

# Peculiaridades del Seguro de Responsabilidad Civil Medioambiental\*

ANDREA SIGNORINO BARBAT\*\*

Fecha de recepción: 22 de febrero de 2012  
Fecha de aceptación: 4 de julio de 2012

## SUMARIO

1. Generalidades
2. Antecedentes generales del tema ambiental y su realidad en el Uruguay
3. El daño ambiental
4. Tipo de responsabilidad que genera el daño ambiental
5. El seguro ambiental o medioambiental<sup>1</sup>
6. Conclusiones

---

\* El presente escrito inédito es el fruto de la investigación que la autora realizó en Montevideo, Uruguay, como parte de las múltiples búsquedas y recopilaciones para elaborar el libro de su autoría titulado “Los seguros de responsabilidad civil – caracteres generales y coberturas principales”, publicado en agosto de 2011 (editorial Fundación de Cultura Universitaria), y los siete capítulos que lo conforman.

\*\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay Postgraduada en Gerencia en la Universidad ORT Uruguay, Postgraduada en Habilidades Gerenciales en la Universidad de la Empresa, Uruguay y Postgraduada en Dirección de Personas en Universidad Católica, Uruguay. Presidente de l’Association Internationale du Droit des Assurances (AIDA) - Sección Uruguaya, miembro de la Comisión Honoraria Asesora del Poder Ejecutivo en materia de seguros, Vicepresidenta de la rama uruguaya del Instituto Iberolatinoamericano de Derecho Marítimo, Asesora jurídica de la Asociación de Empresas Aseguradoras de Uruguay. Además es profesora en seguros en cursos de Postgrado de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, profesora en seguros en el Instituto Universitario BIOS, Uruguay - Co-Directora de la “Revista de Transporte y Seguros”. Autora de los libros especializados “Seguros de Vida, principales aspectos técnicos, jurídicos y comerciales”, año 2008 Ed. FCU - “Los Seguros de Responsabilidad Civil. Caracteres generales y coberturas principales”, año 2011.Ed. FCU

Contacto: asignorino@netgate.com.uy.

1 SIGNORINO, A., “*Los Seguros de Responsabilidad Civil. Caracteres generales y coberturas principales*”, Editorial Fundación de Cultura Universitaria [www.fcu.com.uy](http://www.fcu.com.uy); 2011, págs. 213-227.

## RESUMEN

La temática ambiental ha cobrado relevancia y es objeto de preocupación mundial.

Es por esto que decidimos analizar este tema, buscando el por qué de esta real preocupación, intentando dilucidar los caracteres propios y especiales del daño ambiental y de la Responsabilidad Civil que el mismo genera.

De estas peculiaridades no escapa el contrato de seguros que busca cubrir los daños ambientales, el cual plantea importantes interrogantes como ser, ¿en qué consiste el daño ambiental?, ¿cómo se puede cubrir el daño ambiental cuando el mismo puede no tener límite temporal o geográfico?, ¿qué tipo de Responsabilidad Civil debe generar el daño ambiental, objetiva o subjetiva?, ¿cuál es la realidad de la temática ambiental y del seguro ambiental en Uruguay y el derecho comparado?

Intentaremos responder estos interrogantes en el correr del presente trabajo.

**Palabras clave:** ambiental, civil, daño, seguro, responsabilidad.

**Palabras clave descriptor:** responsabilidad civil, daño ambiental.

## ABSTRACT

Environmental issues have become a matter of great relevance and are currently the object of increasing international concern.

This is why we have chosen to address this issue, seeking the reasons for this real concern, in an attempt to elucidate both the intrinsic and special characteristics of environmental damage, and its Legal Liability consequences.

These same considerations apply to the insurance contract aimed at covering environmental damages, regarding which many significant questions can be asked, such as, what is environmental damage?, how is it possible to cover environmental damage given that it can have no temporal or geographic boundaries?, what kind of Legal Liability should environmental damage give rise to?: strict liability or negligence-based liability?, which is the reality of environmental issues and environmental insurance in Uruguay and in other jurisdictions?

Throughout this work we will try to provide a satisfactory answer to all these questions.

**Key words:** environmental, civil, damage, insurance, liability.

**Key words plus:** civil liability, environmental damage.

## 1. GENERALIDADES

El derecho ambiental trata de anticiparse a la conducta que podría perjudicar el ambiente. Por eso la evaluación de impacto ambiental es un instrumento que figura prácticamente en todas las legislaciones para evitar la ocurrencia del perjuicio.

Esto pues los perjuicios al ambiente son, en general, tan graves y difíciles de reparar, que el derecho ambiental trata de ubicarse antes de la ocurrencia y trata de evitarlos.

Más el derecho ambiental no renuncia por esto al daño y a la responsabilidad. Trata de anticiparse a la ocurrencia del daño, pero igualmente este puede producirse.

Y ante la posibilidad de ocurrencia de ese daño, surge el seguro como una alternativa válida para no solo buscar aminorar las consecuencias dañosas, sino también para prevenir daños mayores. En los ordenamientos jurídicos en forma casi uniforme se exige una cobertura de seguro para reforzar las prevenciones.

El seguro que puede cubrir en forma certera estos riesgos ambientales es el Seguro de Responsabilidad Civil, pues es el que busca proteger en forma integral el patrimonio del asegurado y por otro lado, da certeza de la reparación del daño que en el tema ambiental adquiere dimensiones especiales al exigirse en las legislaciones en general la “recomposición” del daño, no solo la indemnización material.

