



DAÑO AMBIENTAL: DESARROLLO JURISPRUDENCIAL Y CAMBIOS LEGISLATIVOS

DICIEMBRE 2024

SERIE
INFORME
LEGISLATIVO
77

AUTOR: PILAR HAZBUN Z.

ISSN 0717-1544



AUTORA:
PILAR HAZBUN Z.

Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile.
Coordinadora de Asuntos Jurídicos y Legislativos de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL: CONCEPTOS Y REGULACIÓN LEGAL	7
3. UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES	9
4. LA ACCIÓN POR DAÑO AMBIENTAL EN CIFRAS Y DESARROLLO JURISPRUDENCIAL	12
5. CAMBIOS LEGISLATIVOS VINCULADOS AL DAÑO AMBIENTAL	17
6. CONCLUSIONES	22
7. REFERENCIAS	24

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza el régimen de responsabilidad por daño ambiental en Chile, la evolución y desarrollo jurisprudencial que ha tenido y las reformas legislativas en actual tramitación que pretenden introducir algunas modificaciones al mismo.

Las reformas legislativas propuestas, como la redistribución de la carga de la prueba y las modificaciones al momento a partir del cual se computa el plazo de prescripción, si bien buscan facilitar el acceso a la justicia ambiental, presentan riesgos de fomentar la litigación temeraria en esta materia. Además, se destaca que, dado el objetivo de reparación del daño ambiental, la conciliación puede ser tan efectiva como la sentencia, evitando la exacerbación de conflictos y promoviendo soluciones más ágiles y colaborativas. Mantener el equilibrio actual es clave para garantizar un sistema eficiente y legítimo.

1. INTRODUCCIÓN

En Chile la regulación de la responsabilidad por daño ambiental ha evolucionado significativamente desde la promulgación de la Ley N°19.300, Ley General sobre Bases del Medio Ambiente, marcando un hito en la protección jurídica del medio ambiente. Este informe examina cómo esta normativa, junto con los cambios legales posteriores que configuran la actual institucionalidad ambiental, han establecido un régimen de responsabilidad especial, que se distingue de otras figuras del derecho civil.

Esta Serie Informe tiene por objeto revisar la evolución que ha tenido el régimen de responsabilidad por daño ambiental en nuestra jurisprudencia, a efectos de evaluar las propuestas legislativas que pretenden introducir modificaciones al mismo, contenidas en las reformas impulsadas por el Ejecutivo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como a la Superin-

tendencia de Medio Ambiente, en actual tramitación en el Congreso Nacional.

Para ello, se exponen, en primer lugar, ciertas nociones fundamentales sobre daño ambiental, la naturaleza jurídica de la acción que persigue su reparación y su regulación a nivel legal.

Luego, se presentan algunas cifras obtenidas a partir de información disponible en los Tribunales Ambientales, que ilustran la aplicación práctica de este régimen en los Tribunales Ambientales, así como también las principales líneas jurisprudenciales sobre la materia.

Finalmente, se explicitan los cambios que se pretenden introducir al régimen de responsabilidad por daño ambiental y/o que dicen relación con el daño ambien-

tal propiamente tal, por las reformas legales en actual tramitación en el Congreso Nacional, concluyéndose que estos pueden implicar un aumento significativo en los ingresos de demandas por daño ambiental, sin que exista una debida justificación para ello. Al respecto, son especialmente preocupantes los cambios

que se promueven en relación con la distribución de la carga de la prueba o sobre el plazo de prescripción aplicable. Estos cambios no solo podrían generar un aumento artificial de demandas por daño ambiental, sino también desviar recursos y atención de los casos realmente justificados.

2. RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL: CONCEPTOS Y REGULACIÓN LEGAL

En nuestra legislación, el régimen general de responsabilidad por daño ambiental se encuentra regulado en el artículo 51 y siguientes de la Ley N°19.300, Ley General sobre Bases del Medio Ambiente (LGBMA). En efecto, dicho artículo dispone:

“Art. 51. Todo el que culposa o dolosamente cause daño ambiental responderá del mismo en conformidad a la presente ley.

No obstante, las normas sobre responsabilidad por daño al medio ambiente contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo no previsto por esta ley o por leyes especiales, se aplicarán las disposiciones del Título XXXV del Libro IV del Código Civil.”

Por su parte, se entiende por daño ambiental “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes” (artículo 2° letra e) de la LGBMA).

Como se desprende de la transcrita disposición 51 de la LGBMA, el régimen ordinario o general de responsabilidad por daño ambiental operará siempre cuando no haya leyes especiales al efecto¹ Por otra parte, en

1. “Entre los casos de responsabilidad ambiental especial se señalan como ejemplos clásicos la responsabilidad por la contaminación acuática, contenida en el art. 144 del DL N° 2.222 de 1978 ley de navegación; la responsabilidad objetiva por el daño nuclear, art. 49 de la ley N° 18.302 de seguridad nuclear. A los que se agrega el caso del art. 36 del DL N° 3.557 de 1981, Ley de Protección Agrícola, el que dispone la responsabilidad objetiva frente a los daños causados a terceros por el uso de plaguicidas. Sin embargo, resulta cuestionable que en estos casos estemos ante una responsabilidad ambiental especial, toda vez que el daño que se indemniza corresponde a los daños que sufrieron terceros (en su persona o propiedad) y no el daño en el medio ambiente a cuya reparación es a lo que estrictamente tiende la LGBMA. En consecuencia, más que tratarse de una responsabilidad ambiental especial, en estricto rigor, se trata de una responsabilidad civil extracontractual nacida a partir de un daño ambiental.” BERMÚDEZ S., Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. (2da. Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), p. 390.

cuanto a lo no contemplado en leyes especiales o en el régimen general, se estará a las normas de responsabilidad civil extracontractual del Código Civil.

