

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Allende, y señores Gahona, Lagos y Prohens, que modifica la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, en materia de sanciones aplicables al responsable por el daño ambiental.

1. Antecedentes generales

La ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en su artículo 2 letra e, define el concepto de daño ambiental como *"toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes"*. La figura del daño ambiental adicionalmente cuenta con un especial tratamiento en la ley que crea los Tribunales Ambientales (ley N° 20.600). Por medio de estas normativas, se establece que una vez producido el daño ambiental se otorga acción, tanto para obtener la reparación del medio ambiente, como para las acciones indemnizatorias de las personas directamente afectadas.

Sin perjuicio del significativo avance que implica esta normativa en materia de protección y reparación ambiental, la ley no se refiere al destino último de los recursos recaudados, lo que implica que aquéllos ingresen a las arcas fiscales sin considerar la necesidad de que sean destinados a la efectiva reparación del o los territorios afectados por los daños al medio ambiente.

A modo de antecedentes, resulta interesante considerar el fallo de fecha 27 de julio de 2023 del Primer Juzgado Civil de Valdivia (causa rol N°746-2005) caratulado "Estado Fisco de Chile con Celulosa Arauco y Constitución (CELCO)" el cual condenó a la empresa privada de haber provocado un significativo desastre natural por concepto de daño ambiental en el Santuario de la Naturaleza y Humedal Río Cruces. Los antecedentes de este fallo se remontan a la crisis sufrida por los cisnes negros en el año 2004 en la comuna de Valdivia. En dichos años se produjo la muerte masiva de los cisnes de cuello negro, lo cual, movilizó a la sociedad civil y a la denuncia y judicialización de la causa. Según cifras de la CONAF, el desastre ecológico significó la muerte de alrededor de 5.500 aves, es decir; de tener una población de alrededor de 6.000 individuos, luego de la contaminación a las aguas, a fines de 2005 sólo había 500 ejemplares. La razón de la muerte de los cisnes

se determinó 10 años después, cuando el Primer Juzgado Civil de Valdivia, condenara a la planta de Celulosa Arauco Constitución (CELCO) de alterar la composición química, física y biológica del torrente del Río Cruces afectando el lucheillo; planta acuática que es la principal fuente de alimentación de los cisnes¹.

A mayor abundamiento, en el considerando centésimo cuadragésimo octavo el Juzgado argumentó lo siguiente:

“CENTESIMO CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Que, por todo lo razonado en esta sentencia, habiendo quedado probado el cambio drástico ocurrido en el Humedal del Río Cruces y la responsabilidad que en este cabe a la parte demandada, no cabe duda que han existido perjuicios y si bien éstos no pueden ser encasillados a una persona en particular que los haya sufrido, es claro que ha sido la ciudadanía en general la que se ha visto perjudicada, ya que, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en cuanto en su artículo 8 asegura a todos los habitantes de la República a vivir en un estado libre de contaminación, la entrada en funcionamiento de la Planta Valdivia, causó un detrimento en un lugar de incalculable belleza, reconocido por el Estado de Chile, como un sitio a preservar, daño que afectó no sólo a la fauna, flora, aguas, sino también su valor paisajístico y ello, en atención a lo dispuesto en los artículos 3º y 53 de la Ley de Bases del Medio Ambiente es del todo menester que se repare.”.

En este caso inédito, el Primer Juzgado Civil de Valdivia dictaminó la conformación de un "Programa de Potenciamiento del Humedal Carlos Anwandter" que tenga por objetivo precisar las orientaciones para el cumplimiento de las medidas de restauración del Humedal Río Cruces, espacio que incluía el Sitio Ramsar Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter. Así, el último párrafo del considerando centésimo cuadragésimo octavo y el siguiente establecieron que:

“Que. al respecto, la propia demandada, sin reconocer culpabilidad alguna, en el desastre ecológico ocurrido en el Humedal del Río Cruces, propuso algunas medidas para el progresivo mejoramiento de este humedal, como por ejemplo y entre otras, desarrollar un “Programa de Potenciamiento del Humedal Carlos Adwandter”,

¹ <https://www.24horas.cl/data/que-paso-con-los-cisnes-de-cuello-negro-en-valdivia-despues-de-ia-crisis-de-2004-2717477>

con las medidas que indica, en un periodo estimado en cinco años, como también la creación de un “Centro de **Investigación de Humedales**”.

CENTESIMO CUADRAGÉSIMO NOVENO: Que, en base a lo dicho en el considerando anterior, es del todo necesario implementar medidas que tiendan a evitar que en el futuro vuelva a producirse esta situación extrema de pérdida de la biodiversidad en el Santuario de la Naturaleza, porque se debe preservar sus aguas, flora y fauna y por ello, se decretarán las actividades que deberá ¡a demandada efectuar en pos del equilibrio ecológico.”.

Adicionalmente, en la parte condenatoria del caso, el Primer Juzgado Civil de Valdivia incorporó el mandato de adoptar las siguientes medidas - a costo de la empresa- a fin de preservar el Santuario de la Naturaleza:

“Que, **SE HACE LUGAR A LA DEMANDA** de fojas 84 y siguientes, con costas, interpuesta por don Natalio Vodanovic Schnack. abogado Procurador Fiscal de Valdivia del Consejo de Defensa del Estado en representación del **Estado-Fisco de Chile**, en contra de la empresa **Celulosa Arauco y Constitución S.A.**, representada legal mente por don José Vivanco Rodríguez y como autora del daño ambiental ocurrido en el Humedal del Río Cruces en el año 2004. se le condena a adoptar las siguientes medidas a fin de preservar el Santuario de la Naturaleza, a su costo:

1,- Realizar a través de un equipo interdisciplinario de diversos expertos en las áreas de la biología, química y física, un estudio sobre el estado actual del Humedal, para dicho efecto, se deberá crear un comité independiente, en el que participen las partes y cuya duración no excederá a un año, el que comprenderá el estado de las aguas, flora y fauna de Humedal.

