

Minuta : Moción parlamentaria que modifica la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, en materia de sanciones aplicables al responsable por el daño ambiental.

Santiago, 1 de septiembre de 2025

Dra. Pilar Moraga. Directora del Centro de Derecho Ambiental, Directora del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2.

1. Marco jurídico aplicable del daño ambiental

La Ley General de Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, Ley 19.300, estableció tempranamente un régimen propio en materia de responsabilidad por daño ambiental. En este marco el daño ambiental se definió como: *“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 LBGMA) e incluyó un concepto amplio de medio ambiente: *“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales 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”* (artículo 2 letra ll) de la LBGMA).

Esta legislación estableció la acción de reparación y de indemnización de daño ambiental, que hasta la creación de los Tribunales Ambientales, conocían los Tribunales Ordinarios, en primera instancia, apelación ante Corte de Apelaciones y finalmente ante la Corte Suprema, iniciadas en su gran mayoría por el Consejo de Defensa del Estado¹.

Ahora a partir del año 2012, con la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales, serán éstos los competentes para conocer de las demandas de reparación por daño ambiental, conforme lo establece el artículo 17 No2 de la Ley 20.600. A partir de ese momento le corresponderá a los Tribunales Ambientales determinar la existencia del daño ambiental y la responsabilidad, en miras de su reparación del medio ambiente afectado, mientras que los Tribunales Ordinarios conocerán la acción de indemnización.

La diferenciación en las competencias de los Tribunales Ordinarios y especiales para conocer una y otra acción, ha contribuido incontestablemente al establecimiento de medidas concretas a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 letra s) de la LBGMA: *“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”* (artículo 2 letra s) de la LBGMA).

2. Observaciones respecto de la moción parlamentaria

¹ DELGADO, VERÓNICA (2012): “La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras”, en: Revista de Derecho (Valdivia) (Vol. 25, No 1), pp. 47-76.

- 3.1 **La necesaria distinción entre acción de reparación e indemnización y la reparación *in natura* y compensación.** Es necesario distinguir entre la acción de reparación, que conocen los Tribunales Ambientales y la acción de indemnización que conocen los Tribunales Ordinarios, lo cual permite establecer que el objetivo de reparación se persigue a través de la demanda de reparación de daño ambiental que conocen los Tribunales Ambientales según lo establece el artículo 17 n°2 y por lo tanto no a través de la acción de indemnización. La distinción es muy importante para efectos de determinar de manera clara, cuáles son las medidas destinadas a reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado (*reparación in natura*) o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas. Esta última expresión “reestablecer sus propiedades básicas” se refiere a la *reparación por compensación*, la cual exige entregar al medio ambiente las condiciones existentes antes de ocurrido el daño, aunque no en un estado idéntico. El criterio que debieran respetar las medidas de compensación, sería entonces el de ser capaz de reestablecer las “propiedades básicas” del medio ambiente dañado.
- 3.2 **El objetivo de la del proyecto de ley.** El objetivo de esta moción parlamentaria va en la línea de poder recoger la experiencia y la jurisprudencia del fallo del Primer Juzgado Civil de Valdivia citado en los antecedentes generales con el objeto de modificar la ley para incluir la posibilidad de que el monto y/o parte de lo recaudado por concepto de daño ambiental, sea destinado a una posible solución o medidas de mitigación o acciones preventivas futuras del o los territorios que se vieron afectados por los daños ambientales provocados. **El ejemplo que motiva la moción parlamentaria corresponde al régimen anterior a la creación de los tribunales ambientales en cuyo contexto efectivamente la acción de reparación e indemnización se confundían, lo cual ha dejado de ser una realidad a partir de la creación de los Tribunales Ambientales.**
- 3.3 **Lo recursos recaudados por los Tribunales Ambientales.** El proyecto indica que “*es de interés de los firmantes de esta moción, poder regular por ley que los recursos recaudados en atención a lo dispuesto en los fallos de los Tribunales Ambientales por concepto de daños ambientales sean destinados a acciones de efectiva reparación, mitigación y prevención en los territorios afectados*”, lo cual es erróneo pues, como indicado antes, los Tribunales Ambientales no conocen de la acción de indemnización.
- 3.4 **La propuesta de PdL.** *"El Tribunal podrá, a solicitud de las partes, resolver que, el responsable por el daño ambiental adopte medidas reparatorias y/ o mitigadoras por los daños provocados en el o los territorios afectados o, en su caso, medidas orientadas a la prevención de desastres ecológicos para aquel o dichos territorios, en atención al daño ambiental determinado".*
- Los términos de la propuesta se refieren a la necesidad de que los Tribunales Ambientales establezcan **medidas de reparación** del daño ambiental, lo cual ya se encuentra presente en el marco jurídico actual.
 - El **concepto de mitigación**, también definido por la RAE como: “*Atenuar (algo negativo), o hacer que disminuya su intensidad o gravedad*”, podría significar un retroceso al concepto de reparación que no busca disminuir la intensidad de la afectación al medio ambiente, sino volver al estado anterior de provocado el daño.
 - En cuanto al **concepto de prevención**, este es contradictorio con el objetivo de la acción de reparación, la cual actúa una vez ocurrido el daño y también con los