Esta distinción resulta importante, por cuanto en esta Serie Informe sólo analizaremos el régimen general u ordinario de responsabilidad por daño ambiental consagrado en la LGBMA, el cual tiene su propia acción por daño ambiental y es independiente de otras acciones indemnizatorias. En efecto, según indica el artículo 53 de la LGBMA, “producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado.”

Ahora bien, es preciso señalar que el artículo 52 de la LGBMA contempla una presunción legal de responsabilidad. En efecto, dispone la norma:

“se presume legalmente la 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 presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias.

Con todo, sólo habrá lugar a la indemnización, en este evento, si se acreditare relación de causa a efecto entre la infracción y el daño producido”.

Esta acción de daño ambiental, de competencia de los Tribunales Ambientales², puede deducirse por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño; las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas; y por el Estado, a través del Consejo de Defensa del Estado. Una vez deducida la acción por algunos de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, sin perjuicio de actuar como terceros.

En relación a la prescripción, la LGBMA dispone que la acción ambiental y las acciones civiles emanadas del daño ambiental prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño.

Finalmente, en los artículos 33 y siguientes, de la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales (“LTA”), se contempla el procedimiento que rige a esta acción. Este procedimiento puede iniciarse por demanda o medida prejudicial. En la demanda sólo podrá pedirse la declaración de haberse producido el daño ambiental por culpa o dolo del demandado y la condena a éste a repararlo materialmente, según el artículo 53 de la LGBMA.

2. De acuerdo al artículo 17 de la Ley 20.600, “los Tribunales Ambientales serán competentes para: (...) 2) Conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado, en conformidad con lo dispuesto en el Título III de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de estos asuntos el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado.”

3. UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

Como bien explica el profesor Jorge Femenías, en su libro “La responsabilidad por daño ambiental”, el régimen de responsabilidad por daño ambiental “se trata de un régimen de carácter ‘general’ – aplicable a todos los casos de daño ambiental en que no existan leyes especiales-, pero a su vez ‘especial’, puesto que se aplica, precisamente, solo ante toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”, esto es, solo ante daños ambientales entendido éste en los términos precisos definidos en el artículo 2 letra e) de la LGBMA”³.

Frente a las características propias de este régimen de responsabilidad, surgen dudas respecto a su naturaleza

jurídica. Al respecto, tanto la doctrina y la jurisprudencia han indicado que este régimen poseería una naturaleza civil, similar a la naturaleza de la responsabilidad civil extracontractual. Esta última, regulada en el artículo 2314 y siguientes del Código Civil, es aquella que genera la obligación a una persona de reparar el daño causado a otro producto de un hecho suyo culpable o doloso a otro.

Sin embargo, esta concepción plantea ciertas interrogantes e inquietudes. De partida, a diferencia de lo que ocurre en sede de responsabilidad civil extracontractual que opera entre particulares, en esta acción de daño ambiental, el objeto protegido es el medio ambiente o uno o más de sus componentes. De hecho,

3. FEMENÍAS, Jorge. (2017). *La Responsabilidad por Daño Ambiental*. (Santiago, Ediciones UC), pp.47-48.

el fin que se persigue con esta acción es precisamente la reparación por el daño causado al medio ambiente.

Por ello, es relevante qué se entiende por medio ambiente. En relación a este concepto, a diferencia del artículo 19 N°8 de la Constitución que conceptualiza y garantiza a las personas la protección del medio ambiente como un elemento indispensable para el desarrollo de la vida humana (enfoque antropocéntrico), la LGBMA contempla una noción de medio ambiente mucho más extensa. De acuerdo al artículo 2 letra II) de la LGBMA, se define al mismo como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socio-culturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”⁴.

Este concepto amplio ha generado también críticas desde la doctrina, pues “el problema que se desprende de la amplitud del concepto legal radica en que, a partir de su sola lectura, dados los elementos que comprende, se podría afirmar que el medio o entorno es prácticamente todo y, por tanto, que el derecho público subjetivo que a él se tiene, comprende un objeto tan amplio como dicho concepto. Sin embargo, ello llevaría a afirmar que cualquier alteración del medio, dónde y cómo sea que ella se produzca (incluso fuera de las fronteras del Estado), afecta a tal derecho y, por tanto, podría activar los mecanismos de protección constitucional y legal”⁵.

Por ello, según expone Jorge Femenías, este régimen de responsabilidad posee una naturaleza especial y autónoma, y en el que “no existe una víctima individual en

el sentido tradicional que la dogmática del Derecho de la responsabilidad civil le atribuye al término y que se refiere no a la relación entre dos individuos, sino entre los organismos y el entorno”.

