

## **Observaciones al Proyecto de Ley Sobre Tribunales Ambientales.**

### **1-El conocimiento de los juicios ambientales en la actualidad.**

El artículo 60 de la Ley N° 19.300 señala en su inciso primero que será competente para conocer de las causas que se promuevan por infracción de la presente ley, el juez de letras en lo civil del lugar en que se origine el hecho que causa el daño, o del domicilio del afectado, a elección de este último.

Este artículo estará vigente mientras no se promulgue la ley que establezca los tribunales ambientales, por disponerlo así el Artículo Décimo Transitorio de la Ley N°20.417 de 2010.

### **2- Beneficios de la actual disposición del artículo 60.**

Los beneficios que tiene la disposición citada y que desaparecerían según el estado actual de tramitación del proyecto , son los siguientes:

- a) Son competentes para conocer de las causas ambientales todo los tribunales civiles del país, no solamente algunos.
- b) La competencia del tribunal la determina el afectado, al señalarse que será competente el tribunal del lugar en que ocurren los hechos o el del domicilio del afectado.
- c) Conocen de dos acciones que emanan de un mismo hecho, la acción ambiental o de reparación y la acción indemnizatoria ordinaria.
- d) Son tribunales constituidos íntegramente por jueces letrados que duran en sus funciones hasta el cumplimiento de los 75 años a menos que concurren otras causas señaladas en el C.O.T.
- e) Su nombramiento se hace por el Presidente de la República a propuesta de los tribunales superiores de justicia, sin intervención del Congreso.

f) En el ejercicio de las acciones por daño ambiental y de indemnización se acepta cualquier medio probatorio apreciándose la prueba conforme a las normas de la sana crítica. En este nuevo procedimiento, la acción indemnizatoria pierde estos beneficios admitiendo sólo las pruebas regidas por el CPC y valorizándose la prueba en forma legal.

Estas seis características de los tribunales civiles que conocen de causas ambientales, lamentablemente, no están presentes en el proyecto de ley que se discute en la actualidad en la Cámara de Diputados en segundo trámite constitucional, lo que constituye un abierto retroceso en el procedimiento señalado en la ley 19.300.

### **3- Ideas centrales del proyecto aprobadas por el Senado y la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados.**

#### 3.1 Tribunal especial.

Se crean tribunales ambientales especiales constituidos por 3 miembros, dos letrados y un miembro no letrado licenciado en ciencias ambientales.

#### 3.2 Número de tribunales.

Se crean 3 tribunales ambientales: Antofagasta, Santiago y Valdivia.

#### 3.3. Nombramiento de los jueces.

Cada miembro es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, a partir de una nómina de cinco personas propuesta por la Corte Suprema. La Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados modificó este artículo y reemplazó Senado por Congreso, con lo cual ambas cámaras deben participar en el nombramiento de los jueces.

#### 3.4. Duración de sus funciones.

Los miembros son nombrados por 6 años, pudiendo ser reelegidos por dos períodos sucesivos. Se renovarían parcialmente cada dos años.

#### 3.5 Competencia del tribunal.

Serán competentes para conocer de las siguientes materias:

- a) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos que establezcan normas de calidad, emisión, que declaren zonas saturadas, latentes, planes de prevención o descontaminación.
- b) Conocer de las demandas para obtener la reparación del ambiente dañado.
- c) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del ambiente.
- d) Autorizar las medidas provisionales decretadas por la Superintendencia referidas a la clausura temporal de las instalaciones de una empresa; detención del funcionamiento de sus instalaciones o la suspensión temporal de la resolución de calificación ambiental; la suspensión transitoria de la autorización de funcionamiento contenida en la resolución de calificación ambiental.
- e) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo.
- f) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental.
- g) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión, planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados.
- h) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de

invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

### 3.6 Las Partes.

Pueden ser partes en el juicio:

- a) Los que hayan sufrido un perjuicio en la dictación de un decreto que declare normas de calidad, de emisión etc.
- b) Los que hayan sufrido un daño o perjuicio ambiental.
- c) Cualquier persona natural o jurídica que haya presentado observaciones y éstas no hayan sido consideradas por el Comité de Ministros o el Director Ejecutivo de Evaluación Ambiental.
- d) Cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los órganos del Estado para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión, planes de prevención o descontaminación, infrinjan la ley, las normas y los objetivos de estos instrumentos.
- e) La persona que hubiere solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo ambiental.

