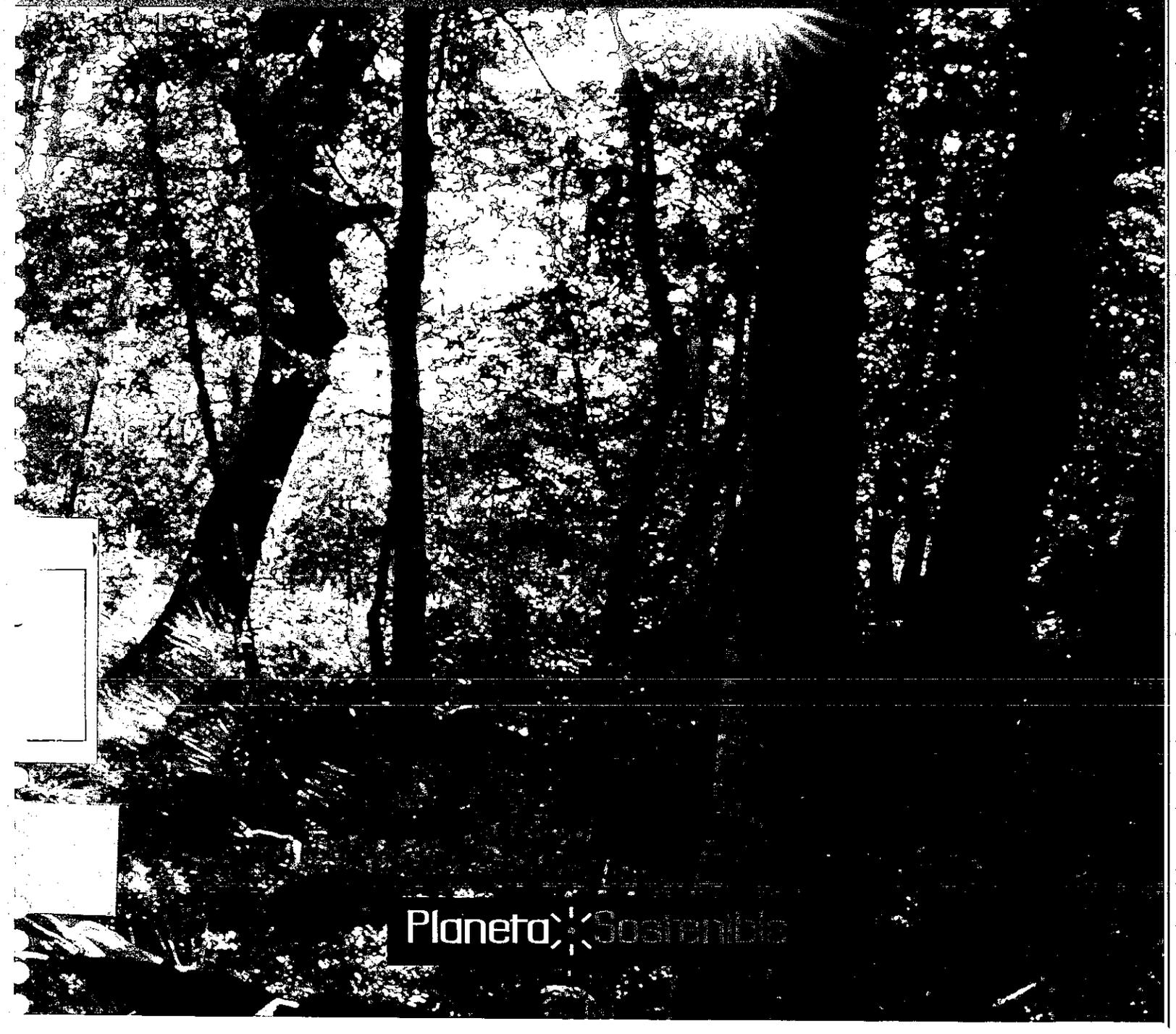


# DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión



Planeta  Sostenible

## Rodrigo Guzmán Rosen

Abogado de la Universidad de Chile (1995), Diplomado en Estudios Avanzados por la Universidad de Alicante, España (2003).