propios términos de la propuesta legislativo, el cual se refiere por una parte a “la prevención” y luego a “un daño ambiental determinado”.

- Por último, el **término “desastre”** empleado en el texto de la propuesta legislativa, no es sinónimo de daño ambiental, el cual cuenta con una definición clara en el artículo 2 de la Ley 19.300.

3.1 La necesidad de reforzar la reparación del medio ambiente dañado. La jurisprudencia desarrollada por los tribunales ambientales ha contribuido con el objetivo de reparación del medio ambiente dañado. En efecto es posible sostener, que la justicia especializada ha permitido “reforzar el mayor acceso a la justicia en materia ambiental gracias a una interpretación amplia del concepto de legitimación activa, ha contribuido a la eficacia de la acción de reparación por daño ambiental a través del tratamiento de la presunción del artículo 52 de la LBGMA aliviando la carga de la prueba (incluyendo a la relación causal) y ha dado mayor precisión al concepto indeterminado de “significancia” del daño ambiental, del cual depende la determinación de la existencia del daño”.² Sin embargo, es necesario reconocer que aún existen fuertes deficiencias en materia de implementación de la reparación por daño ambiental ordenada por los Tribunales Ambientales, lo cual dice relación con la ejecución de las sentencias.

3. Debilidades para la efectiva reparación del daño ambiental: Ejecución de sentencias

Los avances alcanzados por los Tribunales Ambientales en el desarrollo de la institución de la reparación por daño ambiental, choca con las dificultades existentes en materia de ejecución de sentencias.

Un análisis exhaustivo en esta materia ha sido realizado por dos estudiantes de la Universidad de Chile, Daniela Peña en su tesis de magister³, en la cual estudia este tema hasta 2017 y por Francisca Cornejo en su memoria de pregrado, en la cual inicia su estudio en 2017 hasta 2024.

Del total de las causas revisadas por Peña, seleccionó 39 casos que cumplían con las siguientes condiciones:

- (i) se probó la existencia de un daño ambiental;
- (ii) se dictó sentencia que acogió demanda por reparación de daño ambiental;
- (iii) y/o se alcanzó una transacción entre las partes a fin de reparar el medio ambiente.

De estos 39 casos, 30 causas corresponden al sistema previo a la creación de los Tribunales Ambientales, mientras que 9 de ellas se iniciaron por demandas ingresadas a la justicia especializada.

² Pilar Moraga Sariego i Verónica Delgado Schneider, Revista Ius et Praxis, Año 28, No 2, 2022, p. 297

³ Daniela Peña, ¿Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/149999>

Peña concluye que en un importante número de causas, la reparación del daño ambiental, “no existe información disponible que demuestre la ejecución de las medidas reparatorias ordenadas en las sentencias como tampoco, de que producto de la tardanza en su ejecución, se haya decidido proceder con otro tipo de acciones, tales como el embargo de bienes del demandado o la ejecución de las medidas de reparación decretadas por el juez por parte de un tercero, a expensas del demandado”.

