

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Trabajo de fin de carrera titulado:

“SEGURO AMBIENTAL FORZOSO PARA ACTIVIDADES  
QUE PRODUZCAN IMPACTO AMBIENTAL EN EL  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (SAF)”

Realizado por:

MYRIAM ZARSOSA OSORIO

Como requisito para la obtención del título de  
ABOGADA

QUITO, JULIO DE 2011

## DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, Myriam Pilar Zarsosa Osorio, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

.....  
Myriam Pilar Zarsosa Osorio  
C.C. 172219021-0

## DECLARATORIA

El presente trabajo de investigación de fin de carrera, titulado  
**“SEGURO AMBIENTAL FORZOSO PARA ACTIVIDADES QUE PRODUZCAN  
IMPACTO AMBIENTAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (SAF)”**

Realizado por la alumna

**MYRIAM PILAR ZARSOSA OSORIO**

como requisito para la obtención del título de

**ABOGADA**

ha sido dirigido por la profesora

**DRA. MONICA RODRÍGUEZ**

quien considera que constituye un trabajo original de su autor.

.....  
**DRA. MONICA RODRÍGUEZ AYALA**

**Director**

Los profesores informantes

**DR. GABRIEL RECALDE BOLAÑOS, y**

**DR. LUIS CARLOS CÓRDOVA ALARCÓN**

después de revisar el trabajo escrito presentado,

lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.

.....  
**DR. GABRIEL RECALDE BOLAÑOS**

.....  
**DR. LUIS CARLOS CÓRDOVA ALARCÓN**

Quito, a 12 de julio de 2011

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo representa el camino recorrido y la meta alcanzada, el esfuerzo materializado y la recompensa anhelada.

Sin la iluminación de Dios y su constante guía esto no hubiera sido posible, a Él las primeras Gracias: por cada día de vida, por su protección y amor incondicional, porque el camino que ha diseñado para mí, lo recorreré gustosa con él a mi lado.

Gracias a mis Padres, por su amistad eterna, por ser mis primeros formadores, por enseñarme que la vida se compone de alegrías y tristezas, que aunque no siempre es fácil, es justa. Es gracias a ustedes que hoy soy la mujer de carácter sólido, corazón noble y decisiones firmes, de la cual se pueden sentir orgullosos. Gracias a mi hermanito, por dejarme ser su ejemplo y su amiga, estoy segura que tú vas a llegar tan lejos como te lo propongas. Gracias a mi hermanita y a mi abuelita Clemencia por ser los ángeles que me cuidan desde el cielo.

Se dice que una persona sin amigos es como si viviera en el desierto, que los amigos son la familia que se escoge, y mi vida no sería igual sin ellos. Gracias amigos por ser mis compañeros, mis confidentes, mi apoyo constante y mi alegría. Gracias a mis amigas, por ser unas grandes mujeres, las cómplices y consejeras: Mary, Jenny y Stefy, las amigas desde la infancia; Laura, la que prueba que la distancia solo nos acerca más; Belén, la cordura de mi locura, con la que no necesito palabras porque solo sobran; Andreita, la que con una palabra me calla y con una sonrisa me alegra el día; Dany, la bebe más grande que hay, la hermanita que no busqué; Magus, la que está siempre al pendiente; Vane, la que con su dulzura llegó a mí. Gracias a mis amigos, por ser los hombres de bien que son, por cuidarme siempre, porque sin sus ocurrencias mis días no serían igual, por ser los hombres y hermanos de mi corazón: David, Fausto, Juanze, Daniel, Ramiro, Víctor, Álvaro, Miguel, Andrés, Mario y Alejo.

Gracias a mis compañeros, los que compartieron esta experiencia conmigo y que por 5 años fueron los incondicionales: Mafer, Tenjo, Bettina, Carlita, Cris, Sari y Luigi, es un gusto ser su colega.

A la Corte Nacional de Justicia, donde he podido dar los primeros pasos en mi vida profesional, en donde he aprendido y madurado. Gracias a quienes me han demostrado que el profesionalismo y el éxito son compañeros cuando las cosas se hacen por el camino correcto: Carmen Amalia, Ceci, Johanna, Isabel y Gaby, gracias por dejarme haber aprendido algo de cada una. En forma especial debo agradecer a Lorena Naranjo, por ser maestra y amiga, por escuchar y enseñar; y al Dr. José Vicente Troya Jaramillo, por toda su sabiduría y su guía, porque bajo su tutela me he encaminado.

Gracias a la Dra. Mónica Rodríguez, sin la cual este trabajo no hubiera sido posible, todas sus observaciones fueron bienvenidas.

Finalmente, Gracias a la vida, por no fallarme, por dejarme ser, por las experiencias que fueron y por las que vendrán, porque para todo lo que ponga en mi camino....estaré lista.

## DEDICATORIA

A las mujeres. El ser de la razón y la belleza. La que da vida al mundo, y es, en sí misma, un mundo.

## RESUMEN

El inminente cambio climático y los crecientes problemas ambientales han generado que los Gobiernos a nivel mundial tomen medidas para proteger sus recursos naturales. Una de ellas ha sido el desarrollo del Derecho Ambiental.

Esta rama jurídica pretende garantizar normativamente la protección del medio ambiente, valiéndose de políticas y legislaciones encaminadas a su conservación, pero ante todo, que permitan el nacimiento de una responsabilidad propiamente ambiental, que bajo el principio “quien contamina paga”, reconozca a los culpables del daño ambiental producido y priorice la reparación del medio ambiente afectado.

Dentro del establecimiento de la responsabilidad ambiental surge la posibilidad de generar una vía preventiva del daño, es decir, una forma de garantizar que, si este se produjera, quien lo ocasiona contará con los recursos suficientes para repararlo. Se origina así el Seguro Ambiental, como garantía protectora y reparadora, amparada legalmente.

Se presenta entonces, un Proyecto de Implementación de Seguro Ambiental Forzoso para Actividades que Produzcan Impacto Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito (SAF), como una política ambiental viable para asegurar la reparación del daño ambiental que pueden provocar ciertas actividades y disminuir las acciones contaminantes en la ciudad.

## ABSTRACT

The extreme climate change and growing environmental problems have led the governments around the world to take actions to protect its natural resources. One has been the development of environmental law.

This division seeks to ensure legal protection of the environment, using policies and legislation pointed at conservation, but primarily to allow the birth of a proper environmental responsibility, which under the "polluter pays" principle, recognize the guilty one of the environmental damage and prioritize the repair of the affected environment.

Within the establishment of environmental responsibility comes the possibility of creating a preventive way of the damage, that is, a way to ensure that if it's happen, the one who causes the damage will have the resources to repair it. It originates the Environmental Insurance as a protective and restorative guarantee, legally established.

Here presents, the Project of Implementation of a Forced Environmental Insurance for the Activities that Caused Environmental Impact in the Metropolitan District of Quito (FEI) as a viable environmental policy to ensure the repair of environmental damage caused by certain activities and to reduce the contaminate actions in the city.

## RESUMEN EJECUTIVO

La conservación del medio ambiente ha empezado a tomar fuerza gracias al movimiento ecologista y a la preocupación latente de los gobiernos por mejorar las condiciones naturales en las que se encuentra el planeta, esto teniendo en cuenta que los daños ambientales son consecuencia directa del quehacer del hombre en su desmedida explotación de los recursos naturales, razón por la cual se busca brindar las garantías necesarias para su protección y de que la responsabilidad debe sea asumida en la medida del daño que se ha producido.

Partiendo del Derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es que se ha señalado como interés público la preservación del ambiente, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios degradados.

La protección del Medio Ambiente es uno de los deberes más importantes que posee el Estado y más ahora cuando cuenta con el respaldo de la actual Constitución en donde la naturaleza es sujeto de Derechos.

Bajo esta premisa se ha desarrollado un Proyecto de Implementación de Seguro Ambiental Forzoso para Actividades que Produzcan Impacto Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito (SAF), ya que se ha considerado que dentro de la ciudad se producen actividades que generan daños ambientales a diferentes escalas y que por ende generan un grado de responsabilidad diferente en cada caso.

Para poder complementar esta idea se ha partido desde las nociones preliminares que han permitido la formación del Derecho Ambiental, es así que en el Primer Capítulo se distingue el concepto de Ecología como principal antecedente de la significación de Medio Ambiente, el cual está compuesto por factores internos y externos que se entrelazan con la conducta humana, tanto a nivel económico, como político y social.

Esta relación hombre – medio ambiente, es la que ha servido como punto de partida para el nacimiento del Derecho Ambiental como la ciencia que agrupa las normas legales encargadas de regular el medio ambiente y su relación con el ser humano. Éste grupo de reglas busca principalmente resolver los problemas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y de lucha contra la contaminación.

A nivel de Ecuador en la Ley de Gestión Ambiental, se pueden encontrar todas las normas relacionadas con el medio ambiente, sin dejar de lado la Constitución y demás normas complementarias.

De hecho, es en la Carta Magna donde se han proclamado los Derechos de la Naturaleza, consagrándola como sujeto de tutela jurídica y por ende, de protección. El hecho de reconocer la tutela jurídica del medio ambiente es factible en virtud de la necesidad de frenar las actividades contaminantes, y que su anexión al Derecho se ha dado con el objetivo de procurar el cumplimiento al compromiso de proteger la vida y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras.

Se considera de suma importancia este reconocimiento, ya que esta Constitución es la primera en el mundo en considerar a la naturaleza como sujeto de derechos, razón por la cual el capítulo concluye con una comparación sobre el tema con otras legislaciones de Latinoamérica.