No obstante, ciertas legislaciones por distintas razones caen en el facilismo de solicitar seguros de caución que operan como meras garantías. En este caso, el seguro pierde su función esencialmente preventiva para pasar a ser meramente repa-

ratoria, lo cual no condice con la orientación necesaria en derecho ambiental hacia la prevención tratando de evitar el daño y aminorar la acción a posteriori.

En el Seguro de Responsabilidad Civil destaca la prevención, destaca el análisis del riesgo que hace el asegurador para descartar causas preexistentes, lo cual se emparenta con los análisis de impacto ambiental exigidos por la normativa.

Y luego de asumido el riesgo debidamente analizado, la cobertura de Responsabilidad Civil, por cierto dentro de los límites del seguro, opera como una indemnización integral que no actúa como una simple garantía de la solvencia del responsable del daño sino que busca delimitar claramente los daños y las responsabilidades, o en el caso de las coberturas objetivas, busca reparar en la forma adecuada a las víctimas, dirigiendo el proceso de reclamaciones.

Si en cambio la cobertura es de caución, la preocupación de la aseguradora cambia de foco por así decirlo, y se centra en la solvencia del asegurado y en su capacidad de pago, a quien debe garantizar hasta el monto acordado. El seguro de caución actúa en régimen similar a un aval aunque, en lugar de una institución financiera, es el seguro el que en este caso presenta la caución; en ellos no existe una plena transferencia del riesgo, pues su propia naturaleza implica la acción de reembolso contra el tomador incumplidor de la obligación caucionada.

Nótese que si bien en el tema ambiental esto puede operar para tener una reparación objetiva del daño, hasta por cierto el monto asegurado, se desdibuja totalmente el factor preventivo que destaca en los seguros de Responsabilidad Civil donde el asegurador se torna en un aliado del empresario a fin de precaver el siniestro; siniestro ambiental que justamente es el objetivo de todo el derecho ambiental dada las consecuencias ecológicas y porque no humanas, funestas y enormes que acarrea el acaecimiento del riesgo ambiental.

Asimismo, las legislaciones evolucionan hacia sistemas de responsabilidad objetiva para el potencial causante o concurrente en un daño ambiental. Evoluciona pues, como es la tendencia en los seguros de Responsabilidad Civil en general, del énfasis en la culpa o comportamiento del causante, al énfasis en los daños y las víctimas, las cuales en el caso del daño ambiental pueden llegar a ser naciones enteras.

La responsabilidad ambiental objetiva encuentra su asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asume un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad; de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa, no podría, bajo ninguna circunstancia, corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma.

No obstante, esta evolución presenta en el tema ambiental una peculiaridad cual es que la responsabilidad objetiva es sí una tendencia mundial, y existe en derecho ambiental, pero no con carácter global. No se suele establecer la responsabilidad

objetiva con carácter global general sino que se establece la responsabilidad objetiva en forma precisa para ciertas áreas del derecho ambiental, o para ciertos componentes ambientales, por ejemplo, para el caso de derrames de hidrocarburos en Estados Unidos. Lo cual resulta lógico dada la inmensidad que la responsabilidad ambiental puede llegar a suponer.

Igualmente, con la precisión anterior, en la cobertura de Seguro de Responsabilidad Civil medioambiental destaca la función preventiva y la orientación al daño en sí y a la víctima acorde a la evolución que ocurre en la materia.

## 2. ANTECEDENTES GENERALES DEL TEMA AMBIENTAL Y SU REALIDAD EN EL URUGUAY

La preocupación por el medio ambiente va de la mano con el progreso de la civilización. Una forma parte de la otra y, hoy en día la conservación del medio ambiente es realmente una preocupación fundamental.

La verdad es que la preocupación ambiental en el mundo es bastante reciente. Era un tema ignorado, despreciado hasta hace muy poco tiempo. El punto de partida que reconocen los especialistas es una contaminación ocurrida en Londres en el año 1952 que fue de tal magnitud que hubo numerosos fallecidos. Fue seguida tres años después por una ocurrida en Los Ángeles. Ahora, esos hechos marcaron un punto de inflexión en la preocupación de la gente. Empezó a tratarse el tema ambiental de una manera sistemática y en ello influyó también el surgimiento de numerosos grupos ecologistas, algunos de gran importancia como lo es Green Peace.

En el Uruguay, la temática ambiental o su abordaje global desde el punto de vista del derecho, es relativamente reciente. Esto surge claro si comprendemos que en mi país, es reciente la concientización acerca de la existencia de una problemática ambiental, por tanto más reciente aún es el enfoque del derecho mediante una legislación que globalmente aborde el tema.

Esto responde a la evolución general que el tema ambiental ha tenido en el mundo.

No podemos desconocer que hay normas ambientales muy antiguas a nivel de derecho comparado. Más, resulta diferente si pensamos en leyes ambientales que vean al medio ambiente desde un enfoque global, como una totalidad. En este último caso, algunos especialistas en la materia identifican el nacimiento del derecho ambiental con una fecha precisa: el 1° de enero de 1969.

Y esto pues ese día, los Estados Unidos de Norteamérica promulgaron la primera ley ambiental que podríamos denominar de nueva generación, la llamada Ley Nacional de Política Ambiental que se conoce con la sigla de NEPA.

Esta ley fue la primera que abordó el tema ambiental en forma integral, es decir no considerando el agua, el aire, la fauna u otro aspecto específico del tema ambiental, sino el ambiente como una totalidad, como un bien jurídico único, considerado digno de protección. Esa ley fue seguida rápidamente por otras en diversos países.