Sobre las características especiales de este tipo de responsabilidad, se ha pronunciado también el máximo Tribunal de Justicia en el siguiente sentido:

“que lo expresado obliga a traer a colación algunas consideraciones doctrinarias en relación al concepto de daño ecológico o ambiental y que lo diferencian de la noción clásica o tradicional del daño civil, al cual se le aplica lisa y llanamente el estatuto del Derecho Privado. En síntesis, los autores han manifestado que el daño ambiental puede presentar todas o alguna de las siguientes características: a) Su producción puede afectar a un número indeterminado de víctimas; b) Los efectos que ocasiona son permanentes o dilatados en el tiempo; c) Una vez tomadas las medidas de reparación, hay falta de certeza acerca de la recuperación total e íntegra del medio ambiente afectado; y d) Su manifestación externa puede ser posterior al de su ocurrencia. Resulta esclarecedor citar el siguiente párrafo: “También se ha dicho que los daños ambientales son diferentes a los restantes perjuicios, “no es un daño común”, si puede usarse esta expresión para aludir a un perjuicio cuya realidad es fácilmente comprobable; por el contrario: a) son, en muchas ocasiones, despersonalizados o anónimos, con graves dificultades para la determinación del agente; b) suelen alcanzar y provocar un número elevado de víctimas, un barrio, una región, el país; c) pueden ser el resultado

4. BERMÚDEZ S., Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*; ob.cit., p.63.

5. FEMENÍAS, Jorge. (2017). *La Responsabilidad por Daño Ambiental*. ob. Cit., p.79.

de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas, desconocidas para las víctimas, y d) también ser un daño cierto y grave para el ambiente, el agua subterránea o un lago, pero respecto de las personas que lo invocan sin relevancia, o no tenerla en la actualidad”⁶.

En todo caso, y al tenor del citado artículo 51 de la LGBMA, para que opere la responsabilidad por daño ambiental, se requieren ciertos presupuestos: (i) la existencia de un daño ambiental, entendido éste en los términos del artículo 2° letra e); (ii) culpa o dolo de el que lo causa; (iii) relación de causalidad. A ello se agrega además la legitimación activa.

6. Corte Suprema, sentencia de 2 de junio de 2014, Rol 14.209-2013, “Estado de Chile con Empresa Minimal Enterprises Company”.

4. LA ACCIÓN POR DAÑO AMBIENTAL EN CIFRAS Y DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

Aclaradas algunas nociones y características fundamentales del régimen de responsabilidad por daño ambiental, se analizará a continuación cuál ha sido su alcance y aplicación práctica, así como los principales criterios y jurisprudencia que han asentado los Tribunales de Justicia sobre daño ambiental significativo.

4.1 Algunas cifras relevantes sobre las acciones por daño ambiental

En relación a lo primero, conviene mostrar algunas cifras que reflejan los ingresos, desarrollo y desenlace que tienen las acciones por daño ambiental en nuestro país, a contar de la nueva institucionalidad ambiental vigente, observándose diferencias entre los distintos

Tribunales Ambientales que son competentes para conocer de este tipo de acciones.

A modo de contexto, cabe recordar que, con la publicación de la Ley N°20.600, el 2012, se crearon los Tribunales Ambientales, los que vinieron a complementar la nueva institucionalidad medioambiental que se inició el 2010 con la Ley N°20.417, que creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

Así, tres son los Tribunales Ambientales en nuestro país, los cuales entraron en vigencia de forma diferida. El primero que comenzó su funcionamiento, en marzo de 2013, fue el Segundo Tribunal Ambiental (2

TA), con sede en Santiago y jurisdicción y competencia entre las regiones de Valparaíso y Maule, incluida la Región Metropolitana. Luego, en diciembre de 2013, fue el turno del Tercer Tribunal Ambiental (3 TA), con sede en Valdivia y cuya jurisdicción y competencia se extiende desde las regiones de Ñuble hasta Magallanes y la Antártica Chilena. Finalmente, en septiembre de 2017 entró en funcionamiento el Primer Tribunal Ambiental (1 TA), con sede en Antofagasta y con jurisdicción entre las regiones de Arica a Coquimbo. Esta entrada en vigencia diferida, así como la extensión territorial que abarca cada Tribunal, es importante de tener en consideración para el análisis de las estadísticas judiciales.

Según las estadísticas oficiales proporcionadas por los Tribunales Ambientales⁷, a nivel nacional han ingresado un total de 213 demandas por daño ambiental, que se desglosan de la siguiente manera: en el 1 TA (desde el 2017 al 2024) han ingresado 32 demandas de repa-