Avanzando hacia el Segundo Capítulo, se hace referencia al Daño Ambiental, partiendo de la acepción de daño como el detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que se provoca de cualquier modo, así como también aquel que ocasiona una persona a otra que no implica en su conducta culpa o dolo.

Por ende, se entiende que Daño Ambiental es el perjuicio directo al medio ambiente o a cualquiera de los elementos que lo componen, como agua, suelo, flora, fauna, etc.

Se especifica también las clases de daños, distinguiendo: Civil o Indirecto, Colectivo, Permitido, Tolerado, y Continuado.

Continúa con la consideración de impacto ambiental, para diferenciarlo claramente del daño, entendiéndolo como aquella consecuencia que produce una determinada acción humana sobre el medio ambiente, ésta alteración es esencialmente producida por la ejecución de una actividad ajena a las condiciones propias del medio ambiente, la cual trastorna el medio físico y sus elementos.

A estos impactos se los ha clasificado en: directo o primario, indirecto o secundario, a corto plazo, y a largo plazo; y en cuanto a su incidencia en el tiempo, se distinguen como: Irreversibles, Temporales, Reversibles, y Persistentes.

En el Tercer Capítulo se aborda el tema de la Responsabilidad Jurídica por los Daños Ambientales. Se inicia aclarando que, esta responsabilidad surge cuando la persona desobedece un lineamiento de conducta establecido en una norma jurídica que es considerada como tal ya que procede de un organismo externo al sujeto, generalmente el Estado, y es de carácter coercitivo.

La Responsabilidad Civil, Administrativa y Penal tienen un papel clave, ya que se establece que: la Responsabilidad Civil hará hincapié en la reparación del daño y la posible indemnización a las víctimas específicamente afectadas, puesto que por tradición el derecho civil se ha encargado de la reparación de los daños, arguyendo a éstos como la consecuencia de una actividad sobre bienes particulares, o en el caso de la naturaleza, bienes colectivos, y haciendo mención a su carácter netamente particular, es que plantea la necesidad de determinar uno o varios sujetos responsables.

Dentro de este tipo de responsabilidad, se reconoce la existencia de un tipo de responsabilidad subjetiva como aquella atribuible a título de culpa, es decir que ha intervenido la voluntad del sujeto que realiza la conducta, mientras que en el tipo responsabilidad objetiva hay un hecho que se le atribuye a una persona, pero que en su ejecución no ha intervenido su voluntad, es

este último tipo de responsabilidad la que se considera más comúnmente para los casos de daño ambiental, en virtud del riesgo que implica la práctica de una actividad contaminante.

La Responsabilidad Administrativa, por su parte, propugna que el incumplimiento de la norma ambiental permite a la Administración Pública, si los hechos no constituyen un delito, abrir un expediente e imponer al responsable la sanción respectiva, de igual manera, si la acción ha provocado algún daño ambiental, la Administración Pública cuenta con la facultad de exigir la reparación del daño y la indemnización respectiva por los daños y perjuicios causados.

Se considera que, dentro de la temática ambiental, el derecho administrativo cumple una misión preventiva, basando su efectividad en la conformación de un sistema de sanciones para los casos de incumplimiento de lo dispuesto en la legislación de la materia, esto es lo que comúnmente se entiende como ilícito administrativo.

Sin embargo, aunque se ha visto como la solución más simple la implementación de sanciones pecuniarias, con el fin de destinar los fondos de las mismas a la reparación del medio ambiente afectado, se considera que existen aún varios vacíos que impiden su aplicación total.

Mientras que la Responsabilidad Penal, se determina con la ejecución de una acción violatoria a los preceptos jurídicos establecidos en las normas, en el caso del medio ambiente, se entendería como la ejecución de una actividad encaminada a trastornar nocivamente el medio ambiente, la cual llevaría a la aplicación de una sanción penal, como la aplicación de una pena privativa de la libertad, limitadora de derechos, que bien puede aumentar si existen agravantes, reducir si existen atenuantes o desaparecer si hay eximentes. Es independiente de la indemnización de daños y perjuicios.

Este tipo de responsabilidad es considerada como la más propicia para imponer sanciones y encontrar culpables, sin embargo, la doctrina ambientalista considera que es preciso determinar si puede ofrecer una verdadera reparación del daño, y no únicamente la imposición de sanciones.

Surge entonces la necesidad de una responsabilidad propiamente ambiental, en virtud del deber reparatorio que se persigue como su máximo objetivo, considerando que los bienes que componen el Medio Ambiente son comunes a todos y es necesario establecer para ellos una eficaz protección jurídica, ya que el espíritu del derecho ambiental es velar por el medio ambiente como una universalidad jurídicamente tutelada a partir de la prevención de los daños ambientales.

Se establece que la intención de la responsabilidad ambiental es la de ofrecer una compensación a aquellos sujetos que han sido afectados por un daño producido al ambiente, mediante la reposición total o parcial del sitio afectado. Cuando se obliga al infractor a reparar el daño provocado, este tendrá que frenar o alterar las actividades que resultan dañosas al bien común. El hecho del hombre productor del daño, debe ser perjudicial y antijurídico, es decir, debe producir un daño injustificado.

Con este tipo de responsabilidad se busca una protección completa del medio ambiente a través de la ejecución de actividades que cuenten con las garantías suficientes como para prevenir el daño, y que en caso de que este llegara a producirse, sea posible determinar a un responsable, quien deberá asumir la culpa, y no solo compensar el perjuicio provocado, sino también, encaminar una reparación del medio ambiente afectado.

Habiendo aclarado la necesidad de una responsabilidad ambiental como mecanismo apto para garantizar la reparación del medio ambiente afectado, se aclara que la base de dicha responsabilidad es el principio “quien contamina paga”.

Este principio hace referencia a que las empresas, instituciones, organizaciones, gobiernos y personas que realicen algún tipo de actividad contaminante están obligados a asumir los costos que implica dicha contaminación; se basa en la idea de solucionar los perjuicios causados a la naturaleza y que el dinero se utilice para reparar los daños provocados al medio ambiente.

Acorde a este principio las cuantías de la contaminación deberán atribuirse al sujeto causante de la acción contaminante, que directa o indirectamente crea las circunstancias para que se

origine un deterioro; como responsable, el agente contaminador no solo asume costos, sino que debe también hacerse cargo de reparar el daño que ha inducido, o al menos tratar de disminuirlo, para que sus efectos dejen de devastar el ecosistema.

Lo que este principio busca fundamentalmente es poder atribuir directa y automáticamente a la persona causante del deterioro todos los efectos que emanen de su hecho, la indemnización de los daños y perjuicios, así como la cesación de los mismos, y ante todo el restablecimiento del entorno.

Con este principio, lo que se intenta decir es que el costo de la contaminación debe ser asumido por quien se favorece de ella, ya sea tomando todas las medidas necesarias para reducirla o impedirle, ya sea menguando o resarcido en su totalidad sus efectos, una vez ocurrida.

Se aclara además que el tipo de reparación de la que se habla es la reparación in natura, la cual implica no solo establecer la responsabilidad, sino también de la rehabilitación del bien afectado al estado en el que se encontraba antes de que se produzca el daño, tratando de establecer medidas fundamentalmente preventivas, que eviten que la afectación se produzca nuevamente.

Dentro de éste capítulo se analizan también las políticas medioambientales como herramientas para la protección del medio ambiente, principalmente tratando de agrupar y ordenar las acciones gubernamentales con el objetivo de conservar los recursos naturales que hacen posible la vida humana y el buen vivir de la comunidad.

Están compuestas fundamentalmente por instrumentos de control que buscan la imposición de una serie de disposiciones jurídicas sancionadoras, entre estos instrumentos se pueden señalar a las facultades de inspección y vigilancia, las sanciones administrativas, las sanciones penales y las sanciones civiles.

Se menciona a las políticas medioambientales como la vía empleada por los gobiernos para implementar leyes y reglamentos, que se encaminen a disminuir el daño ecológico provocado por las empresas que practican algún tipo de actividad riesgosa para el medio ambiente.

Estas políticas están basadas en la calidad de vida de las personas, la sustentabilidad ambiental, la equidad social y la superación de la pobreza. Su objetivo garantizar un medio ambiente libre de contaminación, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

Una de las formas de manifestación de éstas políticas es el seguro medioambiental, el cual surge como una opción de carácter preventivo del daño, y a su vez, en el caso de que ocurriese, tener un respaldo de que se va a efectuar su reparación.

Es así que, llegando al Cuarto Capítulo se desarrolla la idea del Seguro Ambiental Forzoso (SAF). El Contrato de Seguro es el documento (póliza) en virtud del cual el asegurador se obliga frente al asegurado, mediante la percepción de una prima, a pagar una indemnización, dentro de los límites pactados, si se produce el evento previsto (siniestro).

Bajo este precepto se establece que el seguro ambiental es el contrato de seguro por el cual una empresa de seguros asume los riesgos de que una persona, por hechos o actos, lícitos o ilícitos, por acción u omisión, cause un daño ambiental de incidencia colectiva, obligándose (la empresa de seguros) en el supuesto de realización del siniestro, a restablecer el ambiente al estado anterior a su producción.

Para que se pueda consolidar la idea de un seguro ambiental se debe tener en claro que éste, debe estar dirigido a toda persona física o jurídica, pública o privada, que practique actividades peligrosas para el medio ambiente, para los ecosistemas y los elementos que lo constituyen. La cobertura que el seguro debe brindar tiene por objetivo el financiamiento en la recomposición del daño ambiental que pudiera llegar a producirse, mitigarlo o restaurarlo.