En el Uruguay, siguiendo al Dr. MARCELO COUSILLAS<sup>2</sup>, especialista en Derecho Ambiental, podemos decir que se distinguen tres etapas: una primera etapa anterior al año 1990, una segunda del año 1990 al 2000 y una tercera posterior al año 2000.

### **Primera etapa (anterior a 1990):**

Hasta 1990 Uruguay solamente tenía una normativa ambiental sectorial.

Es así que encontramos la Ley de fauna de 1935, la Ley forestal de los años ochenta, la Ley de suelos, el Código de Aguas de 1978 que protege la calidad de las aguas sobre los efectos nocivos de la contaminación y establece los estándares que deben cumplirse.

Es decir que Uruguay tenía, hasta 1990 una dispersión total de competencias. No había un organismo encargado del tema ambiental como un todo. Existían sí organismos que se encargaban de algunos sectores o temas del medio ambiente.

Sin embargo, podemos decir que igualmente fue un país pionero en materia de protección del medio ambiente ya que en 1971 aprobó la Ley N° 14.053, de 30 de diciembre, como norma integral aunque parcial. Si consideramos que Estados Unidos dictó su primera Ley global sobre medio ambiente en 1969 y Uruguay en 1971, surge claro el carácter de pionero antes mencionado. En la región el país que siguió fue Colombia, en 1974.

No obstante, el quiebre institucional de 1973<sup>3</sup> hizo que el tema ambiental quedara, de alguna manera, relegado.

Sin embargo, la Ley de 1971 no fue derogada, el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente que se había creado ese año, siguió existiendo pero en una especie de letargo, porque el gobierno de la época no era un gobierno afín a los temas ambientales, que eran novedosos en el mundo, pero no eran necesariamente adecuados a la filosofía del momento.

A partir de la reinstitucionalización democrática en 1984, el Estado ve el tema ambiental con otros ojos.

---

2 COUSILLAS, M., *El derecho ambiental y el seguro* - Conferencia dictada en las "VI Jornadas de derecho de seguros" AIDA, Sección uruguaya, Montevideo, Uruguay. 2006.

3 Nos referimos al gobierno de facto o dictadura militar sufrida por el Uruguay entre los años 1973 y 1984.

## Segunda etapa (de 1990 al 2000):

El segundo gobierno democrático, como primera medida en el tema ambiental, envió un proyecto de ley para crear el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, específicamente competente en los temas ambientales.

Es así que en 1990, se aprueba la Ley N° 16.112, de 30 de mayo, que crea este Ministerio, en el que se incluye expresamente el medio ambiente.

Se trata de un Ministerio que coloca en el máximo rango que la administración pública uruguaya habilita, el tema ambiental. Es decir, pone el tema ambiental como uno de los cometidos sustantivos de un Ministerio, junto a otros dos: vivienda y ordenamiento territorial.

A partir de la creación de este Ministerio, que deroga la Ley de 1971, comienza en Uruguay el desarrollo de la legislación ambiental de nueva generación, como aquella que en Estados Unidos comenzó en el año 1969 y que en Chile tuvo un hito fundamental en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, también llamada Ley de Bases, de 1994, Ley N° 19.300<sup>4</sup>.

Posteriormente, en el transcurso de diez años se aprobaron distintas disposiciones, llegando incluso a reformarse la Constitución.

Es así que el 5 de junio de 1990, con motivo de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente remite un primer proyecto de Ley a consideración del Parlamento, que pretendía establecer en nuestro país el régimen de evaluación de impacto ambiental.

La ley llevó cuatro años de discusión en el Parlamento, pues se dividían las opiniones entre quienes estaban a favor de la protección del medio ambiente, que consideraban que esa ley era escasa, y los que opinaban que la ley sobre el ambiente iba a atentar contra el desarrollo económico y social, que el contenido de la ley era demasiado estricto.

Salvados los inconvenientes, surge una ley que es fruto de un compromiso político trabajoso, y bastante distinta de la que había remitido originalmente el Poder Ejecutivo.

Es la Ley N° 16.466 de 19 de enero de 1994, una ley clave en la legislación ambiental uruguaya, porque es la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

A partir de ella, una serie de actividades, construcciones u obras, una serie de proyectos, no pueden ser ejecutados si previamente no se han evaluado, no se ha

4 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente -Chile- N° 19.300 de 09/03/1994: recuperado el 27/01/2012 de [www.bcn.cl/leyes-chilenas](http://www.bcn.cl/leyes-chilenas)

hecho un estudio prospectivo, de cuáles podrían ser sus impactos ambientales, para tratar de eliminarlos, para tratar de mitigarlos o compensarlos de forma de poder obtener una autorización llamada “autorización ambiental previa”, autorización que en la jerga se conoce como AAP.

Los proyectos que quedan sometidos a este régimen son proyectos de envergadura: carreteras, puentes, aeropuertos, puertos, industrias de cierto porte o con ciertas características o giros (la pequeña industria, un taller, una pequeña metalúrgica no quedan comprendidas), ciertas explotaciones agrícolas forestales, intensivas, de ciertas dimensiones, fraccionamientos, complejos turísticos, actividades en la costa.

Con posterioridad a la Ley de 1994, se aprueban otras normas como ser la Ley Nº 17.220 de 1999 sobre desechos peligrosos.