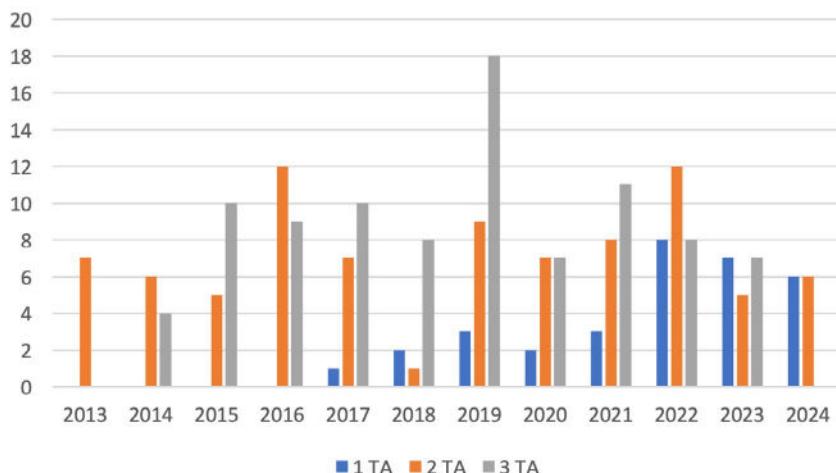
ración por daño ambiental; en el 2 TA (desde el 2013 al 2024), 89; y, en el 3 TA (desde el 2013 al 2024), 92⁸. Como se ve, tanto en el 2 TA como en el 3 TA el número de ingresos de demandas por daño ambiental es mayor que en el 1 TA. Incluso si considerásemos sólo las demandas ingresadas desde el 2017 al 2024, asimilando el período analizado, el número de ingresos en el 2 TA y en el 3 TA es mayor que en el 1 TA (57 en el 2 TA y 69 en el 3 TA, respectivamente). En el Gráfico 1 se muestra la distribución de ingresos de demandas por daño ambiental por año y tribunal, dando cuenta que el peak de ingresos lo alcanzó el 3 TA el año 2019, con 18 demandas de daño ambiental.

Ahora bien, de las demandas ingresadas, es interesante revisar cuántas de ellas han concluido por sentencia definitiva dictada por el tribunal ambiental respectivo.

Según la información disponible, el Gráfico 2 muestra la relación entre ingresos y sentencias dictadas por

EL 2 TA Y EL 3 TA PRESENTAN MAYORES INGRESOS POR DEMANDAS DE DAÑO AMBIENTAL

Gráfico 1. Ingresos de demandas de daño ambiental por año y tribunal



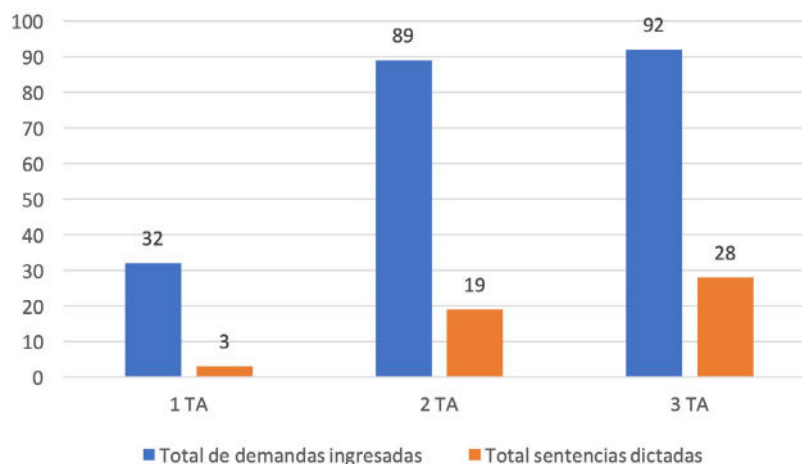
Fuente: elaboración propia en base a cifras disponibles en los Tribunales Ambientales.

7. Estas cifras se obtienen de los respectivos sitios web de cada uno de los Tribunales Ambientales, a saber: Primer Tribunal Ambiental, <https://www.1ta.cl/>; Segundo Tribunal Ambiental, <https://tribunalambiental.cl/>; y Tercer Tribunal Ambiental, <https://3ta.cl/>.

8. Revisados hasta el 24 de diciembre de 2024.

LA TASA DE DICTACIÓN DE SENTENCIAS POR DAÑO AMBIENTAL ES BAJA EN COMPARACIÓN A LOS INGRESOS

Gráfico 2. Relación entre ingresos y sentencias de daño ambiental



Fuente: elaboración propia en base a cifras disponibles en los Tribunales Ambientales.

cada tribunal. Sin perjuicio de otras resoluciones de término o de mecanismos alternativos a la resolución de la controversia, en lo que respecta a la dictación de sentencias definitivas, el 1 TA, ha dictado 3 sentencias sobre daño ambiental de un total de 32 demandas; el 2 TA, 19 de 89; y el 3 TA, 29 de 92. De este modo, en el 1 TA, sólo en el 9,3% de las demandas ingresadas se ha dictado sentencia definitiva. Este porcentaje sube a 21,3% y un 31,5% en el 2 TA y 3 TA, respectivamente.

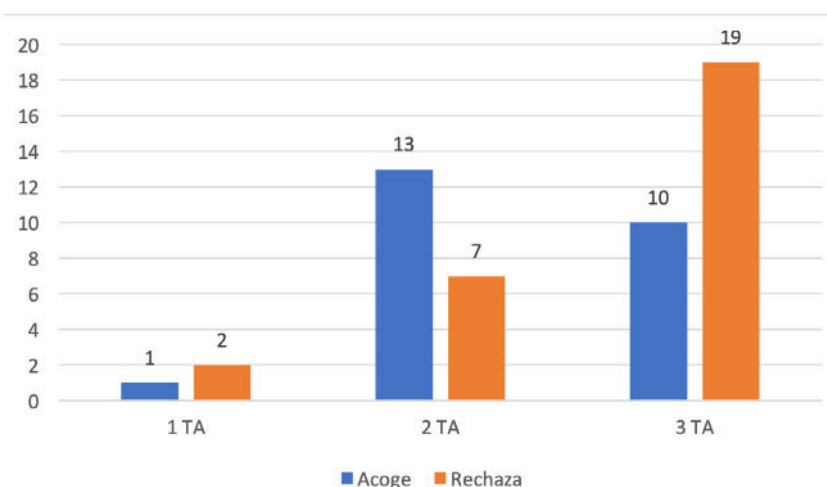
Sin perjuicio de encontrarse pendientes algunos juicios de responsabilidad por daño ambiental, respecto de los ya concluidos, llama la atención que las formas de término a estas demandas son muy variadas, tales como conciliaciones, transacciones, desistimientos u otras resoluciones que ponen término al procedimiento. A modo de ejemplo, según las estadísticas oficiales del 3 TA⁹, de las 92 demandas totales ingresadas, 62 se encuentran terminadas. De estas últimas, 28 concluyeron en sentencias definitivas, 11 en conciliaciones