### 3.7 Amicus Curiae.

Crea el proyecto de ley la figura del amicus curiae para que cualquier persona, natural o jurídica que sin ser parte en el juicio y que posea idoneidad profesional en la materia sometida a conocimiento del tribunal, presente un escrito invocando la protección de un interés público. El tribunal deberá considerar este escrito en la sentencia definitiva.

### 3.8 Procedimiento.

El proyecto de ley establece 3 procedimientos distintos según se trate de demanda por daños ambientales; reclamaciones o simples solicitudes.

- a) La solicitud, reclamación o demanda se presenta ante el tribunal competente. (Debemos entender aquí que el tribunal

competente es aquel del lugar en que ocurren los hechos). Si el domicilio del actor se encuentra fuera de la región de asiento del tribunal, la presentación debe hacerse ante la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional el interesado tenga su domicilio.

b) El tribunal tiene un rol activo pudiendo actuar de oficio hasta la resolución definitiva.

c) Notificaciones

Las notificaciones se hacen según el Código de Procedimiento Civil, pudiendo las partes pedir la notificación por correo electrónico.

d) Incidentes

Los incidentes no suspenden el curso de la causa principal, son resueltos en la sentencia definitiva a menos que el tribunal por razones fundadas resuelva lo contrario.

e) La sentencia definitiva no admite el recurso de casación, sólo la apelación ante la CS. Durante el procedimiento se pueden apelar, ante la Corte de Apelaciones respectiva, las resoluciones que declaran inadmisibles la demanda, las que reciban la causa a prueba o pongan término al procedimiento o hagan imposible su continuación.

f) Medidas cautelares.

Las medidas cautelares pueden ser conservativas o innovativas para impedir los efectos negativos de los actos o conductas sometidos a su conocimiento. (El proyecto no define o que debe entenderse una y otras. Sólo señala que las innovativas se podrán decretar ante la inminencia de un perjuicio grave) Se podrán decretar a petición de parte o de oficio en cualquier estado del juicio o antes de su tramitación. (Parece que quiere decir antes de la presentación de la demanda en el caso que se trate de una medida prejudicial precautoria)

(El proyecto tampoco señala que medidas prejudiciales o precautorias se pueden pedir, sólo señala algunas del C.P.C.)

### 3.9 Procedimiento en las Reclamaciones.

Toda reclamación debe hacerse por escrito, declarada admisible, se pide informe al órgano público que emitió el acto impugnado. Recibido el informe, autos en relación. La tramitación de la reclamación se ajustará al conocimiento y fallo de la apelación civil. Acogido el reclamo se anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido.

### 3.10 Procedimiento de las Solicitudes.

No existe un procedimiento de tramitación propiamente tal, sino el proyecto de ley se limita a señalar que determinadas solicitudes, elevadas en consulta, deben remitirse al tribunal en conformidad a lo dispuesto en dicha ley.

### 3.11 Procedimiento por Daño Ambiental.

Se inicia el procedimiento por demanda o medida prejudicial. (No dice si el procedimiento es oral o escrito) La demanda sólo puede pedir la declaración de haberse producido el daño y la condena del autor de repararlo materialmente.

Si la acción está prescrita el tribunal la declara de oficio.

Los conflictos de competencia que afecten a los tribunales ambientales, lo resuelve la C.S.

Declarada admisible la demanda se confiere traslado por el plazo de 15 días. Contestada la demanda se recibe la causa a prueba. ( El proyecto no señala la duración del término de prueba). Son admisibles todos los medios de prueba. La valoración de ella se hace conforme a las normas de la sana crítica. No se aceptarán tachas de testigos ni habrá peritos inhábiles. La prueba sólo se podrá rendir en un tribunal ambiental.

A indicación de un diputado, se aprobó en comisión un artículo nuevo sobre la acción ambiental en el sentido de que ésta acción 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.

### 3.12 La Conciliación.

Si no se recibe la causa a prueba el tribunal llamará a una audiencia de conciliación. Si no hay conciliación, el tribunal fijará una audiencia para escuchar las alegaciones orales de las partes. Si se recibe la causa a prueba, el Tribunal llamará previamente a una audiencia de conciliación, si ésta no se produce se recibirá la causa a prueba. Concluida la prueba cada parte tendrá un plazo de 30 días para formular sus alegaciones finales.( El proyecto no dice si estas alegaciones una vez producida la prueba son orales como en el caso anterior)

3.13 La prueba documental debe acompañarse con la demanda y con la contestación. No se admitirá su presentación posterior.