La idea esencialmente es que recaiga en las empresas el costo del daño que su actividad produce al medio ambiente, con el fin de que se pueda garantizar su reparación en forma

efectiva; esto implica que aquellas empresas sujetas a un riesgo latente deban contratar una póliza de seguro, pero no solamente para los efectos de que en caso de ocurrir el siniestro la compañía de seguros asuma la obligación de indemnizar a nombre del asegurado.

Bajo este sentido el seguro socializa la responsabilidad frente al daño ambiental y se convierte en un instrumento que previene la reparación del mismo, al tiempo que recauda de los posibles causantes de daños, sumas que ninguno de ellos en lo particular podría desembolsar, contribuyendo así también a resolver los problemas de magnitud de la reparación del daño al ambiente.

Para poder determinar cuáles son las actividades que producen una actividad dañosa, la cual implique la contratación de un Seguro Ambiental, es necesario emplear mecanismos de análisis como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los cuales permitan determinar los efectos inmediatos y futuros que dicha actividad produciría con su ejecución, así como también determinar los costos alcanzaría el daño en caso de producirse.

La cobertura de riesgos ambientales, mediante la utilización de un seguro que cubra los daños y garantice la reparación del medio ambiente, ha ido incorporándose dentro de distintas legislaciones, tal es el caso que “algunos sistemas jurídicos establecen la obligatoriedad del seguro para cubrir la responsabilidad objetiva, como es el caso de Alemania y Suecia. Otros, como España, exigen el seguro obligatorio para algunos sectores industriales, como condición previa para obtener la autorización del gobierno para llevar a cabo determinada actividad.

En Latinoamérica son varias las legislaciones que hacen mención a este mecanismo como herramienta de protección del medio ambiente, por ejemplo:

- En Colombia, se estableció por ley el denominado Seguro Ecológico en la ley 491/1999, al cual se lo ha calificado como un seguro de responsabilidad civil, ya que está dirigido a resarcir los daños a personas determinadas o a los recursos naturales.
- En Chile, el seguro por daño ambiental se reconoce en la Ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, estableciéndose como un seguro de garantía (caución)

tomando en este caso un carácter de obligatorio para aquellos proyectos o actividades que generen impacto ambiental y que lo determine así a través de un EIA.

- En Uruguay, se establece en la Ley 17.238/2000, que el Ministerio de Medio Ambiente podrá exigir una garantía sin especificar ya que no hay pólizas con coberturas de daños ambientales. 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.
- En Panamá, la Ley General de Ambiente, menciona que las compañías aseguradoras y reaseguradoras podrán establecer seguros de responsabilidad civil ambiental, a fin de que los empresarios puedan disponer de ellos como medio de seguridad para el resarcimiento económico del daño causado.
- En Argentina, siendo el país pionero en el desarrollo del Seguro Ambiental, se destaca en la Ley General de Ambiente que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

Para poder implementar este sistema en el Ecuador las garantías normativas necesarias se encuentran determinadas en la Constitución, la Ley de Gestión Ambiental y la Ordenanza Municipal 213 del Distrito Metropolitano de Quito.

Es así que se llega al Quinto Capítulo, donde se plantea la implementación del Seguro Ambiental Forzoso para las actividades que produzcan impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito (SAF).

Teniendo en claro que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la máxima autoridad encargada de establecer y procurar el control ambiental dentro de la ciudad, y que su obligación principal consiste en cuidar el ambiente y hacerlo habitable para sus ciudadanos, para lo cual debe tomar todas las medidas que sean necesarias para evitar que se produzcan daños al ambiente que pusieran en riesgo, no solo a los recursos naturales, sino también a la salud humana, ésta entidad sería la encargada de ejercer el control del proyecto, así como también de determinar las actividades que estarían obligadas a su contratación, mientras que las empresas aseguradoras se encargarían del manejo y gestión del seguro en sí.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cuenta con el apoyo de la Secretaria de Ambiente, entidad que pone en práctica las políticas medioambientales encargadas de garantizar la conservación de los recursos naturales, y que permita el buen vivir de la comunidad.

La colectividad, bajo responsabilidad del Estado, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente libre de contaminación, razón por la cual el Seguro Ambiental Forzoso constituye una fuente de apoyo en el ejercicio de este derecho y de las políticas ambientales estructuradas para este objetivo.

Por todo lo anteriormente dicho, se puede afirmar que el daño ambiental logra tener una cobertura plena, preponderando el principio y derecho de reparación del medio ambiente, trasladando la responsabilidad del hecho dañoso al ejecutor de la actividad contaminante, y socializando la ideología conservacionista de la naturaleza. Estableciendo que los responsables del daño asuman responsabilidad por las consecuencias que su actividad ha provocado, y que efectúen una verdadera reparación, constituye una garantía al derecho de la colectividad a vivir en un ambiente sano.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b><u>1</u></b>
<b>CAPÍTULO I: El Medio Ambiente.....</b>	<b><u>6</u></b>
<b>1.1.- Conceptos Preliminares.....</b>	<b><u>6</u></b>
<b>1.2.- Derecho Ambiental y Tutela Jurídica del Medio Ambiente.....</b>	<b><u>10</u></b>
<b>1.3.- El Medio Ambiente como Sujeto de Derechos.....</b>	<b><u>15</u></b>
<b>1.3.1.- Comparación entre la Normativa Nacional con otras Normativas Latinoamericanas.....</b>	<b><u>21</u></b>
<b>CAPÍTULO II: Daño Ambiental.....</b>	<b><u>27</u></b>
<b>2.1.- Conceptos.....</b>	<b><u>27</u></b>
<b>2.1.1 Teorías del Daño Ambiental.....</b>	<b><u>30</u></b>
<b>2.2.- Clases de Daños Ambientales.....</b>	<b><u>31</u></b>
<b>2.3.- Concepto de Impacto Ambiental y su Distinción con el Daño Ambiental.....</b>	<b><u>34</u></b>
<b>CAPÍTULO III: Responsabilidad Jurídica por Daños Ambientales.....</b>	<b><u>43</u></b>
<b>3.1.- Responsabilidad Civil, Penal y Administrativa.....</b>	<b><u>43</u></b>
<b>3.2.- Necesidad de una Responsabilidad Propia del Derecho Ambiental.....</b>	<b><u>53</u></b>
<b>3.2.1.- Principio El que Contamina Paga.....</b>	<b><u>58</u></b>
<b>3.2.2.- Políticas Públicas Medioambientales como Herramientas de Protección del Medio Ambiente.....</b>	<b><u>62</u></b>
<b>CAPÍTULO IV: Seguro Ambiental Forzoso (SAF).....</b>	<b><u>66</u></b>
<b>4.1.- Concepto y Aplicación.....</b>	<b><u>66</u></b>
<b>4.2.- Normativa Latinoamericana en la que se Encuentra Regulado el SAF.....</b>	<b><u>74</u></b>
<b>4.3.-Garantías para su Aplicación e Implementación dentro de la Normativa Ecuatoriana.....</b>	<b><u>79</u></b>

<b>CAPÍTULO V: Implementación del SAF en el Distrito Metropolitano de Quito.....</b>	<b><u>85</u></b>
<b>5.1.- Normativa Municipal como Base para su Implementación.....</b>	<b><u>85</u></b>
<b>5.2.-Clasificación de las Actividades que Producen Impacto Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.....</b>	<b><u>92</u></b>
<b>5.3.- Propuesta de Proyecto para la Implementación del SAF dentro de la Normativa Municipal Vigente.....</b>	<b><u>95</u></b>
<b>5.3.1.- Quienes Estarán Obligados a Contratarlo.....</b>	<b><u>97</u></b>
<b>5.3.2.- Montos Mínimos a Cubrirse.....</b>	<b><u>99</u></b>
<b>5.3.3.- Sistema de Contratación.....</b>	<b><u>101</u></b>
<b>5.3.4.- Organismos Encargados de su Regulación y Control.....</b>	<b><u>105</u></b>
<b>5.3.5.- Sanciones a Incumplimiento.....</b>	<b><u>108</u></b>
<b>5.4.- Beneficios del SAF para la Colectividad.....</b>	<b><u>109</u></b>
<b>5.4.1.- Derecho a Vivir en un Ambiente Sano.....</b>	<b><u>111</u></b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b><u>117</u></b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b><u>118</u></b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b><u>119</u></b>

## INTRODUCCIÓN

*“El gran desafío de hoy en día es salvar el medio ambiente y las condiciones para que se mantenga la vida en la Tierra.”<sup>1</sup>*

La importancia de la relación del medio ambiente con las cuestiones políticas, sociales y económicas se ha transformado en un tema de debate a nivel internacional, y aunque son los países desarrollados quienes han tomado la delantera en el impulso y aplicación de estas materias, sin duda los países latinoamericanos no pueden quedarse fuera, es por eso que han buscado implementar dentro de sus legislaciones los principios básicos para la protección del medio ambiente como un bien jurídico tutelado, sujeto de derechos y digno de defensa.

Los problemas ambientales han llevado a que los temas relacionados con su protección sean tratados a nivel internacional en Cumbres como Estocolmo en el año 1972, o Río de Janeiro en 1992, dentro de las cuales se han ido sentando las bases del Derecho Ambiental y formando las normas que servirán como garantía de la tutela jurídica del medio ambiente, lo cual evidencia el claro interés que existe por proteger el medio ambiente y evitar el desgaste de sus recursos.

Es debido a esta consideración del medio ambiente como objeto de protección por parte de las legislaciones de cada Estado y por parte del Derecho en sí, que ha surgido la disciplina que denominamos como Derecho Ambiental dentro de la rama de los Derechos de Tercera Generación. Con la existencia de una rama del Derecho especializada en la materia ha sido más simple la implementación de principios y políticas que permitan la protección del medio ambiente.