y 23 en otras formas de término (desistimiento, inadmisibilidad, apercibimientos, etc.). Ello contrasta, por ejemplo, con lo que se ve en el 1 TA, donde de las 32 causas ingresadas por daño ambiental, sólo en 3 se ha dictado sentencia definitiva y en 8 se ha llegado a conciliaciones.

Adicionalmente, resulta útil para el estudio mirar los resultados de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales, es decir, en cuántas de ellas se termina acogiendo o rechazando la demanda de daño ambiental. El Gráfico 3 muestra los resultados de estas sentencias, desagregada la información por tribunal. Al considerar el total de las sentencias que acogen las demandas versus el total de las sentencias que rechazan, se da cuenta que, mientras en 28 sentencias se rechazó la demanda por daño ambiental deducida, en 24 el tribunal ambiental resolvió acogerla.

Por su parte, al revisar las sentencias definitivas que han rechazado la demanda de daño ambiental dedu-

9. Estadísticas oficiales disponibles en <https://3ta.cl/3ta-en-cifras/>.

PROPORCIÓN ENTRE DEMANDAS ACOGIDAS Y RECHAZADAS A NIVEL NACIONAL**Gráfico 3.** Relación entre demandas acogidas v/s rechazadas por tribunal ambiental

Fuente: elaboración propia en base a cifras disponibles en los Tribunales Ambientales.

cida, observamos que entre las causas más recurrentes de rechazo se encuentran la de no haberse acreditado el daño ambiental, junto con no considerarse significativa la afectación al medio ambiente. Por otro lado, en sólo una sentencia se acogió una excepción de prescripción opuesta por la parte demandada (Rol D-11-2021, del 3 TA), lo que hace innecesario realizar ajustes en esta materia, como se verá más adelante.

4.2. Jurisprudencia relevante sobre daño ambiental “significativo”

Como se indicó anteriormente, esta acción tiene una naturaleza especial, pues, se requiere de la existencia de un daño ambiental significativo, culpa o dolo del demandado y relación de causalidad entre este actuar culpable y el daño ocasionado, además de la legitimidad activa de quien interpone la acción.

Vistas las estadísticas judiciales sobre las demandas por daño ambiental desde el 2013 en adelante, y dado que uno de los principales criterios, sino el más, a la hora de fallar tiene que ver con la acreditación del daño

ambiental y el elemento de la significancia del daño, analizaremos los principales criterios jurisprudenciales que se han sostenido sobre el mismo. Ello resulta de vital trascendencia, porque la mayoría de las demandas por daño ambiental que son rechazadas en la sentencia definitiva, lo son por cuanto a juicio del tribunal ambiental respectivo no se logró acreditar el daño ambiental o éste no era significativo en los términos que exige el artículo 2° letra e) de la LGBMA.

Sin embargo, siendo un concepto indeterminado, los tribunales, más que entregar criterios objetivos, recurren a otros conceptos jurídicamente indeterminados, como “relevante” o la “gravedad” del daño para efectos de tenerlo por configurado.

Uno de los criterios más utilizados por la jurisprudencia es si el daño ambiental causa a su vez, un daño o afectación a la salud de las personas. Este criterio da cuenta de aquellos casos en que un mismo hecho puede ocasionar un daño ambiental o ecológico puro (aquél que se infiere al medio ambiente sin que exista una víctima propiamente tal), y un daño civil a un particular, sea patrimonial (a su propiedad, bienes, etc.)

o extrapatrimonial (salud, integridad, etc.). Así, uno de los criterios que se ha utilizado por los Tribunales de Justicia para determinar si la pérdida, disminución, detrimento o menoscabo inferido al medio ambiente es significativo, es verificar si ese daño ambiental permite o contribuye a que se genere, a su turno, un daño civil que se traduzca en una lesión o amenaza a la salud e integridad de las personas¹⁰.

Otros criterios utilizados dicen relación con la irreversibilidad o condición de irrecuperable del componente ambiental dañado, esto es, aquellas hipótesis donde el medio ambiente o el componente ambiental dañado no pueda ser repuesto a una calidad similar a la que tenía con anterioridad al daño ambiental, daño de “envergadura” o “relevancia”, permanencia del daño, entre otros.

A modo ilustrativo, la Excm. Corte Suprema, en reciente sentencia sobre la materia, de septiembre de 2024, acogió un recurso de casación en el fondo interpuesto en contra de la sentencia dictada por el 3 TA, y dictó sentencia de reemplazo, acogiendo la demanda de daño ambiental. Dicha causa versa sobre el daño causado a consecuencia de la aplicación de químicos por parte del demandado que produjo la muerte de 80.000 abejas contenidas en 187 colmenas. La Corte determinó, en primer lugar, que era un área sensible y que el demandado aplicó las sustancias sin cumplir con el aviso previo en los términos exigidos por la normativa, entendiendo que se verifica la presunción del artículo 52 de la Ley No19.300.