Se desempeñó durante 12 años en la Comisión Nacional del Medio Ambiente como asesor legal. Entre 2006 y marzo de 2010 lo hizo en el cargo de Jefe del Departamento Jurídico de dicho órgano. En este, abordó particularmente materias asociadas a decisiones regulatorias, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (procedimientos de evaluación, de seguimiento y fiscalización), y a la defensa judicial y administrativa de causas ambientales y regulatorias.

Entre abril y diciembre del 2010, fue el consultor jurídico contratado por el Ministerio del Medio Ambiente para elaborar el Proyecto de Ley General de Residuos. Durante 2011, fue Jefe de Proyecto en una consultoría jurídica para el Ministerio de Energía, cuyo objetivo consistió en efectuar una propuesta de modificaciones al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Ha publicado una serie de trabajos en revistas especializadas, y participado como expositor en diversos seminarios y talleres vinculados a la disciplina ambiental. En 2005 publicó el libro *"Regulación constitucional del ambiente en Chile. Aspectos sustantivos y adjetivos. Historia, doctrina y jurisprudencia"*, cuya segunda edición actualizada se publicó en 2010.

ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente, para que esta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental reparatoria. Añade que en tal caso la municipalidad demandará en el término de 45 días, pero si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. Al finalizar, establece que la falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado.

### Título Décimo Primero

## **El sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental**

En nuestro ordenamiento jurídico existe un principio, desde mucho antes de la LBMA, conforme con el cual todo aquel que provoque un daño injusto a un tercero, debe responder por ello. Desde ese punto de vista, entonces, la ley N°19.300 no nos ofrece nada nuevo, sino que viene a reafirmar la idea antes señalada pero, como examinaremos, con algunos matices que es conveniente analizar (como son la legitimación activa, la presunción de responsabilidad y la prescripción extintiva de las acciones).

Si uno intentara resumir apretadamente la idea que se encuentra tras el sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental —es decir, la que se produce no mediando una relación contractual con un tercero—, podría decirse que representa la última barrera que debe superar la negligencia o la intención maliciosa, una vez vulnerados todos los mecanismos de prevención que establece la ley y los instrumentos de incentivo asociados, antes de provocar un efecto tan relevante como es el daño ambiental. Así, junto con ir más allá de un simple impacto ambiental, el daño al ambiente implica la transgresión manifiesta al derecho constitucional de vivir en un medio ambiente adecuado y, por qué no, refleja en alguna medida el fracaso del Estado en el cumplimiento de su deber tutelar de resguardar el legítimo ejercicio de dicho derecho.

Desde otro ángulo, se trata de un instrumento que tiene una doble inspiración, pues por una parte subyace en su base el principio de prevención, alentando la inhibición de la generación de daños ambientales, por la vía del efecto patrimonial que se causa en quien los produce; y, por otra, tiene un claro sesgo represivo, pues una vez verificado el daño, establece reglas que tienden a la reparación e indemnización correspondientes.

Para concluir esta introducción, señalaremos que el sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental establecido en la LBMA se ubica a medio camino entre el régimen de responsabilidad objetiva (es decir, donde no se requiere probar la negligencia o el dolo del autor del daño para hacerla efectiva, sino solo el daño, como sucede con el decreto ley N°2.222, de 1978, sobre Navegación, la ley N°18.302, de 1984, sobre Seguridad Nuclear, y el Código Aeronáutico) y el de responsabilidad subjetiva (esto es, en donde sí resulta indispensable acreditar el dolo o negligencia del autor del daño, y que se encuentra en el Código Civil); todo ello, por cuanto fija algunas reglas que lo acercan a ambos extremos, como ocurre con la legitimación activa (no solo puede deducir la acción reparatoria el directamente afectado, sino además las municipalidades y el Consejo de Defensa del Estado), con la presunción de responsabilidad (imputable a quien haya vulnerado determinadas normas) y con las reglas sobre prescripción (esto es, el tiempo que considera la ley dentro del cual se puede interponer las acciones judiciales correspondientes).