### **Tercera etapa (posterior al año 2000):**

Es en el año 2000 en que se inicia la tercera etapa en la legislación ambiental uruguaya.

En dicho año se aprueba la Ley General de Protección al Ambiente, Ley Nº 17.283 de 28 de noviembre de 2000<sup>5</sup>.

Como hemos expuesto, ya existían en Uruguay Leyes de nueva generación, pero parciales, tenían algunos capítulos de la Ley de Bases de Chile, pero no tenían la integralidad de una ley como la chilena de 1994 o como la brasileña de 1981, o como la argentina de 2002.

En el año 2000 surge pues, la que es nuestra Ley Nacional de Protección Ambiental, fortaleciéndose a partir de ella los instrumentos de gestión ambiental.

Es pues, el año en que la legislación uruguaya se completa desde el punto de vista de poder contar con las herramientas indispensables para la gestión ambiental, con la citada Ley Nº 17.283, la Ley General de Protección del Ambiente. Esta ley reglamenta la Constitución de la República.

Uruguay era uno de los pocos países de América Latina que no había incorporado el tema ambiental de manera expresa en el texto constitucional.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia sostenían que la Constitución de 1967, en base a sus artículos 7, 72 y 332, aunque no lo decía expresamente, reconocía implícitamente, como inherente a la persona humana y a la forma democrática republicana de gobierno, que la protección del medio ambiente era un derecho de

---

5 Ley General de Protección al Ambiente -Uruguay- Nº 17.283 de 28/11/2000: recuperado el 26/01/2012 de [www.parlamento.gub.uy/Leyes](http://www.parlamento.gub.uy/Leyes)



los habitantes. Sin embargo, éramos el único país que a esa fecha no habíamos incorporado una norma expresa.

En la reforma constitucional de 1996, que entra en vigencia el 14 de enero de 1997, el artículo 47 de la carta magna toma nueva redacción.

La anterior redacción del artículo 47 pasa a ser inciso 2° del artículo 46 y se incorpora un texto en un único inciso pero con tres partes:

- declara de interés general la protección del medio ambiente,
- establece el deber de las personas de abstenerse de afectarlo (en realidad la Constitución dice de contaminar, depredar o destruir el ambiente) y
- mandata a la reglamentación legal de este deber, pudiendo imponer sanciones para los infractores.

Siguiendo al Dr. COUSILLAS<sup>6</sup>, en posición que compartimos, podemos hacer una lectura amplia del texto constitucional y concluir dos puntos importantes:

- En primer lugar el “*interés general*” en nuestro texto constitucional, es un concepto jurídico específico, determinado y esencial, pues el artículo 7° de la Constitución dice que todos tenemos derecho a ser protegidos en nuestros derechos, que solo pueden ser limitados por la Ley, por razones de interés general.

Si recordamos al eminente profesor JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, y su cuestionamiento acerca de quién establece el interés general, podemos decir que es el legislador quien lo establece. Y entonces habrá aspectos que sean de interés general en un momento y en otro no y será el legislador quien lo establezca políticamente. No obstante, la Suprema Corte de Justicia podrá revisar si ese interés general es verdaderamente tal, porque podrá revisar la constitucionalidad de una ley que, por razones de interés general invocadas por el legislador, limiten derechos fundamentales.

Y a la luz de este contexto, el texto constitucional ¿qué nos dice sobre el medio ambiente? Nos dice que la protección del ambiente siempre es de interés general. Más allá de lo que establezcan las mayorías parlamentarias, más allá que el legislador quiera o no que sea de interés general o más allá de lo que pueda opinar la Suprema Corte de Justicia.

Una ley de protección ambiental, que limite otros derechos, no puede ser declarada inconstitucional argumentando que no es de interés general, porque lo dice la Constitución. Visto de otra manera: no se sabe qué es el interés general,

6 Ídem cita 2.

la doctrina constitucionalista dice que es un concepto jurídico indeterminado y es verdad, salvo en un tema: la protección el medio ambiente, porque lo dice la Constitución.

Y esto es trascendente porque coloca al tema ambiental en una posición máxima; coloca, según algunos autores, al ambiente en un *in dubio pro ambiente*, para usar términos que suelen utilizarse en otras ramas del derecho.

- El segundo aspecto que podemos derivar de la norma constitucional, es que al establecer un deber de las personas, de abstenerse de afectar al medio ambiente, por la bilateralidad incita en el derecho, existe un derecho que es la contracara de este deber establecido en la Constitución<sup>7</sup>.

Luego en el año 2004, el artículo 47<sup>8</sup> de la Constitución vuelve a ser reformado, agregándose el inciso segundo, referido a la política de agua y saneamiento,

7 Ley 17.283 lo consagra expresamente:  
 Artículo 2º. (Derecho de los habitantes).- Los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado.

Artículo 3º. (Deber de las personas).- Las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente.

Declárase por vía interpretativa que, a efectos de lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República y en la presente disposición, se consideran actos que causan depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente, aquellos que contravengan lo establecido en la presente ley y en las demás normas regulatorias de las materias referidas en el artículo 1º. Asimismo, se entiende por daño ambiental toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al medio ambiente.

8 Constitución de la República Oriental del Uruguay de 14/01/1997: recuperado el 26/01/2012 de [www.parlamento.gub.uy/Constitución](http://www.parlamento.gub.uy/Constitución)

Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

- a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
- b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
- c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.
- d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamien-

incorporando un tema ambiental específico. Incluso, en un artículo sobre temática ambiental se incluyen temas que no son específicamente ambientales, porque refiere a la propiedad de las empresas públicas que prestan un servicio con un recurso natural, lo cual no es específicamente un tema que pertenezca al derecho ambiental.