En efecto, la Corte consideró significativo el daño ambiental, “por recaer en un componente especialmente sensible, según ya se ha explicado, derivándose que cualquier afectación a éste, aun cuando desde el punto de vista cuantitativo no sea de grandes proporciones, tiene incidencia importante en el ecosistema y debe, por tanto, considerarse de relevancia y ser reparado”¹¹.

Por otro lado, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema también ha sido enfática en resguardar el cumplimiento de la normativa ambiental, recurriendo a la presunción citada del artículo 52 referido. A modo de ejemplo, en sentencia dictada en junio de 2018, se pronunció la Corte en el siguiente sentido:

“8°) Que, sin embargo, lo expuesto no es óbice para determinar la existencia del daño ambiental alegado, toda vez que es indudable que las obras realizadas, por su envergadura, impactaron el equilibrio sistémico del lugar, pues se arrasó con una hectárea de vegetación, no en un lugar cualquiera, sino que en un lugar expresamente protegido por el legislador. En efecto, en estos autos, se acusó la existencia de un daño ambiental que, entre otros, estaba constituido por una afectación significativa del paisaje, pues la remoción de grandes volúmenes de tierra y erradicación de la cubierta vegetal produjo un daño paisajístico en el sector. Así, resulta relevante traer a colación lo dispuesto en el Decreto N° 55 del año 1976, que crea el “Área de protección Lago Vichuquén y prohíbe la corta de árboles y arbustos”¹².

10. FEMENÍAS, Jorge. (2017). *La Responsabilidad por Daño Ambiental*. ob. Cit., pp.223-224.

11. Corte Suprema, sentencia de 11 de septiembre de 2024, Rol 246. 935-2023.

12. Corte Suprema, sentencia de 25 de junio de 2018, Rol 41.417-17. En la misma línea, Corte Suprema, sentencia de 5 de enero de 2016, causa Rol 3022-15.

5. CAMBIOS LEGISLATIVOS VINCULADOS AL DAÑO AMBIENTAL

En enero de 2024, el Gobierno del Presidente Gabriel Boric ingresó dos proyectos de ley que pretenden modificar la institucionalidad ambiental. Se trata del mensaje que reforma la Ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia (“Reforma al SEIA”)¹³, y el que fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia de Medio Ambiente (“Reforma SMA”)¹⁴. A estos dos proyectos, se suma aquel que pretende fijar la Ley Marco de autorizaciones sectoriales, que persigue reducir los plazos de tramitación asociados a los permisos, en un contexto donde urge reactivar la economía y la inversión.

Si bien estos tres proyectos de ley forman parte de la Agenda Pro Inversión del Gobierno y se enmarcan dentro de un gran objetivo que dice relación con hacer más eficientes los procesos asociados a los instrumentos de gestión ambiental, permisos sectoriales y entregar más certeza a todos los actores que participan de los mismos, se introducen cambios que se alejan especialmente de este último propósito.

A continuación, se indican las principales modificaciones que se están promoviendo en la Reforma al SEIA al régimen de responsabilidad por daño ambiental, así como otras modificaciones incorporadas al artículo segundo de la Ley N°20.417, (“LOC SMA”), que inciden en daño ambiental.

13. Boletín N°16.552-12.

14. Boletín N°16.553-12.

5.1 Cambios propuestos en la Reforma al SEIA al régimen de responsabilidad por daño ambiental

a. Sobre la legitimación activa. La normativa vigente le entrega la titularidad para ejercer la acción por daño ambiental a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño; las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas; y por el Estado, a través del Consejo de Defensa del Estado (CDE), pero, una vez deducida la acción por algunos de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, sin perjuicio de actuar como terceros. El proyecto modifica esta norma, a fin de otorgarle legitimación activa a todo evento al CDE, con independencia de si otro legitimado activo ingresó una demanda previamente.

La razón de ser de este cambio propuesto, según el mensaje, es que este último organismo es “el que presenta una mejor posición desde el punto de vista legal para hacer valer este tipo de acciones, considerando su capacidad de coordinación con todos los organismos de la Administración del Estado que puedan colaborar en la determinación de los hechos que configuran daño ambiental, así como sus mejores herramientas para determinar, de manera fehaciente, el alcance espacial y temporal de los efectos del daño ambiental”¹⁵.

b. Distribución de la carga de la prueba. Un cambio bastante controversial en la Reforma al SEIA es aquel que permite al tribunal, al iniciar el término probatorio, distribuir la carga de la prueba, conforme a la disponibilidad y facilidad probatoria que posea cada una de las partes en el litigio. Lo anterior se comunica-

rá a las partes en la misma resolución, para que asuman las consecuencias que les pueda generar la ausencia o insuficiencia de material probatorio que hayan debido aportar, o el no rendir la prueba correspondiente de que dispongan en su poder.