En dicho contexto afirma que :

- (i) “existe escasa información acerca del cumplimiento de las sentencias firmes, infiriéndose que la ejecución de medidas reparatorias solo se ha iniciado en algunas causas;
- (ii) el procedimiento actual no facilita una reparación rápida de situaciones que afectan negativamente al medio ambiente, debiendo todas las causas someterse a un análisis extenso por parte de los órganos judiciales; y,
- (iii) las causas por daño ambiental tienen 2 grandes etapas que por sus características, impactan en el tiempo que transcurre entre el daño y la ejecución de su reparación, a saber: el análisis de la demanda por reparación de daño ambiental, y el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada”.

Peña identificó algunas razones que explicarían **por qué una vez que queda firme la sentencia definitiva que acoge la demanda por daño ambiental, no se inicia inmediatamente la ejecución de las medidas de reparación del daño** ordenadas por ella.

En primer lugar, la autora observa que no son los Tribunales Ambientales que ejerzan su imperio en la etapa de ejecución de sentencias, y por el contrario, **en la mayoría de las causas es el demandante quien solicita al Tribunal que ordene al demandado informar acerca del estado de avance de la ejecución de las medidas reparatorias**.

En segundo lugar, Peña identificó que en la mayoría de las sentencias, las **acciones de control de las medidas reparatorias quedaron a cargo de servicios públicos especializados**, los cuales deben recibir informes de avance de la reparación y/o de realizar visitas para inspeccionar la ejecución de las medidas decretadas, lo cual no siempre ocurre.

En tercer lugar, Peña concluyó que un elemento que impacta en el inicio de la reparación ambiental dice relación con la **aplicación del Código de Procedimiento Civil**, cuyo procedimiento genera un retraso relevante en causas complejas como el daño ambiental .

Finalmente, la autora señala que otro elemento que tendría impacto en los tiempos de ejecución de la sentencia condenatoria es el diseño de las **medidas de reparación**, las cuales muchas veces resultan ser **demasiado genéricas o amplias**, lo que genera que deban ser especificadas con posterioridad.

Como conclusión, Peña señala que el procedimiento por daño ambiental implica que una vez detectado el daño, pasarán al menos 5 años hasta que comience la reparación del medio ambiente, y observa que, de mantenerse la aplicación de este mismo procedimiento, difícilmente se reducirán los tiempos en las causas que se inicien a futuro . Cabe señalar que, de acuerdo a las conclusiones de Peña, la única que a octubre de 2017 habría iniciado la reparación fue la correspondiente al Rol D N°14-2014, mientras que en el resto no se habría iniciado la ejecución de las medidas ordenadas.

Por su parte, en el trabajo de Francisca Cornejo⁴ se indica que del universo de demandas por daño ambiental terminadas en los distintos Tribunales Ambientales de nuestro país desde octubre de 2017 hasta 2024⁵, solo doce de estas han terminado por sentencia condenatoria.

Del análisis global de las causas podemos Cornejo concluir:

1. ***En cinco de los casos examinados, el Tribunal identificó un organismo responsable de la fiscalización de las medidas ordenadas***, mientras que en el resto es el propio tribunal el encargado de recibir los estados de avance.
2. En ciertos casos, ***la supeditación del plan de reparación a la aprobación de un organismo público ha generado significativos retrasos*** en el cumplimiento de las medidas.
3. ***El procedimiento aplicable facilita que el demandado pueda presentar múltiples incidentes*** con el objetivo de retrasar el cumplimiento de las medidas.
4. ***En la mayoría de los casos, es el demandado quien debe solicitar al tribunal que se dé cumplimiento a la sentencia, existiendo un solo caso de cumplimiento voluntario.***
5. Se observa una ***tendencia en el Tribunal Ambiental de Valdivia a convocar a las partes a una audiencia de control de cumplimiento***, evidenciándose una mayor aplicación del principio de oficialidad (roles D N° 30-2017 y D N° 24-2017).