---

<sup>1</sup> GAARDER, J. (2011); escritor noruego; *Frases célebres*; [www.es.wikiquote.org](http://www.es.wikiquote.org)

El Derecho Ambiental busca la protección de la naturaleza a partir de la reglamentación de las conductas humanas, prohibiendo la transformación negativa del medio ambiente valiéndose de normas de carácter preventivo, o bien, enmendando las perturbaciones que afectan su equilibrio, es decir llevar a cabo la reparación.

El objetivo del derecho ambiental es custodiar el medio ambiente como un todo jurídicamente tutelado partiendo de la prevención de los daños ambientales, fin que se intenta conseguir bajo el amparo normativo.

Para poder considerar al medio ambiente como un bien jurídico es necesario que las legislaciones establezcan normas destinadas a regular su protección y por ende a prevenir que se produzcan daños, a su vez se deben crear normas que aboquen por la reparación de los daños producidos en el mismo, teniendo así dos aspectos fundamentales: uno preventivo y otro reparador.

A nivel de Latinoamérica, sus países han mostrado diversos indicios de impacto ambiental, demostrados por altos niveles de explotación de recursos naturales, resultados de obras de infraestructura y problemas relacionados con emisiones y elementos contaminantes.

En el Ecuador, dentro de la Constitución Política de la República en el año 1998 se proclamó la protección de los derechos ambientales de los ciudadanos como una garantía del Estado. Y fue con la Constitución del año 2008, con la que se alcanzó la meta máxima de la protección ambiental, al ser la primera Constitución en el mundo en establecer normativamente los Derechos de la Naturaleza.

Con este reconocimiento se ha profundizado en el llamado Derecho de Reparación, el cual pretende además del resarcimiento patrimonial, la restitución del ambiente al estado anterior a la provocación del daño o su compensación en especie, llamada también *reparación in natura*, y que busca además la suspensión de la actividad dañosa o lesiva, como garantía fundamental del cumplimiento de este derecho, es decir, que va encaminado a que el medio ambiente afectado vuelva al estado en el que se encontraba antes de producirse el daño.

Bajo el amparo de este derecho se ha preponderado en establecer Políticas Medioambientales encaminadas a proteger el medio ambiente, y evitar el daño, que en el caso de producirse, debe ser reparado en forma inmediata por el culpable del hecho contaminante, según lo dictado por el principio “el que contamina paga”.

Ante este principio se ha determinado la necesidad de establecer una responsabilidad propiamente ambiental, que permita establecer los culpables del daño y que éstos asuman los gastos devengados de la reparación.

La reparación del daño ambiental, pretende entonces el esclarecimiento e instrumentación de una responsabilidad propia de esa materia, la misma que pueda ser imputable a personas físicas y morales, públicas y privadas, para este efecto debe contar con un régimen propio que reconozca al medio ambiente como un bien jurídico protegido y que debe preservarse por todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, la normativa ambiental ha buscado ir por el enfoque preventivo, más que por el sancionatorio, razón por la cual ha buscado mecanismos que permitan aplicar políticas que eviten la generación de los daños y que obliguen a los ejecutores de la actividad contaminante a tomar todas las medidas necesarias para impedir que este ocurra.

Si se habla de prevención es necesario contar con políticas medioambientales que cuenten con dos objetivos esenciales:

1. Que quienes contaminen asuman el costo de su actividad contaminante.
2. Disponer de los recursos suficientes para restaurar los daños provocados por dicha actividad, provocada por un agente en particular.

Estos objetivos son cumplidos por el sistema del Seguro Ambiental Forzoso (SAF), enfocado para aquellas actividades que produzcan impacto ambiental, ya que el daño ambiental trasciende las afectaciones particulares para proyectarse sobre la sociedad, consecuentemente, resulta necesario asegurar su reparación aún frente a la insolvencia del causante.

Teniendo en cuenta que la finalidad de los seguros es prevenir fatalidades, se dice que un seguro se puede puntualizar como un método que permite prever las consecuencias económicas de hechos futuros e inciertos, cuya casual realización teme la empresa o persona asegurada y, asimismo se busca anular sus efectos o procurar su reparación. En forma simple se puede decir que los seguros componen un sistema de transferencia de riesgos.

Este mecanismo servirá para exigir la reparación de los daños, cuando estos se llegaran a producir, y para incentivar la práctica de actividades amigables con el ambiente tratando de erradicar aquellas otras que producen impacto ambiental y que por ende generan consecuencias a la sociedad en su conjunto.

El sistema de aseguramiento ambiental intenta que las prácticas de actividades que puedan resultar nocivas para el medio ambiente contraten un seguro, bajo el cual se comprometen a correr con los gastos reparatorios en caso de que se produzca el daño, esto fuera de la indemnización por daños y perjuicios a la que hubiere lugar de ser el caso.

Al igual que todos los costos y gastos de una empresa, el del seguro debe ser conforme con las necesidades de la empresa, debe valorarse e inspeccionarse, garantizando con ello que se tengan las mejores condiciones de cobertura. En el caso del seguro ambiental, las empresas deberán valerse de los Estudios de Impacto Ambiental, que les permita determinar las condiciones del medio antes de producirse la actividad, así como los efectos que la ejecución de la actividad podría ocasionar.

Este tipo de seguros instauran un fuerte aliado de las regulaciones que buscan el establecimiento de una verdadera responsabilidad por daño ambiental, principalmente porque aporta estabilidad a las empresas que por su actividad están expuestas al riesgo de una contaminación no esperada, bajo este sistema pueden transferir ese riesgo a una entidad capaz de absorberlo, es decir a una empresa aseguradora.

A nivel mundial los seguros ambientales son altamente conocidos y poseen una jerarquía destacada en la problemática ambiental, de hecho, son varias las legislaciones a nivel

internacional que han incorporado el seguro ambiental como un instrumento para la prevención y reparación de los daños ambientales.

Dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se maneja a la protección del medio ambiente como una de las problemáticas con mayor enfoque por parte de la administración, tanto así que dentro de su normativa (ordenanza 213) se encuentran considerados los principios ambientales que regulan la conducta de sus ciudadanos en relación con el medio ambiente; estos mismos principios y garantías sirven como basa para la implementación del Seguro Ambiental Forzoso para las actividades que produzcan impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

# CAPITULO I

## EL MEDIO AMBIENTE

### 1.1.- Conceptos Preliminares

*"Primero, fue necesario civilizar al hombre en su relación con el hombre. Ahora, es necesario civilizar al hombre en su relación con la naturaleza."*<sup>2</sup>

Partiendo de la importancia que tiene el Medio Ambiente en nuestros días es necesario determinar ciertas descripciones sobre el tema, tomando como punto inicial a su más cercano antecedente: *La Ecología*, la cual "integra el estudio de los organismos, el ambiente físico y la sociedad humana, de conformidad con la raíz griega de la palabra ecología: *oikos*, estudio del hogar, el ambiente total en que vivimos. La ecología es considerada en la actualidad la ciencia básica del ambiente. La definición del Diccionario de la Lengua Española (DRAE) considera a la ecología como Ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno. (...) Término acuñado por Haeckel (1866). Es la ciencia natural que estudia las relaciones sistemáticas entre los individuos, dentro de ellos y entre ellos y el medio ambiente (definición funcional). Es el estudio científico de la distribución y abundancia de los organismos que interactúan entre sí y con su medio ambiente en un tiempo y espacio definidos (definición estructural). Es la ciencia del medio ambiente (definición holística). Se atribuye a Haeckel la acuñación del término ecología."<sup>3</sup>

¿Pero qué se entiende por *Medio Ambiente*?

---

<sup>2</sup> HUGO, V. (2011); Poeta, Dramaturgo y Novelista Francés; *Frases célebres*; [www.es.wikiquote.org](http://www.es.wikiquote.org)

<sup>3</sup> PÉREZ, E., (2008); *Derecho Ambiental, Introducción*; Quito, Ecuador; Corporación de Estudios y Publicaciones; Pág.: 4.

Se puede decir que hace referencia al *Entorno Natural* con el que interactúa el ser humano. No obstante es primordial ampliar este concepto y mencionar que se entiende por Medio Ambiente al “entorno que afecta a los seres vivos y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su vida. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura.”<sup>4</sup>

De acuerdo a la Directiva 85/337 de la Comunidad Económica Europea (CCE), dictada el 27 de junio de 1985, el medio ambiente es el entorno que rodea al hombre y genera una calidad de vida, incluyendo no sólo los recursos naturales, sino además, el aspecto cultural. Es decir, que el Medio Ambiente va más allá del entorno puramente natural, abarcando también el entorno social, político, y por qué no decir también, económico, tomando siempre en cuenta que necesariamente debe existir una interacción con los seres vivos que en él se encuentran.

Dentro de la evolución histórica del concepto de Medio Ambiente, los diferentes tratadistas y científicos (como Hipócrates, Haeckel, Chadwick, entre otros) han llegado a concluir que éste se encuentra compuesto por factores determinantes como son:

**Ambiente Físico:**

- Geografía Física.
- Geología.
- Clima.
- Contaminación.

**Ambiente Biológico:**

- Población humana.
- Flora.
- Fauna.
- Agua.

**Ambiente Socioeconómico:**

---

<sup>4</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Medio\\_ambiente](http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_ambiente); 2010.

- Ocupación laboral o trabajo: exposición a agentes químicos, físicos.
- Urbanización o entorno urbano y desarrollo económico.
- Desastres: guerras, inundaciones.