Por su importancia, siguiendo con la Ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000, podemos decir que se trata de una Ley marco.

No regula el tema ambiental de principio a fin. No toca todos los temas ambientales pero establece los principios, los instrumentos, las facultades, los órganos, las sanciones, las medidas que son posibles de aplicar, las políticas que pueden inspirar las reglamentaciones futuras sobre los temas que se incluyen en el concepto de ambiente, de interés general, que la ley detalla en su artículo 1º.<sup>9</sup>

---

to, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

- 2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.
- 3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.
- 4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando este se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

9 *Artículo 1º. (Declaración).- Declárase de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República:*

- A) La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje.
- B) La conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa.
- C) La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo.
- D) La prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos.
- E) La protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales.
- F) La cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.
- G) La formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible.

A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

La presente declaración es sin perjuicio de lo establecido por las normas específicas vigentes en cada una de las materias señaladas.

Así, el artículo 6º de la ley establece los principios de política ambiental y agrega que serán utilizados para la interpretación de las normas ambientales y para dirimir los conflictos de aplicación de las normas ambientales cuando entren en contradicción o confluencia con normas de otros ordenamientos<sup>10</sup>.

Y el principio cardinal, reconocido en todas las legislaciones, es el *principio preventivo*.

El derecho ambiental trata de invertir el concepto tradicional en derecho de “regla-sanción” y dice: la prioridad en la legislación ambiental es prevenir la afectación del ambiente.

Los perjuicios al ambiente son, muchas veces, tan graves y difíciles de reparar, que el derecho ambiental trata de ubicarse antes de la ocurrencia y trata de evitarlos. Por ejemplo, desecar un bañado es una obra conocida de ingeniería. Rehumedecerlo, es ciertamente complejo y muy oneroso.

El derecho ambiental trata de ponerse antes de la conducta, no infractora de la norma, sino de la conducta que podría perjudicar el ambiente. Por eso la evaluación

10 *Artículo 6º. (Principios de política ambiental).- La política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios:*

- A) La distinción de la República en el contexto de las naciones como “País Natural”, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
  - B) La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.
  - C) Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.
  - D) La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.
  - E) La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.
  - F) La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.
  - G) El incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.
- Los principios antes mencionados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación de las normas y competencias de protección del ambiente y en su relación con otras normas y competencias.*

de impacto ambiental es un instrumento que figura prácticamente en todas las legislaciones para evitar la ocurrencia del perjuicio.

### 3. EL DAÑO AMBIENTAL

Como dijimos el derecho ambiental trata de anticiparse a la conducta que podría perjudicar el ambiente. Más el derecho ambiental no renuncia por esto al daño y a la responsabilidad. Trata de anticiparse a la ocurrencia del daño, pero igualmente este puede producirse.

El concepto de daño ambiental no existía en nuestra legislación hasta el año 2000 en que la Ley General de Protección del Ambiente en el artículo 3° lo definió. En idéntica definición que la Ley de Bases chilena, entiende por daño ambiental *“toda pérdida o disminución o detrimento significativo que se infiera al medio ambiente”*.

La Ley argentina N° 25.675<sup>11</sup>, denominada Ley General del Ambiente, en su artículo 27 define el daño ambiental como *“toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”*.

La doctrina define al daño ambiental como aquel que afecta al ambiente o a alguno de sus elementos incluyendo los daños sufridos por el hombre en su persona y sobre sus cosas a través de algún elemento del ambiente.

Jurídicamente el daño ambiental suele dividirse en:

- daño ambiental civil o indirecto;
- daño ambiental colectivo o directo.

El daño ambiental civil es aquel que sufre una persona sobre sí misma, o sobre sus bienes patrimoniales a través de un elemento del ambiente. Se lo llama también Indirecto porque supone la preexistencia de un daño directo sobre algún elemento del ambiente. En general, para estos supuestos se prevé la indemnización o reparación civil en dinero o en especie.

El daño ambiental colectivo en cambio, es aquel que ocurre sobre algún elemento del ambiente con prescindencia de que este se traduzca en un daño sobre una persona o sus bienes, es por ello que se lo llama directo. Este daño a un bien público, como es el ambiente en conjunto o cualquiera de sus elementos, crea en general una obligación, en muchas legislaciones de rango constitucional, prioritaria de recomponer.

11 Ley General del Ambiente -Argentina- N° 25.675 de 27/11/2002: recuperada el 27/01/2012 de [www.ambiente.com.ar](http://www.ambiente.com.ar)

Es decir, existen dos tipos de daños diversos: un daño, como el sufrido por niños contaminados por plomo, que tiene causa ambiental. El daño se produjo por una contaminación, pero afectó a personas (daño civil o indirecto).

Y hay otro daño: el ambiental propiamente dicho que en apariencia no afecta a la salud de las personas, que no afecta tampoco a la propiedad. Es por ejemplo, la contaminación al aire. No la contaminación porque la respiro y me llega a los pulmones, sino porque veo, porque sé que se está produciendo pero no por existir una afectación directa a la persona o a los bienes. En términos del derecho civil se está afectando *res nullis*, cosa de nadie o mejor dicho de todos. Ese es un daño ambiental mucho más difícil de asir en el concepto del derecho clásico (daño ambiental colectivo o directo).