2 - Creación de un humedal artificial con carácter de centinela, con especies representativas del Humedal del Río Cruces, que reciba el primer impacto de disposición de riles, que se ubicara inmediatamente después del tratamiento terciario y antes del vertimiento de ellos al Río Cruces.

3.- Realizar un programa de monitoreo medio ambiental por parte de la empresa demandada, constante y por un periodo no inferior a cinco años, el que deberá efectuarse de acuerdo a las condiciones de calificación ambiental establecidas en la RCA 279/98 y sus modificaciones posteriores, por los organismos competentes, sin perjuicio de los que éstos ordenen o hayan ordenado.

4.- Creación de un Centro de Investigación de Humedales, tal como ha sido propuesto por la propia demandada (fojas 7019).

5.- Programas de desarrollo comunitario relacionado con el Humedal, en la forma que ha sido propuesta por la demandada (fojas 7020).

6 En la etapa de cumplimiento del fallo, deberá cancelar los perjuicios causados, una vez determinados su especie y monto.”.

A partir de esta resolución se constituyó el Centro de Humedales Río Cruces (CEHUM), el cual, bajo el amparo de la Universidad Austral de Chile y con una visión científica, económica y social buscaría contribuir a la restauración y conservación del Humedal en cuestión. Esta institución contaría con un presupuesto suficiente para trabajar por un periodo de 5 años, susceptible de futuras modificaciones y acceso a nuevos fondos.

Esta solución con pertinencia territorial fue motivada por la Juzgado Civil, sin embargo, no existe norma legal en la ley N° 20.600 que establezca la posibilidad de considerar que los montos recaudados por concepto de daño ambiental, específicamente cuando se acredita que dicho daño debe ser soportado por el Estado, sean destinados efectivamente para el o los territorios que sufren los daños ocasionados. Por esta razón, resulta necesario legislar en torno a la posibilidad de que esta recaudación financiera sea propuesta en nuestra legislación.

2. Legislación pertinente

Con relación a la legislación pertinente, es relevante destacar lo establecido tanto, en la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, como la ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales.

Como se establecía anteriormente, el artículo 2° de la 19.300 define daño ambiental

como *"toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes"* y en su artículo 53 y 54 determina que:

"Artículo 53.- 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. 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".

"Artículo 54.- Son titulares de la acción ambiental señalada en el artículo anterior, y con el solo objeto de obtener la reparación del medio ambiente dañado, 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. Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. 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".

Por su parte, la ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales establece el procedimiento para las demandas por reparación del medio ambiente y las acciones indemnizatorias producidas por los daños sufridos por particulares. En su Título III Del Procedimiento, Párrafo 4 referido a los Procedimientos por Daño Ambiental se establece detalladamente el procedimiento llevado a cabo por los Tribunales Ambientales pertinente para conocer y fallar sobre las causas presentadas.

Sin perjuicio del detallado procedimiento, la ley en ningún momento establece la posibilidad de que los montos recaudados por concepto de daño ambiental puedan destinarse a la creación de soluciones efectivas en los territorios que sufrieron los daños ambientales o la posibilidad de que las partes propongan medidas para mitigar los efectos de los daños provocados.

El artículo 38 regula el proceso de conciliación y alegaciones en el cual se establece que el Tribunal propondrá las bases para la conciliación y el artículo 43 establece las medidas para mejor resolver, declarando que *"El Tribunal podrá, de oficio y sólo dentro del plazo que tiene para dictar sentencia, decretar medidas para mejor resolver."*

A su turno, el "artículo 44 sobre la indemnidad de la reparación del daño ambiental establece que *"la acción de reparación ambiental no podrá ser objeto de transacción o cualquier otro tipo de acuerdo que exima al autor de implementar medidas de reparación ambiental del daño causado"* y, por último, el "artículo 45 señala que: "Ejecución de las resoluciones determina que *"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"*.

3. Objetivo 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.

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. Considerando que las propuestas de ley referidas a la utilización de los recursos fiscales son de exclusiva iniciativa del Poder Ejecutivo, planteamos una solución que va en la línea de explicitar la facultad potestativa de los Tribunales Ambientales de poder incorporar en sus fallos condenatorios la posibilidad de la creación de programas de mitigación, monitoreo y prevención de futuros daños ambientales. Sin embargo, es de nuestro interés poder modificar la ley para asegurar - por mandato- que los recursos recaudados en estas circunstancias sean destinados a programas de reparación, mitigación y prevención de los daños ambientales. Para dicho cometido, esperamos contar con el apoyo del Poder Ejecutivo y así poder tramitar un proyecto de ley que implique efectivas medidas para las comunidades y para el medio ambiente expuesto y afecto a los daños ambientales.

4. Proyecto de ley

Artículo único: Agréguese el siguiente inciso segundo al artículo 44 de la ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales:

"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".