3.14 La lista de testigos debe presentarse dentro de quinto día de notificada la resolución que recibe la causa a prueba.

3.15 Sentencia definitiva

Como lo señalamos la sentencia definitiva es apelable ante la C.S. No procede el recurso de casación.

3.16 Indemnización de perjuicios.

Los tribunales ambientales no son competentes para conocer de una acción de indemnización de perjuicios que emanan de un daño ambiental ni de ningún otro.

Serán competentes para conocer de la acción de indemnización de perjuicios derivadas de un daño ambiental el juzgado de letras en lo civil con competencia en el lugar en que se produjo el daño. Esta acción se tramitará conforme al juicio sumario. Se trata aquí del juicio sumario general del Código de Procedimiento Civil no del juicio sumario de la ley 19.300 lo que hay diferencias fundamentales. Desde luego, sólo se aceptarían los medios de prueba establecidos en dicho procedimiento no aceptándose “ cualquier medio de prueba”.

Según indicación del ejecutivo en la Comisión Ambiental de la Cámara de Diputados, la prescripción de la acción indemnizatoria emanada del daño ambiental, se suspende desde la notificación de la acción de reparación por daño ambiental hasta que se encuentre firme o ejecutoriada la

sentencia que ponga término al juicio o haga imposible su continuación.

### 3.17 Normas supletorias.

A los procedimientos establecidos en este proyecto de ley se aplicarán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil en sus Libros I y II.

## **4. Crítica al Proyecto que Crea los Tribunales Ambientales.**

### 4.1. Aspectos Generales.

La administración de justicia en nuestro país es tardía en su tramitación y fallo, tanto en primera como en segunda instancia. Los juicios se demoran en los tribunales, no tanto por culpa de los jueces o por un procedimiento anticuado, que por cierto podemos mejorar, sino por el déficit en el número de tribunales en relación a la población. De modo que, como una manera de soslayar esta realidad, creamos tribunales especiales, como los del trabajo, familia, tributarios y aduaneros, de policía local, de la libre competencia, constitucional y hoy, ambientales.

No creo que los jueces letrados de nuestros tribunales ordinarios, que para llegar a serlo deben seguir cursos especiales, y que debidamente asesorados por peritos o conocedores de una ciencia o arte, sean incapaces para fallar en propiedad estos asuntos si contaran con el número de expedientes para resolver a escala humana y no por “metros ruma” que esperan ser fallados, muchas veces, sin mayor estudio.

No debemos olvidar que una justicia tardía no es justicia, más bien es un peligro para la democracia, ya que los afectados, incapaces de obtenerla, la pueden perseguir por sus propios medios, no siempre pacíficos. Incluyo en ello las decisiones que, a nivel administrativo deben tomarse, no siempre muy sabias. No debemos olvidar que en una sociedad la justicia abre un camino que es necesario para que la paz siga sus huellas.

Ante la dificultad de convencer a quienes manejan las finanzas de un país de entregarle a los tribunales superiores el manejo de ellas para atender estas necesidades, optamos por la fórmula de la especialización del tribunal como el caso de los tribunales ambientales.

Pues bien, si se ha decidido este camino, también en materia ambiental, por lo menos debemos ser cuidadosos en el procedimiento que adoptamos, lo que con el correr del proyecto de ley no ha sucedido, más bien ha mostrado vacíos procesales y cierto desconocimiento de lo ambiental, lo que marca un retroceso en el procedimiento señalado en la Ley N°19.300.

Al respecto, me permito señalar sus principales falencias y sugerir algunas alternativas.

#### 4.2 Su Competencia.

Los tribunales ambientales deben ser competentes para conocer de las dos acciones que emanan del daño ambiental conforme lo señala el artículo 53 de la Ley N° 19.300, la acción de daño ambiental o de reparación y la acción de indemnización ordinaria, como ocurre en la actualidad. No hay razón alguna para que ambas acciones, que emanan de un mismo hecho, sean conocidas por tribunales diferentes, lo que aumenta la demora en resolver cabalmente el problema surgido por el daño al ambiente y responder de los daños producidos a las personas y su patrimonio.

En la forma que aparece redactado el artículo referente a la acción de indemnización, para iniciar la acción indemnizatoria se requiere el pronunciamiento previo de la acción de daño ambiental mediante sentencia ejecutoriada, la que tomará algunos años, para después iniciar, ante otro tribunal, la acción indemnizatoria.