No obstante, cualquiera de los dos daños tiene peculiaridades muy concretas porque afectan o pueden afectar a una persona pero también podrían afectar a otras.

Así, el derecho norteamericano los contempla con las llamadas acciones de clase.

En Chile, el daño ambiental se define como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo, inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes. (art. 2, Ley N° 19.300).

Esta definición tiene la virtud de reconocer a texto expreso que el daño ambiental puede radicar en el daño a uno o más componentes del medio ambiente. Esto es lo que permite a la doctrina distinguir *distintos tipos de daños ambientales de acuerdo al componente ambiental dañado*.

Es así que se habla de:

- daño a la calidad del aire; -contaminación de las aguas; -contaminación del suelo,
- contaminación acústica; -contaminación lumínica; -daño a la atmósfera considerada como un todo; -daño de la biodiversidad y los ecosistemas.

#### 4. TIPO DE RESPONSABILIDAD QUE GENERA EL DAÑO AMBIENTAL

En Uruguay, la legislación no tiene demasiadas previsiones en materia de responsabilidad por daño ambiental. Es más, tiene el mínimo que tienen las legislaciones ambientales en general cuando tratan de abordar la responsabilidad por daño ambiental y la reposición.

El artículo 4º de la Ley de evaluación de impacto ambiental, del año 1994, establece que cuando se infrinjan normas de protección del ambiente, es decir, cuando haya una conducta ilícita en infracción de una norma ambiental, el autor será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione. Reitera el principio de *responsabilidad integral o de reparación integral del daño*.

Debiendo hacerse cargo, además, si materialmente ello fuera posible, de las acciones conducentes a su *recomposición*. Si materialmente ello fuera posible, pues hay daños ambientales que no es posible reparar.

Cuando esto sucede pasa a tallar el juez y la salvedad establecida en la propia ley: cuando sean irreversibles esos daños, el juez deberá condenar al responsable a hacerse cargo de todas las medidas tendientes a su *máxima reducción o mitigación*.

Es decir, una particularidad en el derecho uruguayo, es que adicionalmente a las responsabilidades que derivan del derecho común, existe la obligación de recomponer. Esto lo establece la Ley Nº 16.466 sobre Medio ambiente en su artículo 4º, el cual establece que *“Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que señale la Ley, quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos de la presente Ley, será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo, además, si materialmente ello fuere posible, de las acciones conducentes a su recomposición. Cuando los perjuicios ocasionados por dicha violación sean irreversibles, el responsable de los mismos deberá hacerse cargo de todas las medidas tendientes a su máxima reducción o mitigación, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder”*.

Y ¿qué sucede si el obligado a recomponer no cumple judicial o administrativamente?

Pues la Ley reglamentaria del artículo 47 de la Constitución, Nº 17.283, establece en su artículo 16 la *recomposición de oficio*. Dice este artículo: *“(Recomposición de oficio). Cuando el responsable se demore o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación previstas en el artículo 4º de la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de 1994, se podrá solicitar la imposición judicial de astreintes o hacerlo de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione”*.

Asimismo, en Uruguay, en opinión del citado Dr. COUSILLAS, y en la nuestra propia, estaríamos frente a una *responsabilidad de tipo extracontractual*, regida por las reglas del derecho común, de carácter *subjetivo*.

No existe en Uruguay, aún, una responsabilidad objetiva por daño ambiental.

Se suele decir en la órbita de la Responsabilidad Civil, que la tendencia mundial es hacia la responsabilidad objetiva. En derecho ambiental, esa conclusión se relativiza y, si se hace un relevamiento de derecho comparado, se encuentra que la responsabilidad objetiva es sí una tendencia mundial, y existe en derecho ambiental, pero no con carácter global.

No se suele establecer la responsabilidad objetiva con carácter global general, en parte por la inmensidad que la responsabilidad ambiental puede llegar a adoptar.

Es así que la legislación norteamericana lo establece para los residuos y los hidrocarburos. Lo mismo ha sucedido en otras legislaciones con el caso de la contaminación de las aguas.

Si existe en Uruguay una hipótesis puntual de *responsabilidad objetiva* contenida en el artículo 10 de la Ley Nº 16.688 de 1994, sobre derrame de hidrocarburos provenientes de buques, naves o aeronaves u otros artefactos navales.

El artículo 10º de la citada ley establece la responsabilidad objetiva del armador por derrames de hidrocarburos que contaminen las aguas (aplicable a las aguas marítimas, no a las interiores). La misma establece todo un sistema de prevención, justamente porque es una ley ambiental.

Algunas legislaciones consagran sí, una responsabilidad general del tipo objetiva.

Por ejemplo, en Argentina, el artículo 28 de la Ley Nº 25.675, Ley General del Ambiente establece que *"el que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción"*.

No obstante, otra norma de dicha ley consagra que el imputado puede exonerarse de esta responsabilidad si demuestra que hizo todo lo que estaba a su alcance para evitar la contaminación, lo cual burla en cierta forma el carácter objetivo de la responsabilidad.

En la legislación chilena, el artículo 3º de la Ley 19.300 establece el alcance de la responsabilidad ambiental, diciendo que, sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medioambiente, estará obligado a repararlo materialmente a su costo, si fuera posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley. Este texto nos muestra que básicamente la legislación ambiental chilena concibe una *responsabilidad subjetiva* por responsabilidad ambiental pues habla de culpa o dolo.