## I. Reglas generales

El artículo 3 de la LBMA fija la norma que le da sentido a todas las que gobiernan este sistema, al disponer que, sin perjuicio de las demás sanciones que señale la ley, 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.

De acuerdo con ello, el inciso 1° del artículo 51 señala que todo el que por culpa (negligencia) o por dolo (es decir, con la intención positiva de provocarlo) cause daño ambiental, debe responder del mismo en conformidad a la LBMA. De ahí que el artículo 53 establezca que una vez producido daño ambiental, nacen dos acciones de carácter jurisdiccional: una **acción para obtener la reparación** del medio ambiente dañado (cuyo conocimiento es de resorte del Tribunal Ambiental), y otra adicional, la **acción indemnizatoria** ordinaria (de competencia de los tribunales de jurisdicción común), para recabar el resarcimiento en el patrimonio del directamente afectado.

## II. Régimen de aplicación del sistema de responsabilidad extracontractual por daño ambiental

Sin perjuicio de lo manifestado en el numeral que precede, de la lectura del artículo 51 de la LBMA, se infiere que el régimen particular de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental que dicho estatuto establece, se aplica únicamente en caso de no existir reglas de similar naturaleza contenidas en leyes especiales, pues en este último evento deberá sujetarse a lo que estas normas señalen.

Y en el supuesto de que algún aspecto de esta responsabilidad no se encuentre regulada ni por la LBMA ni por otra especial, se aplicarán subsidiariamente las disposiciones del Título XXXV del Libro IV del Código Civil:

### **III. Sobre el daño ambiental**

El “daño ambiental” se encuentra definido por la LBMA como *“toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”* (artículo 2, letra e). A su vez, la letra s del mismo artículo define “reparación” 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”*.

Se configura como tal solamente en la medida que resulte ser esa pérdida, disminución, detrimento o menoscabo del medio ambiente o de uno o más de sus componentes, “significativa”. (artículo 2, letra e). Lo “significativo” del daño ambiental –no definido en la ley– es una cuestión de hecho que en su momento tendrá que apreciar el tribunal. Aunque esta cualidad carece de conceptualización en la legislación, útil es mencionar algunos parámetros generales que, individual o conjuntamente, ayudan a discernir la adjetivación del daño como ambiental. Así, puede considerarse su magnitud geográfica; la cantidad de personas afectadas por el mismo; si, de acuerdo al artículo 2, letra s de la LBMA, la reparación posible del entorno se efectuará restituyéndolo a “una calidad similar” a la que tenía con anterioridad al daño generado; o solamente “restableciendo sus propiedades básicas”; e, incluso, como uno –no el único– de los elementos insertos en el contexto del siniestro, el grado en que, dado el caso, se haya infringido una determinada normativa general o especial. Otros parámetros los ofrece indirectamente el artículo 40 de la LSMA, en el marco de lo que se analizará en el capítulo V.

### **IV. Las acciones a que da lugar el daño ambiental. Naturaleza, objeto, plazo y legitimación activa**

#### **A) Acción reparatoria por daño ambiental**

Si se toma la definición ya vista de “reparación”, no es difícil concluir que la acción por daño ambiental persigue la reparación del medio ambiente dañado (artículos 53, inciso 1º, y 54, inciso 1º) y, por ende, *“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”*.

Son titulares de esta acción, o los legitimados activamente para ello, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado (artículo 54, inciso 1°, LBMA, y artículo 18, N°2, LTA). En el evento que cualquiera de ellos deduzca la demanda, la misma norma señala que no podrán interponerla los restantes, lo cual no obsta a su derecho de intervenir como terceros, y que para los efectos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, se presume que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio (artículo 54, inciso 1°, LBMA, y artículo 18, inciso final, LTA).

Sin embargo, si se trata de un caso de daño ambiental y el infractor no hubiere presentado voluntariamente un plan de reparación, la acción reparatoria deberá siempre ejercerla el Consejo de Defensa del Estado como parte principal (artículo 43, inciso 5°, LSMA, en relación con el artículo 18, N°2, LTA).