Tomando en consideración los elementos mencionados, la Ley de Gestión Ambiental del Ecuador, promulgada en el Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999, otorga una definición clara y precisa, estableciendo como Medio Ambiente al “Sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.”<sup>5</sup>

Para Gabriel Quadri de la Torre, el término Medio Ambiente se refiere a diversos “factores y procesos biológicos, ecológicos, físicos y paisajísticos que, además de tener su propia dinámica natural, se entrelazan con las conductas del hombre”<sup>6</sup>. Estas interacciones pueden ser de tipo económico, político, social, cultural o con el entorno, y hoy en día son de gran interés para los gobiernos, las empresas, los individuos, los grupos sociales y para la comunidad internacional.

Para Theodore Panayotou, el término medio ambiente se refiere tanto a la “cantidad como a la calidad de los recursos naturales, incluyendo el paisaje, el agua, el aire y la atmósfera. Menciona que el medio ambiente es un determinante de la cantidad, la calidad y la sustentabilidad de las actividades humanas y de la vida en general. De esta forma, la degradación del ambiente tiene que ver con su disminución en cantidad y el deterioro de su calidad.”<sup>7</sup>

El interés por el estudio del medio ambiente nace de la preocupación por el deterioro ocasionado por la acción del hombre, que puede expresarse en palabras como daño, contaminación o degradación.

---

<sup>5</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); *Glosario de Definiciones - Medio Ambiente*; Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador.

<sup>6</sup> QUADRI DE LA TORRE, G., (2006); *Políticas Públicas, Sustentabilidad y Medio Ambiente*; México; p.22.

<sup>7</sup> PANAYOTOU, T., (1994); “Ecología, medio ambiente y desarrollo”. *Debate, crecimiento versus conservación*, Gernika, México, 1994; pp. 23-31.

Los problemas ambientales son de diversa complejidad y abarcan situaciones que van desde el efecto nocivo ocasionado por el uso de un determinado plaguicida en alguna plantación, la deforestación ocasionada por el aprovechamiento de recursos maderables en alguna comunidad, la contaminación de aguas por desechos industriales, la degradación de suelos por el depósito de basura o de residuos peligrosos, hasta el calentamiento global del planeta causado por grandes cantidades de gases de efecto invernadero como consecuencia de la actividad industrial. Estos problemas derivan en una mala calidad de vida del ser humano al disminuir la cantidad y la calidad de los recursos naturales que hacen posible su supervivencia.

Los problemas ambientales o la degradación del ambiente son comunes en la mayor parte del planeta, especialmente en los países en vías de desarrollo, con frecuencia se habla de la deforestación, la pérdida de diversidad biológica, la escasez y contaminación del agua, la excesiva erosión del suelo, la degradación de la tierra, la contaminación del aire, y el congestionamiento urbano, entre otros.

Razón por la cual es pertinente apuntar, que el estudio del medio ambiente no sólo es biofísico, sino que comprende diferentes marcos disciplinarios, ya que los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos de la interacción humana tienen efectos sobre el patrimonio natural.

## **1.2.- Derecho Ambiental y Tutela Jurídica del Medio Ambiente**

El hombre reconoce la existencia de los problemas ambientales al comprender que el entorno conforma un todo, tanto físico como social, cuyos diversos elementos interactúan entre sí, y en la búsqueda de garantizar su protección tuvo la necesidad de utilizar al Derecho como su herramienta, trasladando al campo jurídico los elementos físicos y sociales de la problemática ambiental, ya que el Derecho se puede valer de dos formas: la norma y la coacción, para brindar una respuesta visible a la protección del medio ambiente. Para tal objetivo es necesario

adaptar las normas legales y las estructuras administrativas, como las guías estructurales de dicho fin.

La institucionalización de la protección ambiental en su sentido ecológico tiene como punto de partida la Conferencia de Estocolmo de 1972, convocada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Allí se centró la atención internacional en temas medioambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza, subrayando el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos, y abarca todo el orbe.

Estos problemas medio ambientales mundiales incluyen todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica.

De hecho, el primer principio de la Declaración de Estocolmo enuncia que: "El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad, y a condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad de vida le permita vivir con dignidad y bienestar, y tiene el deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente de las generaciones presentes y futuras"<sup>8</sup>.

A partir de los trabajos de la Conferencia de Estocolmo, muchos Estados han introducido en sus constituciones, cláusulas reconociendo la existencia de un derecho al medio ambiente sano y cuya formulación se inspira en este principio.

“La consideración del ambiente como objeto de protección por parte del Derecho ha dado origen a la disciplina que denominamos Derecho Ambiental.”<sup>9</sup> Ésta se desarrolló como lógica respuesta a la necesidad de explotar los Recursos Naturales en un marco de racionalidad, aprovechamiento sostenible y protección del ambiente. Su evolución ha sido rápida y

---

<sup>8</sup> DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO, (1972); *Declaración de Estocolmo*; Principio I; Estocolmo, Suecia.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 13.

progresiva, incorporándose paulatinamente en todas las ramas jurídicas y adquiriendo, a su vez, autonomía propia como disciplina vinculada con casi todas las ciencias.

Al Derecho Ambiental se lo categoriza como un *Derecho de Tercera Generación*, por cuanto es inherente al ser humano, y de carácter propiamente difuso; son derechos de tercera generación aquellos inherentes a la paz, al desarrollo, a la salud y al medioambiente, los mismos que para ser conseguidos o protegidos deben contar con la participación solidaria de todos los individuos y de todas las entidades públicas y privadas. Considerados difusos por estar vinculados con la humanidad como un todo, en virtud de que el avance mismo de la sociedad ha ido estableciendo una socialización de los derechos individuales, mirando el interés del conjunto antes que el de los particulares. El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho propiamente difuso, ya que está protegido por una norma que garantiza que no se afecte a los individuos de una colectividad.

La expresión *Derecho Ambiental* hace referencia a la regulación legal del ambiente con el ser humano, refiriéndonos a esta disciplina como el conjunto de normas legales positivas vigentes que regulan el medio ambiente, consistente en un grupo de reglas que resuelven problemas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y de lucha contra la contaminación. Algunos tratadistas consideran que la importancia del Derecho Ambiental radica en que es aquel llamado a regular la relación del hombre con la naturaleza, codificándola, sobre la base de los elementos comunes que diversas leyes, hasta hoy vigentes, han regulado por separado, incluso a veces en oposición. Se dice también que su objetivo esencial es normar la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el disfrute, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

La Ley de Gestión Ambiental del Ecuador contempla la definición de los *Derechos Ambientales Colectivos* refiriéndose a éstos como “aquellos compartidos por la comunidad para gozar de un medio ambiente sano y libre de contaminación, Involucra valores estéticos, escénicos, recreativos, de integridad física y mental, y en general de la calidad de

vida.”<sup>10</sup> Tomando en cuenta esto, se puede decir que el Derecho Ambiental es de naturaleza pública, por cuanto se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental, y que a su vez, aquellas conductas pueden influir en los procesos de interacción, que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y su medio ambiente.

Especificando que los vínculos entre la sociedad y la naturaleza se establecen a través de dos grandes factores como son: el conjunto de acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y, el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social; cabe decir que el objeto del Derecho Ambiental “es el conservar, prevenir y preservar el medio ambiente y lograr un equilibrio ecológico, ya sea por acciones o programas para la conservación o bien la persecución de los delitos Ambientales para así impedir la contaminación y el deterioro del ambiente”<sup>11</sup>.

En forma general el Derecho Ambiental contempla la existencia de dos sujetos:

- *Sujeto Activo*: Es el que contamina, pudiendo ser generalmente el hombre.
- *Sujeto Pasivo*: Es el contaminado, siendo en este caso el medio ambiente.

Teniendo el Derecho como objetivos la organización de las relaciones sociales, la dirección de las sociedades hacia determinados valores y la resolución de conflictos, cuando los ciudadanos y los Poderes Públicos son conscientes del problema ambiental, destacando su importancia para interés de la colectividad, el medio ambiente se convierte en un bien jurídico a proteger y en objeto de regulación por el Derecho.

Como ya se ha mencionado, el ser humano vive y se desarrolla en el medio ambiente y muchas veces por su actuar provoca un deterioro en los distintos elementos del ecosistema, como por ejemplo la atmósfera, los recursos hídricos, el suelo y otras especies vivas, tanto animales como vegetales; razón por la cual se ha buscado otorgar garantías legales de carácter

---

<sup>10</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); *Glosario de Definiciones- Derechos Ambientales Colectivos*; Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador.

<sup>11</sup> BRAÑES BALLESTEROS, R., (1994); *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*; México; Ed. Fondo de Cultura Económica; Pág.: 27-35.

preventivo para el medio ambiente y que aseguren la protección, e incluso reparación, del mismo.

A pesar de los beneficios que brinda la protección del medio ambiente en los planos ambiental, social y económico, las deficientes técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, la falta de planificación urbanística estatal y local, el acelerado crecimiento del transporte, la industria y el comercio en general, así como los cambios en la economía mundial están acelerando la transformación de los diversos ecosistemas, y en la mayoría de los casos degradándolos, con las consecuencias que ello le acarrea a la colectividad. Por ello, el medio ambiente se ha convertido en un elemento de tutela por parte del derecho, en especial del derecho ambiental, y por tanto un bien jurídico tutelado.