#### 4.3 Titulares de las acciones.-

En las acciones de daño ambiental deben ser titulares no sólo las personas afectadas sino además cualquier persona

interesada en la protección del ambiente que pueda intervenir como parte y no sólo como “amicus curiae”. ¿Porqué impedir que una persona, por ejemplo, no pueda asumir la defensa de un área protegida que se está dañando o de un curso de agua que se está contaminado? No hay que olvidar que el patrimonio ambiental es social, no pertenece a una sola persona o a una comunidad, es de todos, en consecuencia los interesados en asumir su defensa deberían tener acciones para protegerlo.

#### 4.4 Procedimiento.-

El procedimiento para ambas acciones debería ser oral, compuesto de demanda, audiencia de contestación y prueba y sentencia, la cual es apelable ante la C.S.

#### 4.5 Conciliación.-

La conciliación sólo se puede conceder en la acción indemnizatoria. No puede concederse la conciliación en el ejercicio de la acción de daño ambiental, ya que no es dable entregar a las partes la decisión de reponer el medio ambiente dañado cuyos efectos impactan en la sociedad, aunque se produzcan en terrenos privados. Incluso se podría pretender reponer el ambiente al más bajo costo para el autor del daño con resultados no queridos. Nadie puede pretender ser dueño del ambiente, o de un ecosistema, aún actuando en lo propio.

#### 4.6.Composición del tribunal.-

Los tribunales ambientales deben estar formados por jueces letrados que para postular deben reunir ciertos requisitos como el tener que hacer cursos especiales en la Academia Judicial, como cualquier otro juez. No se justifica que forme parte de un tribunal una persona versada en una determinada ciencia, que por lo demás será ignorante en otras, para constituir un tribunal ambiental, sin tener presente lo más fundamental, que es hacer justicia, que sólo se aprende en el estudio de la ciencia del

derecho. La falta de conocimiento que pueda tener un letrado puede ser suplido por peritos que ilustren su conocimiento.

#### 4.7 Número de tribunales.-

El número de tribunales es importante a fin de evitar su colapso como ha ocurrido con los tribunales de familia. En una primera etapa deben existir por lo menos 4 tribunales ubicados tres de ellos en los lugares más contaminados del país: Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción y un cuarto en Puerto Montt por razones geográficas.

#### 4.8 Nombramiento de los jueces.

Los jueces deben en su nombramiento estar ajenos a la política. Para ello no es recomendable la intervención del Senado como ocurre en la actualidad con los miembros de los tribunales superiores de justicia. Ello puede llegar a coartar su libertad para juzgar. Deben ellos ser nombrados por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema, como ha sido la tradición en Chile con buenos resultados, sin intervención del Congreso como ahora se pretende, participando en su nombramiento, ya no sólo el Senado, sino también la Cámara de Diputados, como se aprobó en la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara.

#### 4.9 Duración en el cargo.

Los jueces letrados deben durar en el cargo igual que cualquier otro juez de los tribunales de justicia, es decir, hasta que cumplan los 75 años de edad, a menos que concurran causales de cesación ordinaria como renuncia voluntaria, incapacidad sobreviviente o destitución por notable abandono de deberes. Establecer una cantidad de años, no es compatible con sus funciones que requiere no sólo conocimiento sino sabiduría que sólo se adquiere con los años, por otra parte cada cambio de

juez lleva a un proceso a una demora adicional en su tramitación.

#### 4.10 El procedimiento sumario en la acción indemnizatoria.

El procedimiento de la acción indemnizatoria ordinaria emanada del daño ambiental, de acuerdo con el proyecto de ley, es el sumario. Pero este procedimiento sumario no es el señalado en la ley 19.300 que tiene características especiales, sino el procedimiento sumario general del artículo 680 y siguientes del C.P.C. lo que significa que no se admitirá cualquier medio de prueba sino aquellas señaladas en la ley procesal y el Código Civil. Tampoco el juez podrá apreciar la prueba conforme a las normas de la sana crítica sino a la fuerza probatoria de la ley, todo lo cual limita y obstruye la rapidez del procedimiento.

Pedro Fernández Bitterlich.

-Director y cofundador de la Asociación Chilena de Derecho Ambiental ACHIDAM.

-Abogado, Profesor Universitario de Derecho Ambiental.

- Autor del libro "Manual de Derecho Ambiental Chileno", Editorial Jurídica de Chile, tercera edición en preparación año 2011.

Editor del libro "Derecho Ambiental Presente y Pasado" del autor Rafael Valenzuela Fuenzalida. Editorial Jurídica de Chile segunda edición año 2011.

Santiago 28 de mayo de 2011.