A más de lo anterior, el segundo inciso del artículo 54 establece que cualquier persona podrá requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que esta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. Añade que en tal caso la municipalidad demandará en el término de 45 días, pero si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. Al finalizar establece que la falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado.

## **B) Acción indemnizatoria ordinaria derivada del daño ambiental**

Del artículo 53 se desprende que el único legitimado activo para interponer una demanda de indemnización ordinaria de perjuicios es el *directamente afectado*, pudiendo este ser una persona natural, jurídica o el Estado.

## **V. Reglas especiales**

La LBMA contempla dos causales de exclusión de la acción reparatoria por daño ambiental:

**A) Generación de un hecho dañoso, pero en pleno cumplimiento de la normativa**

El artículo 55 establece que cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones, solo cabrá la acción indemnizatoria ordinaria deducida por el personalmente afectado, a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el respectivo plan, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 54, es decir, será procedente deducir la acción reparatoria del daño ambiental.

### **B) Ejecución satisfactoria de un plan de reparación**

El inciso 2° del artículo 53 señala que no procederá la acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado cuando quien cometió el daño ejecutó satisfactoriamente un plan de reparación aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyo detalle pospondremos a lo que expresaremos en el capítulo V.

## **VI. Presunción de responsabilidad**

Producto de la relevancia que tiene la protección del medio ambiente, el legislador se ocupó de establecer reglas mínimas conceptuales y procesales asociadas al daño ambiental, y dando un paso adicional estableció una presunción simplemente legal (esto es, que admite prueba en contrario) de responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la LBMA o en otras disposiciones legales o reglamentarias (artículo 52, inciso 1°). Con todo, el inciso 2° de la norma expresa que solo habrá lugar a la indemnización, en este evento, si se acreditare relación de causa a efecto entre la infracción y el daño producido.

## **VII. Plazo para deducir la acción reparatoria por daño ambiental y de indemnización de perjuicios**

El artículo 63 de la LBMA dispone que tanto la acción reparatoria ambiental, como las acciones civiles emanadas del daño ambiental, prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño.

Esta norma reconoce que el daño al medio ambiente no necesariamente se verifica de manera coetánea con el momento en que se comete el acto que lo provoca; pero, también, supone algo común a cualquier otro estándar de prescripción de acciones, consistente en que deben compatibilizarse la exigencia de seguridad jurídica (para

lo cual se fijan límites de tiempo para demandar) con el requerimiento de que los actos como los descritos no queden impunes. Sin embargo, hay normas en el Código Civil (artículo 937) y en el Código de Aguas (artículo 124) que si bien no aluden al daño ambiental, establecen disposiciones con enfoques temporales diferentes, señalando que ninguna prescripción se admitirá a favor de las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso.

Ha de tenerse presente, en todo caso, que la prescripción **de la acción de indemnización de perjuicios derivada del daño ambiental** se suspenderá desde la notificación de la acción de reparación por daño ambiental hasta que se encuentre firme o ejecutoriada la sentencia que ponga término al respectivo juicio o haga imposible su continuación (artículo 46, inciso final, LTA); y que el plazo de prescripción para ejercer **la acción reparatoria por daño ambiental** se suspenderá a contar de la aprobación del plan de reparación y mientras se ejecute. Si se ejecutare dicho plan de forma satisfactoria, la acción señalada se extinguirá (artículo 43, inciso 4°, LSMA).

### **VIII. Procedimiento asociado a los juicios sobre responsabilidad civil extracontractual que persiguen la indemnización de perjuicios derivados del daño ambiental**

Sin perjuicio de lo que analizaremos en el capítulo VI en materia de procedimientos vinculados a la reparación del daño ambiental, por de pronto señalaremos que la LTA establece las siguientes reglas especiales en lo que concierne a la acción de indemnización de perjuicios:

#### **A) Competencia, procedimiento y vinculación con la sentencia adjudicatoria de reparación del daño ambiental, en lo que concierne a la indemnización de perjuicios**

El artículo 46, inciso 1°, de la LTA, señala que para perseguir la indemnización de perjuicios derivados de la producción de daño ambiental establecido en la sentencia del Tribunal Ambiental, será competente el juzgado de letras civil con competencia en el lugar donde se produjo el daño.