La tutela jurídica del medio ambiente implica dos aspectos importantes: el derecho a vivir en un ambiente sano, y el respeto por el medio ambiente, lo cual implica la coexistencia de derechos y cumplimiento de deberes. El derecho a un ambiente adecuado, involucra hacerse cargo de los deberes que posibilitan ese derecho, es decir, que hacen necesario a los seres humanos optar por estilos de vida austeros, comprendiendo que los bienes naturales son inalienables y que constituyen el patrimonio de todos los seres humanos, presentes y futuros. Sólo desde esta perspectiva de responsabilidad, se está en la posibilidad de reclamar por lo que es debido, habiendo demostrado que se ha cumplido en los hechos con las acciones que permiten el disfrute de esos derechos.

“La consideración del ambiente como bien jurídico propiamente tal no se agota en la definición conceptual del objeto tutelado sino que es menester, además, que el orden legal establezca normas jurídicas destinadas a prevenir que se produzcan afectaciones al objeto tutelado así como disposiciones normativas que se aboquen a la reparación de los daños que sobre el mismo se produzcan. El derecho ambiental tiene así una faceta preventiva y otra reparadora”<sup>12</sup>. El hecho de reconocer la tutela jurídica del medio ambiente es posible teniendo en cuenta la necesidad de frenar el acelerado proceso de destrucción de la naturaleza, y que su

---

<sup>12</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 16

incorporación al Derecho se ha realizado en función de dar cumplimiento a la obligación de proteger la vida y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras.

Para algunos estudiosos de los problemas de la relación hombre-naturaleza, y por tanto, sobre la tutela jurídica del medio ambiente, el concepto de responsabilidad personal es inseparable de la ética ecológica, no sólo porque atiende a las consecuencias previsibles y aún imprevisibles del obrar personal, es decir, del resultado concreto de esas acciones y de cómo impactan en términos de conservación o de destrucción del medio ambiente; sino también es un tema ético, principalmente porque en el uso de los recursos naturales que pertenecen a todos los hombres, está en juego la relación entre los mismos hombres, ya que para bien o para mal, todo uso de los recursos necesariamente tiene un impacto social.

### **1.3.- El Medio Ambiente Como Sujeto de Derechos**

“Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumakawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”<sup>13</sup>

Habiendo garantizado normativamente el derecho a vivir en un ambiente sano como un derecho fundamental de la colectividad, es de trascendental importancia reconocer al Medio Ambiente como Sujeto de Derechos, para lo cual es necesaria la intervención legal como base fundamental de su protección. Esto implica la existencia de una regulación que otorgue soluciones tanto preventivas como reparadoras en cuanto a daño ambiental se refiere.

El Profesor Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Catedrático de la Facultad de Derecho, de las Facultades de Biología, de Ciencias Agrarias y Ambientales, y del Diplomado en Ciencias

---

<sup>13</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título II; Capítulo Segundo; Sección Segunda Ambiente Sano; Art. 14.

Ambientales de la Universidad de Salamanca en España<sup>14</sup>, habla de la existencia de tres momentos clave en la protección del medio ambiente:

- El Primer momento: Antes de que surjan los procesos de contaminación y deterioro ambiental. En donde se dispone que las normas a intervenir sean esencialmente preventivas y se establezcan las reglas para determinadas actividades que puedan resultar perjudiciales para el medio ambiente, con el objetivo de evitar tales efectos, o al menos, minimizarlos.
- Segundo momento: Durante los procesos de contaminación y deterioro. En donde, mediante normas, se procura establecer y mantener niveles de contaminación razonables o adecuados, incluso pueden establecerse niveles máximos de producción y emisión de agentes contaminantes. Generalmente dentro de estas normas suelen encontrarse las relacionadas con aire, aguas y ruido.
- Tercer momento: Normas que actúan una vez ocurridos los procesos de contaminación y deterioro ambiental. Generalmente se dan como consecuencia del incumplimiento a las normas de los dos momentos anteriores, por lo cual se consideran dos tipos de actuaciones: Sanciones, para las conductas que han infringido las normas ambientales, y normas de carácter reparatorio que obligan a asumir la responsabilidad por los daños producidos.

La Ley de Gestión Ambiental define a la Protección del Medio Ambiente como “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente. Incluye tres aspectos: conservación del medio natural, prevención y control de la contaminación ambiental y manejo sustentable de los recursos

---

<sup>14</sup>FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., (2004); “Derecho Ambiental: Aspectos Generales sobre la Protección Jurídica del Medio Ambiente”; *Seminario sobre El Derecho y la Cooperación Ibérica*; Centro de Estudios Ibéricos, Guarda - Portugal; 16 de Abril 2004.

naturales. La protección ambiental, es tarea conjunta del Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y sector privado.”<sup>15</sup>

Con el movimiento ecologista implementado a nivel mundial ha surgido la visión del medio ambiente como una entidad universal infinitamente compleja e interrelacionada en todos sus aspectos, en constante desarrollo, con intereses propios e independientes a los intereses humanos. Si estos intereses son dignos de recibir protección jurídica, y por lo tanto pasar a convertirse en derechos, entonces, nada impide que el medio ambiente sea considerado como sujeto de derechos regulados y garantizados normativamente.

El abogado chileno Godofredo Stutzin, Presidente Honorario-Fundador del Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora, en su exposición sobre el reconocimiento de los derechos de la naturaleza<sup>16</sup>, habla sobre los efectos jurídicos del reconocimiento de los derechos del medio ambiente agrupándolos en cuatro componentes: Identificación, Simplificación, Vigorización, y Unificación del Derecho Ambiental.

- a) *Identificación*: Se establece al Derecho Ambiental como una rama jurídica nueva e independiente, que abarca todas las relaciones del hombre con el medio ambiente, y de las cuales sus consecuencias y conflictos le corresponden resolver, buscando siempre una equidad ecológica, es decir un equilibrio entre el hombre y la naturaleza para que ninguno de los derechos de ambas partes resulte afectado.
  
- b) *Simplificación*: Consiste en la tipificación de los delitos ambientales y establecer como víctima de los mismos al medio ambiente afectado, y serán sus representantes quienes deberán defender los intereses lesionados en todo procedimiento relacionado con cualquier afectación o menoscabo sufrido.

---

<sup>15</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); *Glosario de Definiciones-Protección del Medio Ambiente*; Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador *Glosario de Definiciones; Protección del Medio Ambiente*

<sup>16</sup>STUTZIN, G. (1977); “Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza”; Presentado al *Primer Congreso Nacional de Derecho del Entorno*; Universidad Católica de Valparaíso del 18 al 20 de agosto de 1977; Valparaíso, Chile.

- c) *Vigorización*: El reconocimiento del medio ambiente como sujeto de derechos otorga al Derecho Ambiental un mayor campo de actuación, lo que genera que cualquier acto considerado dañino para el medio ambiente constituya una violación a los derechos establecidos para éste y que se posibilite el ejercicio de las acciones legales pertinentes, las mismas que deberán estar encaminadas a proteger o restablecer los elementos naturales afectados.
  
- d) *Unificación*: Consiste en encontrar un denominador común entre los diferentes sistemas jurídicos internacionales, relacionados con el medio ambiente, como base para la unificación y solidificación del Derecho Ambiental, consolidándolo a éste preferentemente en torno a los derechos del medio ambiente, antes que ante los derechos del hombre.

Sin duda, la mejor forma de reconocer a la Naturaleza como Sujeto de Derechos es garantizándolos en la Constitución de la República; dentro de ésta, en el Título II se habla sobre los Derechos, seguidamente en el Capítulo Séptimo se encuentran inmersos los Derechos de la Naturaleza, dentro de éstos cabe hacer mención a aquellos que exaltan al Medio Ambiente como sujeto de derechos.

El art. 71 cita: “La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”<sup>17</sup> Aquí se corrobora la iniciativa de que la representación del medio ambiente recaiga en la sociedad, a través de la facultad de acción, para así poder garantizar el cumplimiento de sus derechos y entablar las acciones que fueren

---

<sup>17</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título II; Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza; Art. 71.

pertinentes ante la autoridad competente con el fin de salvaguardar el patrimonio natural colectivo.

De igual manera reconoce este derecho la Ley de Gestión Ambiental en su art. 41 cuando menciona que “con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, concédase acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de las normas de medio ambiente”<sup>18</sup> la mencionada acción a favor del medio ambiente y sus derechos, al amparo de la nueva Constitución del año 2008, bien podría ser la llamada Acción de Protección que es aquella que “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”<sup>19</sup>. Mientras que, sobre la facultad de acción de las personas en favor del medio ambiente, la Ley de Gestión Ambiental dice que “toda persona natural, jurídica o grupo humano podrá ser oída en los procesos penales, civiles o administrativos, que se inicien por infracciones de carácter ambiental, aunque no hayan sido vulnerados sus propios derechos.”<sup>20</sup> Recalcando una vez más la representación del medio ambiente en la sociedad.

Siguiendo el lineamiento de los Derechos de la Naturaleza, en el art. 72 se encuentra el reconocimiento del derecho a la restauración, de la cual se menciona que “será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para

---

<sup>18</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador; Titulo VI de la Protección de los Derechos Ambientales; Art. 41.

<sup>19</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título III; Capítulo Tercero; Sección Segunda; Art. 88.

<sup>20</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador.; Titulo VI de la Protección de los Derechos Ambientales; Art. 42.

alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.”<sup>21</sup> Este derecho fundamental del medio ambiente obliga a los responsables del daño, no solo a la correspondiente indemnización, sino que también busca que los mismos reviertan el perjuicio para que el ecosistema afectado regrese al estado en que se encontraba antes de haberse producido la afectación; concordando así con la Ley de Gestión Ambiental que define a la Restauración como “el retorno a su condición original de un ecosistema o población deteriorada.”<sup>22</sup>

En el art. 73 se habla sobre las medidas de precaución y restricción que debe establecer el Estado para aquellas actividades que puedan provocar la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales; esta norma nace como medida base para la protección al medio ambiente, para lo cual es inminente la determinación de las actividades cuya práctica sea altamente perjudicial para la naturaleza y por lo tanto deban ser prohibidas o restringidas por ley.