En el primer caso, en la causa rol D N° 30-2017 caratulada “*Ilustre Municipalidad de Puerto Varas con ESSAL S.A.*”, fue la demandada la que solicitó al tribunal la celebración de la audiencia, atendido a que se encontraba trabajando en la ejecución de las medidas decretadas, antes de encontrarse ejecutoriada la sentencia definitiva. Por su parte, la demandante se opuso a la celebración de dicha audiencia, en tanto alegó que el procedimiento contenido en la Ley N° 20.600 no contempla en sus disposiciones la instancia de que las partes concurran a una nueva audiencia ex post sentencia, a fin de que la parte condenada a reparar el daño ambiental coordine con la parte denunciante la manera de cumplir la sentencia. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal decidió llamar a las partes a la audiencia solicitada. Más adelante, el tribunal vuelve a llamar a audiencia a las partes, ante la constatación por parte del tribunal de que la ejecución que se había estado llevando a cabo no correspondía a lo comprometido en el Plan de Reparación Ambiental. En esta última audiencia, el demandado pudo exponer las razones del atraso en el cumplimiento (lo que se debió a la crisis sanitaria), y el tribunal dispuso otorgar un plazo de 30 días para que las partes presenten de mutuo acuerdo las modificaciones y ajustes necesarios al Plan de Reparación en lo relacionado con el retraso identificado, incluyendo una reprogramación de las obras necesarias a dicho fin, con la debida justificación de estos.

⁴ El cumplimiento de las sentencias condenatorias por daño ambiental: un análisis desde la perspectiva del acceso a la justicia. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/203053>

⁵ De estas doce causas, seis fueron tramitadas ante el Tribunal Ambiental de Santiago (Rol D N° 23-2016, Rol D N° 25-2016, Rol D N° 32-2016, Rol D N° 36-2017, Rol D N° 37-2017, y Rol D N° 39-2017), mientras que las seis restantes lo fueron en el Tribunal Ambiental de Valdivia (Rol D N° 7-2015, Rol D N° 23-2015, Rol D N° 24-2017, Rol D N° 30-2017, Rol D N° 9-2019 y Rol D N° 13-2019).

Por su parte, en la causa Rol D N° 24-2017, caratulada “*Comité de Defensa Patrimonial de los Angeles (CODEPALA) con I. Municipalidad de Los Angeles*”, en cuyo caso el daño ambiental fue provocado a un edificio declarado como patrimonio cultural fruto de una demolición, el tribunal también llamó a una audiencia de cumplimiento, la cual tuvo lugar ante las discrepancias entre las partes respecto a la efectividad de no haberse dado cumplimiento a la sentencia. En dicha audiencia el Tribunal se refirió a las consecuencias que tendría el incumplimiento de la sentencia, y sin renegociar su contenido, propuso ciertas bases para el cumplimiento de esta. Entre otras cosas, dichas bases consistían en la presentación de un cronograma que contenga las actividades a ejecutar para el cumplimiento de la sentencia y la elaboración de un informe bimensual de cumplimiento del cronograma de actividades. Fue el mismo Tribunal el que le presentó al demandado una propuesta de cronograma con todas las etapas que este debía contener, lo que a nuestro juicio es bastante positivo. Ahora bien, no obstante del análisis del expediente lo anterior pareció dar resultados - cumpliendo la demandada con la presentación del cronograma y los informes mencionados -, también generó cierto retraso en la ejecución de las medidas.

6. En **aquellos casos donde la parte demandada es un organismo** público, suele existir una mayor disposición para cumplir con las medidas ordenadas.
7. En todos los casos (a excepción de la causa correspondiente al rol **D7-2015 del Tercer Tribunal Ambiental**), **no existe certeza de que las medidas ordenadas hayan sido cumplidas cabalmente**, destacándose la escasa disponibilidad de información pública al respecto. En el caso de la D13-2015 del Tercer Tribunal Ambiental se pudo verificar la ejecución de las medidas gracias a la solicitud de transparencia.
8. En la mayoría de las causas, **las medidas ordenadas tuvieron que reevaluarse o precisarse con posterioridad** a la dictación de la sentencia.