El inciso 2° de la misma norma establece las reglas de procedimiento que han de seguirse en el caso que se deduzca la acción indemnizatoria señalada, y que son las siguientes:

Deducida la demanda, el tribunal debe citar a una audiencia de contestación,

conciliación y prueba el quinto día hábil después de la última notificación, ampliándose este plazo si el demandado es notificado en un lugar distinto a aquel en que se sigue el juicio, con el aumento que concede el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil.

Dicha audiencia se celebrará con la parte que asista y a ella deberán concurrir las partes con todos sus medios de prueba. Esta, según la disposición bajo examen, versará sobre la existencia, naturaleza y monto de los perjuicios, sobre la relación causal entre los perjuicios y el daño ambiental establecido por el Tribunal Ambiental y sobre las otras defensas que el demandado pudiere alegar, con exclusión de aquellas vinculadas a la inexistencia de un ilícito o de culpabilidad, que se considerarán hechos establecidos por la sentencia del Tribunal Ambiental.

En lo que concierne a los incidentes, la LTA establece que deberán promoverse en dicha audiencia y se resolverán en la sentencia definitiva, a menos que se trate de excepciones o defectos de procedimiento que impidan entrar a resolver sobre el fondo, los que serán resueltos en la audiencia y, de ser posible, subsanados en ella a efectos de dar curso progresivo al proceso. El traslado que pueda recaer sobre los incidentes se deberá evacuar en dicha audiencia.

Por otra parte, la ley indica que si el juez lo estima conveniente o alguna de las partes lo solicita para acreditar los hechos pertinentes, oirá el informe de un perito, nombrado en la misma audiencia por los interesados y, a falta de acuerdo, por el mismo tribunal. El juez fijará un plazo al perito para que presente su informe, que no podrá exceder de 30 días desde que este cuente con los antecedentes requeridos para evacuar su informe, lo que identificará en el acto de su aceptación o dentro de los tres días siguientes a efectos de que el juez disponga lo conveniente para recabarlos. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez por un máximo de 15 días.

En lo que se refiere a la sentencia definitiva de primera instancia, la LTA expresa que deberá dictarse dentro de quinto día contado desde la fecha de la audiencia, o de la presentación del informe antes mencionado, cuando hubiere sido requerido. Asimismo, indica que la sentencia es apelable en el solo efecto devolutivo (es decir, sin suspender los efectos derivados de la sentencia), apelación que gozará de preferencia para su vista y fallo; y con respecto a las demás resoluciones que se dicten, la ley dispone que estas serán inapelables.

Finalmente, en esta materia, la LTA establece que en contra de la sentencia definitiva que dicte la Corte de Apelaciones respectiva, no procederá recurso alguno.

Ahora bien, las vinculaciones entre la actuación del Tribunal Ambiental y las del juzgado civil, son las siguientes:

- 1.- Para demandar por indemnización de perjuicios, debe existir una sentencia previa dictada por el Tribunal Ambiental que haya establecido precisamente la generación de un daño ambiental, y la obligación de repararlo, como se desprende de lo que disponen los incisos 1° y 3° del artículo 46, LTA.
- 2.- En el procedimiento seguido ante el juzgado de letras civil, y para los efectos de que este se pronuncie sobre la indemnización de perjuicios, deberá basarse en el daño ambiental y en la relación causal entre este y la acción del ofensor establecidas por el Tribunal Ambiental (artículo 46, inciso 3°, LTA).

### **B) Prescripción de la acción indemnizatoria ordinaria**

El inciso final del artículo 46 de la LTA dispone que la acción de indemnización de perjuicios prescribirá de conformidad a lo dispuesto en el artículo 63 de la ley N°19.300, esto es, cinco años desde la manifestación evidente del daño. Con todo, y como ha sido visto, establece que sin perjuicio de ello, la señalada prescripción se suspenderá desde la notificación de la acción de reparación por daño ambiental hasta que se encuentre firme o ejecutoriada la sentencia que ponga término al respectivo juicio o haga imposible su continuación.