Más adelante en la misma Carta Magna, se recoge los Principios Ambientales. En el Título VII, el Capítulo Segundo habla sobre la biodiversidad y los recursos naturales, su Sección Primera hace referencia específica a la Naturaleza y el Ambiente. Y es dentro del art. 395 donde se determina el reconocimiento constitucional a dichos principios, cuando se menciona que el Estado debe garantizar un modelo sustentable de desarrollo, que permita la existencia de un medio ambiente equilibrado, respetando la diversidad cultural, conservando la biodiversidad y la capacidad de regeneración que poseen los ecosistemas, con el fin de asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Se continúa mencionando que las políticas de gestión ambiental deben ser de cumplimiento obligatorio, tanto por el Estado, como por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional. Se destaca también que el Estado debe involucrar permanentemente a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, tanto en la planificación, como en la ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, y por la cual se vean

---

<sup>21</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título II; Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza; Art. 72.

<sup>22</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; *Glosario de Definiciones-Restauración*; Ecuador.

afectados. Culmina dejando en claro que, en caso de incertidumbre sobre el alcance de las normas en materia ambiental, éstas siempre deberán aplicarse en favor de la naturaleza. Bajo estos principios queda amparada la proclamación del Medio Ambiente como Sujeto de Derechos, englobando el deber del Estado de protegerlo mediante la implementación de políticas públicas de obligatorio cumplimiento, la representación social y colectiva en la defensa de los derechos de la naturaleza, y el control de las actividades que produzcan impacto ambiental.

Estas acepciones constitucionales se reflejan al Medio Ambiente como un componente esencial del desarrollo, basado en las condiciones sociales del país, permitiendo un respeto al patrimonio ecológico y a la conservación de los recursos. La Constitución Ecuatoriana aprobada en septiembre del 2008 y publicada en octubre del mismo año, se convirtió en la primera Constitución en el mundo en reconocer los derechos de la naturaleza, con el objetivo de proteger sus ecosistemas únicos y diversos, y garantizar así la defensa del planeta. Esta nueva Constitución plantea una gran transformación en el tradicional modelo de desarrollo, basado en la explotación indiscriminada de los recursos naturales, cambiándolo por un modelo que permita una relación armónica con la naturaleza, así como un desarrollo social basado en el buen vivir.

### 1.3.1.- Comparación Entre la Normativa Nacional Con Otras Normativas Latinoamericanas

Exceptuando lo consagrado en la Constitución ecuatoriana, en el contexto de la mayoría de las legislaciones latinoamericanas ha predominado la importancia de reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado, tal como se lo señala en el siguiente cuadro:

PAÍS	ARTICULO
<p><i>Argentina</i> Constitución de la Nación Argentina</p>	<p>Art. 41.- “<b>Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano</b> y para que las actividades</p>

	<p>productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.</p> <p>Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.</p> <p>Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.</p> <p>Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”<sup>23</sup></p>
<p><i>Brasil</i> Constitución Política de la República Federativa del Brasil</p>	<p>Art. 225.- “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras</p> <p>1. Para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al poder público:</p> <p>I. preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas;</p>

<sup>23</sup>CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA; (1995); Ley 24.430, Boletín Oficial de 10 de Enero de 1995; Argentina; Art. 41.

	<p>II. preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del País y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético;</p> <p>III. definir en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes para ser objeto de especial protección, permitiéndose la alteración y la supresión solamente a través de ley, prohibiéndose cualquier uso que comprometa la integridad de los elementos que justifican su protección;</p> <p>IV. exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad;</p> <p>V. controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que supongan riesgos para la vida, para la calidad de vida y para el medio ambiente;</p> <p>VI. Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medio ambiente;</p> <p>VII. proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en la forma de la ley, las prácticas que pongan en riesgo su fusión ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a la crueldad.”<sup>24</sup></p>
<p><i>Costa Rica</i></p>	<p>Art. 50.- “El Estado procurará el mayor bienestar a</p>

<sup>24</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL; (1998); Diário Oficial No. 191-A de 5 de Octubre de 1998; Brasil; Art. 225.

<p>Constitución Política de la República de Costa Rica</p>	<p>todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.</p> <p>Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.</p> <p>El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”<sup>25</sup></p>
<p>Chile Constitución Política de la República de Chile</p>	<p>Art. 19.- “La Constitución asegura a todas las personas:</p> <p>8°.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.</p> <p>La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.”<sup>26</sup></p>
<p>Colombia Constitución Política</p>	<p>Art. 79.- “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”<sup>27</sup></p>

<sup>25</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA; (1949). Diario Oficial de 7 de Noviembre de 1949; Costa Rica; Art. 50.

<sup>26</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE; (2005); Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005; Chile; Art. 19, numeral 8.

<p><i>Ecuador</i></p> <p>Constitución de la República del Ecuador</p>	<p>Art. 66.- “Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <p>19. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.</p> <p>2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, (...), agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, (...)”<sup>28</sup></p> <p>Art. 14.- “Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumakkawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”<sup>29</sup></p>
<p><i>México</i></p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Art. 4.- “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”<sup>30</sup></p>
<p><i>Nicaragua</i></p> <p>Constitución de Nicaragua</p>	<p>Art. 60.- “Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales.”<sup>31</sup></p>
<p><i>Panamá</i></p>	<p>Art.114.- “Es deber fundamental del Estado</p>

<sup>27</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA; (2009); Diario Oficial No. 47.570 de 21 de Diciembre de 2009; Colombia; Art. 79.

<sup>28</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Art. 66.

<sup>29</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Art. 14.

<sup>30</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; (2004); Diario Oficial de 27 de Septiembre de 2004; México; Art. 4.

<sup>31</sup>CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA, (2005); Diario Oficial La Gaceta No. 68 del 8 de abril de 2005; Nicaragua; Art. 60.

Constitución Política de Panamá	garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.” <sup>32</sup>
<i>Paraguay</i> Constitución de la República de Paraguay	Art. 7.- “ <b>Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.</b> Constituyen <b>objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente,</b> así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.” <sup>33</sup>
<i>Perú</i> Constitución Política del Perú	Art. 2.- “ <b>Toda persona tiene derecho:</b> 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, <b>así como a gozar de ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.</b> ” <sup>34</sup>

Como se ve, las Constituciones de Latinoamérica han priorizado en el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano, sin embargo, no se han apartado del Derecho de Protección inherente al medio ambiente, lo cual da la idea de que las personas naturales o jurídicas, basándose en los principios de conservación y restauración, bien podrían valerse de éste derecho para hacer valer la calidad del medio ambiente como sujeto de derechos y por lo tanto establecer responsabilidades en caso de afectaciones de tipo ambiental.

<sup>32</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ; (2004); Gaceta Oficial N° 25,176 de 15 de Noviembre de 2004; Panamá; Art. 114.

<sup>33</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY; (1992); Gaceta Oficial de 20 de Junio de 1992; Paraguay; Art. 7.

<sup>34</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ; (1993); Diario Oficial de 29 de Diciembre de 1993; Perú; Art. 2, numeral 22.

## CAPÍTULO II

### Conceptos y Teorías de Daño Ambiental

#### 2.1.- Conceptos del Daño Ambiental

La palabra daño proviene del latín “demere” que significa menguar, disminuir. Los tratadistas señalan al daño como el término que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca, así como también aquel que ocasiona una persona a otra que no implica en su conducta culpa o dolo. Entonces, simplificando en un concepto jurídico, se puede decir que daño es “todo menoscabo material o moral causado contraviniendo una norma jurídica, que sufre una persona y de la cual haya de responder otra.”<sup>35</sup> Es posible determinar el daño comparando la situación real del patrimonio después del evento dañoso y la situación que presentaría si éste no hubiese ocurrido. La diferencia resultante indica la existencia del daño y su cuantía.

Para que se produzca el efecto jurídico frente al daño, éste debe afectar un interés humano y asimismo ser resultado de un hecho humano; por tanto, es fundamental precisar entre los hechos humanos cuales son capaces de perjudicar a otro, y a su vez, distinguir cuáles acarrear consecuencias jurídicas y cuáles no. Por ende, el acto humano productor del daño ha de contravenir necesariamente una norma jurídica, es decir debe ser antijurídico. Por otro lado, la conducta productora del daño debe ser culpable e imputable al agente en forma decisiva y determinante.

La ciencia se enfoca en otorgar un concepto puramente objetivo del daño, describiéndolo como el menoscabo que a consecuencia de un hecho determinado sufre una persona en sus bienes vitales naturales, en su propiedad o en su patrimonio. Sin embargo, en el Derecho

---

<sup>35</sup>SANTOS BRIZ, J., (1963); *Derecho de los daños*; Madrid; Ed. Revista de Derecho Privado.

deben considerarse los daños, no en sí mismos, sino ligados a sus efectos, incluyéndose también a la responsabilidad como uno de los puntos más importantes, considerando esto la doctrina del derecho ambiental en Costa Rica ha manifestado que “el daño ambiental se define como una acción o actividad que produce una acción desfavorable en el medio natural. Esta acción provoca un cambio en la condición de los recursos afectados, pasando de un estado de conservación a otro más deteriorado. Por lo anterior, es pertinente que al realizar la valoración del daño se conozca el estado de conservación del recurso antes y después de la alteración. El causante del daño será responsable por el cambio ocasionado al recurso natural, en lo que sea atribuible a su actividad.”<sup>36</sup>

Siendo el medio ambiente un bien público, y de interés global, cabe hacer mención a lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente considera como daño ambiental, lo define como “un cambio que tiene un impacto adverso considerable sobre la calidad de un particular ambiente o alguno de sus componentes, incluyendo sus valores utilitarios y no utilitarios y su capacidad para soportar una calidad de vida aceptable y sustentable y un equilibrio ecológico viable.”<sup>37</sup> Es decir que, en cuanto al daño ambiental se refiere y para que sea considerado como tal, las consecuencias deben recaer directamente contra el medio ambiente en sí mismo, esto, independientemente de las secuelas que puedan producirse sobre las personas o sus bienes, ya que lo que se intenta resaltar es la afectación producida al ecosistema, como patrimonio colectivo, o a alguno de sus componentes en forma específica.