De acuerdo al Gobierno, esta norma se incorporaría para corregir asimetrías económicas y técnicas para acceder a la justicia ambiental, y, en particular, para probar el daño ambiental en sede judicial, siguiendo directrices del Acuerdo de Escazú. Sin embargo, si el motivo es colaborar con la parte que no cuenta con recursos suficientes para llevar adelante un procedimiento judicial por daño ambiental, hay otras herramientas menos lesivas. Por de pronto, y como vimos, el mismo proyecto de ley entrega al CDE legitimación activa a todo evento relativo a demandas por daño ambiental. Con ello, reconoce que el CDE tiene una mejor posición para deducir estas acciones, dada su coordinación con los organismos del Estado y sus mejores herramientas para determinar el alcance espacial y temporal de los efectos del daño ambiental.

En cambio, alterar la carga de la prueba tiene muchos riesgos. De partida, al ser una facultad discrecional del juez se pone en riesgo su imparcialidad, pues ¿qué criterios utilizará el juez para definir quién se encuentra en mejor posición de probar un hecho. Además, existe el riesgo de un aumento artificial de este tipo de acciones o de incentivar la litigación temeraria. En ese sentido, y dado que una norma prácticamente idéntica comenzó a aplicarse hace poco en juicios de interés individual de consumidores llevados ante los Juzgados de Policía Local, pareciera razonable evaluar su implementación, antes de aventurarse a incluirla

15. Mensaje Boletín N°16.552-12, pp.15-16.

en otros procedimientos de naturaleza más compleja.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, en la reforma procesal civil (Boletín N°8197-07) aún pendiente de tramitación, se contenía una norma prácticamente idéntica, que fue desestimada en el primer informe de comisión por las desventajas y riesgos que conlleva una norma de esta naturaleza.

c. Requerir a la municipalidad para que demande.

Cualquier persona podrá requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que ésta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. La municipalidad demandará en el término de 45 días, y si resolviere no hacerlo por insuficiencia de los antecedentes, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. 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. La municipalidad deberá informar de la interposición de la demanda o de la resolución fundada de la no presentación de esta al CDE.

d. Prescripción de la acción por daño ambiental.

Se modifica el artículo 63 de la LGBMA, estableciendo que la acción ambiental y las civiles emanadas del daño ambiental prescribirán en 5 años, contado desde la última¹⁶ manifestación evidente e íntegra¹⁷ del daño.

Esta modificación, además de incorporar conceptos ambiguos y que darán lugar a interpretación, abre la puerta a que la acción de daño ambiental se torne de-

finitivamente en una acción imprescriptible, lo que va en la dirección opuesta a entregar mayor certeza a los actores involucrados. En todo caso, si observamos los fallos en esta materia, con la norma vigente ya basta, pues prácticamente no se han acogido excepciones de prescripción.

5.2 Cambios en la Reforma a la SMA

a. Daño ambiental como infracción gravísima.

Bajo la normativa actual, constituye una infracción gravísima, el hecho, acto u omisión que, infringiendo las disposiciones pertinentes, cause daño ambiental no susceptible de reparación, mientras que infracción grave, el daño ambiental susceptible de reparación. Sin embargo, conforme a la Reforma a la SMA, basta que se cometa cualquier daño ambiental, sin importar si es reparable o no, para que se entienda configurada una infracción gravísima, que puede llegar a ser sancionada con la revocación de la RCA, clausura o multa de hasta 10.000 UTA. Sobre este cambio, no parece adecuado catalogar todo daño ambiental como infracción gravísima, pues los efectos de éste pueden ser muy disímiles. De hecho, y como vimos anteriormente, uno de los elementos que los Tribunales consideran para efectos de determinar si un daño ambiental es significativo o no es precisamente su carácter de irreparable.

b. Cambios a los incentivos al cumplimiento.

Uno de los incentivos originales de la LOSMA consistía en incentivar el cumplimiento ambiental y promover la reparación del daño ambiental en sede administrativa. Para ello, el legislador estableció tres mecanismos: la autodenuncia, los programas de cumplimiento y los planes de reparación. Según el mensaje de la Reforma

16. Lo subrayado es lo que se agrega.

17. Ídem.

a la SMA, estos tres instrumentos han tenido dificultades para ser implementados en distintos niveles, lo que ha incidido en su utilización y eficacia, razón por la que se promueven algunas modificaciones.

• Programas de cumplimiento

La legislación vigente contempla que el infractor, una vez iniciado un procedimiento sancionatorio, pueda presentar un programa de cumplimiento (PDC). Estos PDC consisten en un plan de acciones y metas con el objeto que los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental dentro del plazo que fije la Superintendencia para ello. En caso que se apruebe el PDC, se suspende el procedimiento sancionatorio.

Debido a este diseño, el PDC es el instrumento de mayor utilización por quienes están bajo la regulación de la SMA existiendo 995 aprobados desde 2012 a la fecha, mientras que en dicho periodo hubo 956 sanciones¹⁸, 29 autodenuncias acogidas y sólo un plan de reparación¹⁹. El proyecto de ley suma nuevas restricciones para presentar un PDC, no procediendo en el caso de cargos gravísimos por daño ambiental, o que no hayan cumplido el requerimiento de ingreso al SEIA²⁰. Respecto a la restricción en caso de daño ambiental, pareciera ir en sentido contrario a lo que señala el mensaje del proyecto de ley de propender a la reparación del daño de manera anticipada, ya que permite hacerse cargo hoy del problema, ver-

sus un plan de reparación que requiere finalizar el procedimiento sancionatorio respectivo para iniciar su diseño.