4. Indicaciones sugeridas

Ley 19.300

s) Reparación: 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. **En caso de no ser posible la reparación in natura, se establecerán medidas de compensación.**

Ley 20.600

Artículo 43 quarter.- El responsable de un daño ambiental tendrá el plazo de un año para ejecutar las medidas de reparación por daño ambiental, quien deberá informar sobre el estado de cumplimiento en la audiencia a la que convoque el Tribunal Ambiental, según lo establecido en el artículo 45.

Artículo 45.- Ejecución de las resoluciones. Para hacer ejecutar sus resoluciones el Tribunal podrá impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción que fueran

legalmente procedentes. **En el caso de las resoluciones que establezcan medidas de reparación ambiental, el Tribunal llamará audiencia de las partes dentro del plazo de un año desde la dictación de la sentencia definitiva o terminada la conciliación, a fin de que el demandado de cuenta del estado de cumplimiento de las medidas.**

EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS POR DAÑO AMBIENTAL

UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

FRANCISCA CORNEJO GRIFFIN
PROYECTO FONDECYT REGULAR N°1221378
"Reconceptualización del Litigio Climático en Chile"

RESUMEN



En la encrucijada entre el derecho ambiental y la realidad práctica de su aplicación, surge un desafío trascendental: la efectividad en el cumplimiento de sentencias condenatorias por daño ambiental. La ejecución efectiva de este tipo de sentencias se convierte en un elemento crucial para salvaguardar nuestro entorno, preservar ecosistemas vulnerables y garantizar un futuro sostenible. De allí que esta memoria tenga por objetivo realizar un análisis práctico del universo de sentencias condenatorias dictadas por nuestros Tribunales Ambientales, para determinar si efectivamente las medidas ordenadas por estos están siendo o no cumplidas en la práctica. Este análisis no solo aborda el problema desde una perspectiva legal, sino que también destaca su trascendencia en el ámbito social, subrayando la necesidad imperante de evaluar y mejorar la eficacia de los mecanismos destinados a la protección de nuestro entorno. Adicionalmente, como eje central de esta memoria, se busca plasmar que esta temática no solo se trata de un problema de cumplimiento, sino que también está profundamente vinculada con el derecho de acceso a la justicia y de información que tenemos todos los ciudadanos.



PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Logra realmente el Estado de Chile proteger el medio ambiente de forma eficaz mediante el procedimiento de reparación del daño ambiental?

Esta interrogante surge como consecuencia de la escasa información disponible para el público acerca del cumplimiento de este tipo de sentencias, lo que además de revelar un problema de acceso a la justicia, genera que no exista plena certeza de que las medidas ordenadas por nuestros Tribunales Ambientales estén siendo efectivamente ejecutadas en la práctica.



HIPÓTESIS

El procedimiento judicial por daño ambiental actual en nuestro país no logra proteger eficazmente al medio ambiente, pues las causas por daño ambiental en Chile no son abordadas con la urgencia y celeridad necesarias para la efectiva reparación del medio dañado. No existe un efectivo cumplimiento de las sentencias condenatorias por daño ambiental en nuestro país, siendo la restauración del medio ambiente perjudicado la excepción más que la regla.

**DE LAS 17 SENTENCIAS
CONDENATORIAS DICTADAS POR
NUESTROS TRIBUNALES
AMBIENTALES, SOLO 2 HAN SIDO
CUMPLIDAS A LA FECHA**



PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS

Del análisis de las sentencias condenatorias por daño ambiental dictadas por nuestros Tribunales Ambientales desde su creación, se logró constatar que la gran mayoría de ellas no han sido cumplidas a la fecha. Esto se atribuye, en parte, por la carencia de un diseño apropiado en las normas que regulan el procedimiento actual.

Adicionalmente, fue posible concluir que no se cumple de manera integral con el derecho de acceso a la justicia y a la información pública. En primer lugar, porque la ejecución de las sentencias es parte del derecho de acceso a la justicia. Y, en segundo lugar, porque la falta de información disponible para el ciudadano sobre esta materia constituye también una vulneración al derecho de acceso a la información ambiental.