Sin embargo en uno de los casos contempla, una suerte de responsabilidad objetiva no muy bien redactada.

El artículo 52 de la ley dice que se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental si existe infracción a las normas sobre calidad ambiental, a las normas sobre emisiones, a los planes de prevención o descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia, o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambiental. Todavía aquí no vemos una responsabilidad objetiva, sino simplemente una presunción.

En el artículo 55, sí se consagra netamente una *responsabilidad objetiva*: dispone que si los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o de contaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acreditan estar dando cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas en tales



planes o regulaciones, de todos modos *están expuestas* a la interposición de una acción indemnizatoria ordinaria, deducida por el personalmente afectado. La redacción no es feliz, porque la expresión “*están expuestos*”, no es buena desde el punto de vista de la técnica legislativa.

## 5. EL SEGURO AMBIENTAL O MEDIOAMBIENTAL<sup>12</sup>

Los beneficios del seguro como instrumento de prevención, son indudables en esta materia. Asimismo lo son las dificultades que aún existen para la implementación de los seguros ambientales en el mundo.

En el derecho comparado, como señalamos, la prevención está considerada la regla de oro en materia ambiental dado que cuando un daño al ambiente se produce, resulta muy difícil cuando no imposible, volver las cosas a su estado anterior ya sea porque estas resultan irrecomponibles en especie, ya sea porque el costo de esa recomposición no puede ser económicamente asumido por sus responsables.

El derecho ambiental debe centrar su atención en el énfasis preventivo ya que la vía sancionadora o coactiva se encuentre muy limitada en cuanto a su eficacia a posteriori.

Así el seguro ambiental viene a cumplir un papel fundamental como instrumento de control ambiental.

Para la concesión de un seguro las aseguradoras realizan una evaluación del riesgo a los fines de evaluar el costo de la prima y las posibles sumas a indemnizar. En consecuencia, esto lo vincula a la calidad de la gestión de riesgos de la empresa lo que tendrá un efecto disuasorio y fomentará una prevención de accidentes más adecuada y otros tipos de controles ambientales de la actividad económica.

En este contexto, el seguro ambiental pasaría a tener dos efectos, uno de garantía para el supuesto de accidentes y otro de prevención, por el análisis previo que debería realizar la aseguradora al evaluar el riesgo.

Las aseguradoras desarrollan un papel fundamental en torno a la prevención de riesgos ya que, en primer lugar, ninguna de ellas dará cobertura sin antes cerciorarse de que el asegurado haya tomado determinadas medidas para evitar la realización del siniestro. En segundo lugar, el monto de la prima descenderá sensiblemente en los casos en que se verifique una adecuada gestión ambiental por parte de la actividad del asegurado y, en caso contrario, la prima podrá alcanzar montos muy elevados y, hasta se podrá llegar a no cubrir el riesgo.

12 SIGNORINO, A., “*Los Seguros de Responsabilidad Civil. Caracteres generales y Coberturas principales*”, Editorial Fundación de Cultura Universitaria [www.fcu.com.uy](http://www.fcu.com.uy). 2011, págs. 213-227.

Desde este punto de vista, la compañía aseguradora podría constituirse en un verdadero auditor en materia ambiental y la contratación de un seguro en una útil herramienta de gestión ambiental.

Cabe aclarar que si bien se ha avanzado notablemente en la implementación de los “seguros ambientales” siguen existiendo algunas dificultades para su plena operatividad. Es así que en muchos países las aseguradoras son reticentes a cubrir estos riesgos, ya que el riesgo asegurable presenta algunos problemas comunes de difícil resolución.

Por un lado, la “novedad” de los seguros ambientales predispone a ofrecer resistencias por parte de aquellos que deben adecuar su accionar a ellos.

Por otro, existe una dificultad técnica para *determinar la tasa de siniestralidad*. En materia ambiental faltan elementos de referencia fiables ya que el riesgo de contaminación ha aparecido tradicionalmente unido a otros riesgos (daños y Responsabilidad Civil), sin que se haya identificado como tal riesgo autónomo.

Otro aspecto importante del seguro ambiental, que lo distingue de los demás seguros, es la *excesiva incertidumbre* que puede traer el daño ecológico. Así el sistema asegurador diferencia el daño que irrumpe accidentalmente, del daño continuo y permanente que debería ser conocido por parte de la empresa.

Otra dificultad surge con la contaminación gradual, ya que debe *determinarse desde qué momento comienza a producirse el daño*, para determinar a partir de cuándo cabe la responsabilidad del asegurador, con la dificultad adicional consistente en que se suele exigir que sea la manifestación inicial del daño la que deba ocurrir durante la vigencia de la póliza (además del reclamo en las pólizas de tipo *claims made*) para estar cubierto por el seguro.

Por último, resulta además extraordinariamente complicada la *evaluación financiera de los daños* derivados de la realización del siniestro, y muchas veces la magnitud del siniestro es tal que escapa a la propia capacidad financiera de las aseguradoras, lo que conlleva a las mismas a retirarse del mercado o establecer primas sumamente elevadas, imposibilitando a las pequeñas empresas a poder obtener dicha cobertura.

Esto se ve reflejado en la tendencia actual de algunas legislaciones como la argentina, de admitir en algunos segmentos los “autoseguros”, aspecto que desde ya declaramos para nosotros inconveniente y condenable. Esto pues los mecanismos de autoseguros (seguros cubiertos por los propios asegurados) no cuentan con el respaldo de la solvencia y bases técnicas de las empresas aseguradoras.