La señal que se entrega con esta restricción al uso del PDC es que se privilegia la sanción al infractor más que la reparación en forma eficiente, eficaz y oportuna del medioambiente que debiera ser el principal objetivo.

• Planes de Reparación

Bajo la legislación actual, una vez notificada la resolución de la SMA que pone término al procedimiento sancionador, el infractor podrá presentar voluntariamente ante ella una propuesta de plan de reparación (PR) avalada por un estudio técnico ambiental. Esta propuesta contiene los objetivos y medidas de reparación del daño ambiental causado, buscando una pronta reparación y evitando llegar a la instancia judicial.

El proyecto de ley, en cambio, viene en hacer obligatoria la presentación de un PR en los casos en que se configure daño ambiental y su no presentación (así como el rechazo de la propuesta por incumplir sus requisitos o el incumplimiento de un PR aprobado por la SMA), será considerado una infracción (sancionable hasta por 10 mil UTA, aproximadamente US\$8 millones). Con ello se cambia un elemento de la esencia de un PR, que es que éste sea voluntario.

18. Mensaje proyecto ley de modifica la SMA (Boletín 16.553-12).

19. Presentación Superintendente del Medio Ambiente ante la comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, marzo 2024.

20. La ley vigente impide presentar un PDC si los infractores se hubiesen acogido a programa de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental o se les hubiese aplicado anteriormente una sanción por parte de la SMA por infracciones gravísimas y graves, o hubiese presentado con anterioridad un PDC, salvo que se tratase de infracciones leves.

El problema de esta modificación es que para ejercer la acción por daño ambiental se requiere previamente la no presentación de un PR, lo que va a ser sancionable pecuniariamente. Esto podría significar un obstáculo para acceder a la vía judicial, pues si un infractor prefiere litigar en sede judicial, un ente independiente a diferencia de la SMA, dicho camino va a requerir el pago de una multa de hasta 20 mil UTA.

6. CONCLUSIONES

El régimen de responsabilidad por daño ambiental en Chile, regulado en la LGBMA, es un régimen especial, con características propias y específicas que difieren de otros regímenes de responsabilidad. En efecto, el objeto que se persigue con ella es la reparación del daño ambiental, con independencia de otras acciones civiles indemnizatorias.

Revisados los datos y estadísticas disponibles en los Tribunales Ambientales, desde el 2013 ha ingresado un total a nivel nacional de 213 demandas por daño ambiental. De estas 213, sólo se ha dictado sentencia definitiva por los Tribunales Ambientales en 52 causas, lo que equivale a un 24,4% del total de las ingresadas. Además de las causas pendientes, este porcentaje se explica por cuanto un gran porcentaje de las demandas por daño ambiental termina por conciliación o

transacción celebrada entre las partes, además de otras formas de término.

En lo que respecta a las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales, el 46,1% de ellas acoge la demanda por daño ambiental, mientras que el 53,8% restante la rechaza, lo que evidencia un equilibrio entre las demandas acogidas y desestimadas en esta instancia.

Sin embargo, las reformas legislativas actualmente en discusión podrían alterar este equilibrio. Cambios como la redistribución de la carga de la prueba o la alteración del plazo de prescripción, si bien buscan facilitar el acceso a la justicia ambiental, también podrían incentivar la litigación temeraria, promoviendo conflictos judiciales con escaso fundamento técnico o jurídico. Esto no solo desviaría recursos y atención de

los casos más relevantes, sino que también podría debilitar la confianza en la institucionalidad ambiental.

Además, si el objetivo final de estas acciones es la reparación del daño ambiental, resulta fundamental destacar que la conciliación puede ser tan efectiva como la sentencia para alcanzar dicho propósito. La conciliación no solo permite resolver los conflictos de manera más ágil y menos costosa, sino que evita exacerbar el enfrentamiento entre las partes, fomentando soluciones colaborativas que prioricen la res-

tauración efectiva del medio ambiente sobre la confrontación judicial.

En este escenario, resulta crucial preservar un enfoque equilibrado que permita garantizar tanto la protección del medio ambiente, como la certeza jurídica y el desarrollo económico. Las reformas propuestas deben ser evaluadas con cautela para evitar distorsiones en el sistema actual, manteniendo el delicado balance que hoy existe entre la resolución de demandas y la reparación efectiva del daño ambiental.

7 . REFERENCIAS

BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. (2da. Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso).

FEMENÍAS, Jorge. (2017). *La Responsabilidad por Daño Ambiental*. (Santiago, Ediciones UC).

FEMENÍAS, Jorge. (2017) “La Culpabilidad en la Responsabilidad por Daño Ambiental y su Relación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVIII* (Valparaíso, Chile, 1er semestre de 2017).

LIBERTAD Y DESARROLLO, *Temas Públicos*, N°1628-2, de 25 de enero de 2024.

LIBERTAD Y DESARROLLO, *Temas Públicos*, N°1632-2, de 21 de marzo de 2024.

Proyectos De Ley y Normativa Vigente Citados

Boletín N°16.552-12, Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia.

Boletín N°16.553-13, Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica.

Ley 19.300, aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.

Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, publicada el 26 de enero de 2010.

Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, publicada el 28 de junio de 2012.

Jurisprudencia Citada

Corte Suprema, sentencia de 25 de junio de 2018, Rol 41.417-17.

Corte Suprema, sentencia de 11 de septiembre de 2024, Rol 246. 935-2023.