimoniales que le provocó.

¿Dónde va la indemnización de perjuicios pagada? El dinero pagado por concepto de indemnización incrementa el patrimonio del demandante, lo que equivale a decir, en términos coloquiales, que va al bolsillo del propietario agrícola. ¿Y el suelo de su predio? El suelo de su predio continúa igualmente deteriorado en su capacidad productiva, por cuanto su dueño no está sujeto a obligación alguna de aplicar lo obtenido en el juicio a la recuperación de su fertilidad.

Continuemos con las suposiciones. A estas alturas el agricultor se entera que cuenta con una acción adicional, mediante cuyo ejercicio le es dado exigir a la refinería la reposición del suelo de su predio a una calidad similar a la que tenía con anterioridad a la fecha en que la refinería comenzó a lanzar a la atmósfera sus emisiones deletéreas, o, de no ser ello factible, a exigirle, por lo menos, el restablecimiento de las propiedades básicas del suelo de su finca. Estamos hablando, obviamente, de la acción ambiental. Y tenemos, pues, a nuestro agricultor, demandando nuevamente a la refinería, en ejercicio, esta vez, de esta segunda acción.

¿Qué se tiene entonces?

Se tiene que si el agricultor obtiene sentencia favorable la refinería tendrá que incurrir en los costos implicados en la restauración ambiental del suelo de su predio, por cuyo deterioro ya había indemnizado cumplidamente a su demandante, de manera que este último obtendrá, por una parte, la indemnización del daño emergente que sufrió, y, por otra parte, la eliminación del daño causado a la fertilidad de su tierra, lo que significa, en otros términos, que el agricultor será resarcido dos veces del mismo daño, experimentando, consecuentemente, un enriquecimiento sin causa obtenido a expensas del correlativo empobrecimiento del causante del daño ambiental, situación que repugna a la justicia y no se corresponde, por lo demás, con los principios generales que rigen al respecto en nuestro derecho común.

Para prevenir situaciones semejantes propusimos en su oportunidad un mecanismo de compensación de la obligación de resarcimiento del daño emergente —no así del lucro cesante— con el importe de la obligación de efectuar los trabajos de reparación ambiental, hasta el monto de la suma menor, lo que no tuvo acogida parlamentaria. (1)

## 6. PROCEDIMIENTO

Diversos argumentos nos inclinan a sostener que tanto la acción indemnizatoria como la acción ambiental deben sustanciarse con arreglo a las normas del procedimiento sumario.

Aboga en este sentido, en primer lugar, el artículo 61 inciso primero de la ley Nº 19.300, según el cual *“Las causas a que se refiere el artículo anterior se tramitarán conforme al procedimiento sumario”*. ¿A qué causas se está refiriendo el precepto? Se está refiriendo a las *“causas que se promuevan por infracción de la presente ley”* (*Ibid. art. 60 inc. primero*). ¿Puede considerarse que las causas a que da lugar la interposición de la acción indemnizatoria y/o de la acción ambiental son “causas promovidas por infracción de la presente ley”? Nos inclinamos por la afirmativa, puesto que en ambos casos se actúa directamente contra situaciones de las que ha derivado daño ambiental y en las que ha existido contravención, por ende, de uno o más de los objetivos a cuyo resguardo apuntó la dictación de la ley Nº 19.300 (*Ibid. art. 1º*). A mayor abundamiento, la norma que ordena la aplicación del procedimiento sumario forma parte del Título III de la ley, dedicado a la regulación “De la Responsabilidad por Daño Ambiental”, lo que obliga a interpretar el precepto a la luz del contexto temático en el que se encuentra inserto. Finalmente, el artículo 63 de la ley —del mismo párrafo que la norma de

(1) Informe Legislativo Nº 71. Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, enero de 1993, p. 34.

cuyo alcance se trata– contiene una alusión directa y expresa a *“La acción ambiental y las acciones civiles emanadas del daño ambiental ...”* (Ibid. art. 63), lo que debiera conducir a tener por zanjada la cuestión.

Otro aspecto novedoso de estas regulaciones procedimentales radica en el hecho que el juez, en estas causas sobre responsabilidad civil por daño ambiental, *“apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica”* y está obligado a admitir *“cualquier medio de prueba, además de los establecidos en el Código de Procedimiento Civil”* (Ibid. art. 62).

## 7. PRESCRIPCION DE LA ACCION

En materia de prescripción extintiva está dispuesto que tanto la acción ambiental como las acciones civiles emanadas del daño ambiental *“prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño”* (Ibid. art. 63). Creemos no equivocarnos al entender que la referencia a “las acciones civiles” encubre una alusión directa a lo que la ley venía denominando las “acciones indemnizatorias ordinarias”.

Se innova, pues, respecto de las reglas generales, en dos sentidos. Primero, en cuanto la acción indemnizatoria, que de acuerdo con el derecho común debiera prescribir en cuatro años (art. 2332 del Código Civil), prescribe en cinco años, lo que quita a esta prescripción el carácter de prescripción “de corto tiempo” y la convierte en una prescripción “de largo tiempo”, con las consecuencias que ello conlleva en materia, por ejemplo, de suspensión de la prescripción. En segundo lugar, se innova en cuanto se fija como fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción, el día en el que la manifestación del daño ambiental se haga evidente, y no el día de la perpetración del acto dañoso.

La experiencia demuestra largamente que ciertos tipos de daño ambiental no se hacen patentes sino después de muchos años contados desde la ejecución de los actos que los provocaron. Esto aboga por una extensión del plazo general de prescripción de la acción indemnizatoria. En aras, sin embargo, de la certeza y seguridad jurídicas, debe existir un límite temporal más allá del cual, de no haberse ejercido la acción indemnizatoria o la acción ambiental estas acciones deben entenderse extinguidas.

En la ley Nº 19.300, sin embargo, este límite no existe, desde el momento que *“la manifestación evidente del daño”*—que marca el día de inicio del cómputo del plazo de cinco años— puede producirse en una fecha futura completamente indeterminada: ¿en diez años, veinte, cincuenta, cien años?, lo que nos parece inconveniente y rompe, además, el esquema del ordenamiento jurídico nacional en materia de consolidación de situaciones jurídicas inciertas, que opera sobre la base del transcurso de un plazo máximo de diez años.