Finalmente, las dificultades en la *determinación del tipo de cobertura* a otorgar por el seguro, oscilando las legislaciones entre un Seguro de Responsabilidad Civil y uno de caución. Personalmente, por los argumentos ya señalados, defendemos la necesidad que la cobertura sea de Responsabilidad Civil y no de caución como sucede en países más desarrollados en materia aseguradora, como es el caso de España.

Teniendo en cuenta las dificultades recién indicadas, entendemos que para incentivar a la contratación de una cobertura de seguros como consecuencia de siniestros ambientales se deberá lograr una fórmula económica que haga atractiva la contratación del seguro respecto de ambas partes (asegurador y asegurado).

Esto pues sin dudas las coberturas ambientales son altamente beneficiosas tanto para las empresas, como para la comunidad toda. De este modo el gran desafío consistirá en la obtención de una ecuación que refleje el *equilibrio justo entre la prima, el interés asegurable y el riesgo asegurado*, de modo que haga conveniente la celebración del contrato para ambas partes, a la vez, que se opere una adecuada protección al ambiente.

Y que sucede en Uruguay con el medio ambiente en relación al instituto del seguro.

Uruguay no tiene previsiones expresas en relación al seguro ambiental propiamente dicho, como las existentes en Chile o en Argentina, con su Ley N° 25.675 de Medio Ambiente, la polémica norma contenida en el art. 22, sobre "*Seguro ambiental y fondo de restauración*" y reciente reglamentación.

Sí encontramos el artículo 14<sup>13</sup> de la Ley de Protección al Ambiente N° 17.283, literal c), que establece que el Ministerio de Medio Ambiente estará facultado a exigir la constitución de *garantía real o personal suficiente*, a juicio de la administración por cualquiera de estas dos causas:

- para garantizar el fiel cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas de protección ambiental, o

13 Artículo 14. (Medidas complementarias).- Para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y en las demás normas de protección del ambiente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá:

- A) Dictar los actos administrativos y realizar las operaciones materiales para prevenir, impedir, disminuir, vigilar y corregir la depredación, destrucción, contaminación o el riesgo de afectación del ambiente.
- B) Imponer el tratamiento de los desechos o de las emisiones, cualquiera sea su fuente, así como el automonitoreo de los mismos por los propios generadores.
- C) Exigir la constitución de garantía real o personal suficiente a juicio de la administración, por el fiel cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas de protección ambiental o por los daños que al ambiente o a terceros eventualmente se pudiera causar.
- D) Disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental.
- E) Adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario, cuando según la naturaleza de la infracción pudiera dar lugar al decomiso de los mismos.

- por los daños que al ambiente o a terceros, eventualmente se pudieran producir.

Es decir, aunque en forma indirecta y no expresa como habría sido deseable, se abre la posibilidad de un seguro de caución o de un típico Seguro de Responsabilidad Civil Ambiental.

## 6. CONCLUSIONES

Vistas las dificultades indicadas, entendemos que para incentivar a la contratación de una cobertura de seguros como consecuencia de siniestros ambientales en países donde, como en Uruguay, el tema del seguro ambiental es muy incipiente, o aún en otras legislaciones donde igualmente este tipo de cobertura no están claramente delimitadas, se deberá lograr una fórmula económica que haga atractiva la contratación del seguro respecto de ambas partes (asegurador y asegurado).

Esto pues, sin duda, las coberturas ambientales son altamente beneficiosas tanto para las empresas, como para la comunidad toda.

De este modo el gran desafío consistirá en la obtención de una ecuación que refleje el equilibrio justo entre la prima, el interés asegurable y el riesgo asegurado, de modo que haga conveniente la celebración del contrato para ambas partes, a la vez que se opere una adecuada protección al ambiente.

En nuestro criterio, el seguro que puede cubrir en forma certera estos riesgos ambientales es el Seguro de Responsabilidad Civil, y no el de caución. El Seguro de Responsabilidad Civil es el que busca proteger en forma integral el patrimonio del asegurado y el que da certeza de la reparación del daño que en el tema ambiental adquiere dimensiones especiales al exigirse en las legislaciones en general, la “recomposición” del daño, no solo la indemnización material.

## BIBLIOGRAFÍA

- COUSILLAS, M. (26 de abril de 2006), *El derecho ambiental y el seguro* - Conferencia dictada en las “VI Jornadas de Derecho de Seguros” AIDA, Sección uruguaya, Montevideo, Uruguay.
- SIGNORINO, A. (2011), *“Los Seguros de Responsabilidad Civil. Caracteres generales y coberturas principales”*, Editorial Fundación de Cultura Universitaria. 213-227.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 14/01/1997: recuperado el 26/01/2012 de [www.parlamento.gub.uy/Constitución](http://www.parlamento.gub.uy/Constitución)
- Ley General de Protección al Ambiente -Uruguay- N° 17.283 de 28/11/2000: recuperado el 26/01/2012 de [www.parlamento.gub.uy/Leyes](http://www.parlamento.gub.uy/Leyes)
- Ley General del Ambiente -Argentina- N° 25.675 de 27/11/2002: recuperada el 27/01/2012 de [www.ambiente.com.ar](http://www.ambiente.com.ar)
- Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente -Chile- N° 19.300 de 09/03/1994: recuperado el 27/01/2012 de [www.bcn.cl/leyes\\_chilenas](http://www.bcn.cl/leyes_chilenas).