Bajo la consideración del medio ambiente como un patrimonio colectivo, y por ende público, se establece que esta característica es atribuida en virtud de los recursos que proporciona para el ser humano, es decir, “aquellos bienes materiales que proporciona la naturaleza y que son valiosos para las sociedades humanas por contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta (servicios ecológicos indispensables para la continuidad de la vida en el planeta).”<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>HUTCHINSON, T., (2009); *Los Daños al Ambiente y el Derecho Administrativo*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; 1ra Edición; Pág. 154.

<sup>37</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 26 – 27.

<sup>38</sup>Canarina Software para Impacto Ambiental, (2011); *Impacto Ambiental*; Concepto de Recursos Naturales; <http://www.canarina.com/impacto-ambiental.htm>.

La Ley de Gestión Ambiental define al daño ambiental como “Toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo de las condiciones preexistentes en el medio ambiente o uno de sus componentes. Afecta al funcionamiento del ecosistema o a la renovabilidad de sus recursos.”<sup>39</sup> De acuerdo a las definiciones básicas se habla de detrimento, menoscabo o lesión y en el caso del medio ambiente es posible notar que al dañarse un ecosistema se sufre por partida doble, ya que por un lado se pierde biodiversidad, y por otro al provocarse un daño en el medio ambiente, se pone en riesgo la salud de los seres vivos que integran su entorno.

Para distinguir el daño ambiental, se pueden nombrar ciertas características clave:

- a) “Irreversible, pues no se reconstituye un ecosistema, un biotipo o una especie en peligro de extinción;
- b) Está a menudo vinculado al progreso tecnológico;
- c) Se producen porque la contaminación tiene efectos acumulativos, que hacen que las contaminaciones se adicione y se acumulen entre ellas;
- d) Los efectos suelen manifestarse más allá de la vecindad;
- e) Son difusos en su manifestación (radioactividad, contaminación del aire o las aguas);
- f) Sus perjuicios son más dispersos que difusos, lo cual no implica que no sean concretos o perceptibles jurídicamente;
- g) Son repercusivos, ya que implican agresiones principalmente a un elemento natural y por rebote a los derechos individuales;
- h) Los intereses colectivos no son exclusivos ni excluyentes en relación con los individuales, sino compartidos y convergentes dentro de un conjunto o grupo.”<sup>40</sup>

Evidenciando estas características, que son generales más no necesariamente obligatorias, se logra determinar que las actividades productoras del daño pueden conllevar un riesgo inherente, o bien, el daño puede ser provocado por una conducta ilegítima, pero que casi siempre deriva de una actividad lucrativa, en la que el daño está conectado a ella.

---

<sup>39</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); *Glosario de Definiciones-Daño Ambiental*; Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador.

<sup>40</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo XI; “El Daño Ambiental Colectivo”; Pág.:124.

Estableciendo que “la lesión al ambiente presupone alteraciones en la calidad y las características de los recursos naturales, tornándolos desaconsejables para el uso humano, bien como para las demás formas de vida que se utilizan normalmente.”<sup>41</sup>, se puede concluir entonces, que *daño al medio ambiente* implica la pérdida, menoscabo o modificación de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora y fauna, del paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire, de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas causada por la introducción no consentida de uno o más contaminantes, resultado directo o indirecto de la exposición a materiales o residuos, de la descarga, desecho, o incorporación ilícita de dichos residuos en la atmósfera, en el agua, en el suelo, en el subsuelo, o en cualquier medio o elemento natural.

### **2.1.1 Teorías del Daño Ambiental**

Basándose en la idea de que el daño ambiental es aquel que afecta en forma directa al ecosistema o a la renovabilidad de sus recursos, y que por ende, provoca la pérdida de las condiciones pre-existentes en el medio ambiente, se han desarrollado numerosas teorías para entender el alcance del mismo.

*Teoría Recursista:* Es aquella que propugna la preservación de la naturaleza cuidando sus elementos como bienes públicos susceptibles de ser usados y aprovechados, pero al amparo de ciertos límites impuestos por la autoridad pública y las leyes, con el objetivo de minimizar el impacto que su uso o desgaste puede provocar al medio ambiente. Tal como lo señala el Art. 602 del Código Civil, que al referirse al dominio de las cosas comunes menciona: “Las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas. Su uso y goce se determinan, entre individuos de una nación, por las leyes de ésta; y entre distintas naciones, por el Derecho Internacional.”<sup>42</sup> Esto, considerando que el

---

<sup>41</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 14.

<sup>42</sup>CÓDIGO CIVIL (2005); Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005; Ecuador; Libro II De los Bienes y su Dominio, Posesión, Uso, Goce y Limitaciones; Título II Del Domino; Art. 602, Cosas Comunes.

daño ambiental implica una lesión a un derecho ambiental, ya sea del individuo o de la comunidad. Quienes defienden esta teoría han impulsado el manejo de ciertas medidas, tales como la solicitud y expedición de permisos por parte de los gobiernos para el uso del agua, el suelo, las minas, el petróleo, y demás recursos naturales.

## 2.2.- Clases de Daños Ambientales

Para poder establecer el tipo de daño causado, y el grado de responsabilidad que acarrearía el mismo, es fundamental distinguir las distintas clases de daños y los efectos que cada una conlleva.

- ***Daño Ambiental Civil o Indirecto:*** “Es aquel que sufre una persona sobre sí misma (su cuerpo, su salud, su integridad física y mental) o sobre sus bienes patrimoniales (sus bienes muebles, inmuebles o semovientes) a través de un elemento del ambiente en estado de degradación.”<sup>43</sup> Se lo conoce como indirecto ya que, para que exista, es necesario un previo daño directo sobre algún elemento del ambiente. Sobrelleva, como su objetivo principal, imponer sanciones que obliguen al responsable del daño a efectuar la restitución del medio ambiente afectado; buscando a su vez evitar las posibles afectaciones futuras, generalmente de carácter culposo, promoviendo actividades que no sean nocivas para el medio ambiente y que permitan la reparación de los ecosistemas afectados y resarcir a las personas afectadas, de manera específica, por la contaminación producida. Se establece su carácter de privado, por cuanto da lugar a posibles indemnizaciones dirigidas a recomponer el patrimonio individual de las víctimas.
- ***Daño Ambiental Colectivo:*** Hace referencia a las consecuencias evidentes que surgen como resultado del daño, es decir que implica “todo daño causado directamente al medio ambiente en cuanto tal, independientemente de sus repercusiones sobre las personas y sobre los bienes”<sup>44</sup> y no comprende las afectaciones que como consecuencia

---

<sup>43</sup>VALLS, M., (2008); *Las nuevas Resoluciones de la SAyDS sobre Seguro Ambiental*; Argentina; Dirección de Normativa Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Pág.: 3.

<sup>44</sup>CABALLERO, F., (1987); *Essai sur la notionjuridique de nuisance*; París, Francia; LGDJ;Pág.: 293.

del daño se trasladen a la propiedad privada de los particulares, puesto que no se refiere a una o varias personas sino que afecta sin distinción, y en forma colectiva, a un grupo social habitualmente determinado. En una acepción simple, se lo puede definir como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos. “Son accidentes que provocaron la indignación general y pusieron dramáticamente de manifiesto la necesidad de sanear y restaurar el ambiente tras un daño que afecta fundamentalmente a la colectividad (...) El daño surge cuando se llevan a cabo actividades que implican un deterioro del ambiente en cuanto tal, entendido como bien de titularidad colectiva.”<sup>45</sup> A diferencia del daño civil, en éste tipo de daño la víctima es de tipo plural, considerándose como tal a la comunidad o colectividad. La doctrina pone a consideración tres características clave para distinguir este tipo de daño: “a) Anormalidad, existe donde haya modificado las propiedades físicas y químicas de los elementos naturales en tal magnitud, que éstos perecen, parcial o totalmente; b) Periodicidad, no basta la eventual emisión contaminadora; y, c) Gravedad, debiendo ocurrir la trasgresión de aquel límite máximo de absorción de las agresiones que pueden soportar los seres humanos o los elementos naturales.”<sup>46</sup> El daño ambiental colectivo implica una afectación al ambiente en sí mismo, en suma, este tipo de daño es producido cuando el ecosistema es afectado en una medida superior a lo considerado como tolerable, como resultado de la acción u omisión de uno o más sujetos, teniendo en cuenta la seguridad que debe garantizarse a la vida y salud de la colectividad que se ve afectada.

- ***Daño Ambiental Permitido:*** Dentro de éste grupo se encuentran aquellos perjuicios ambientales considerados como aceptables. Se lo puede definir como “aquel aceptado por el Estado, dentro de los parámetros que el mismo determine, y que dependerá de la política ambiental que aquél fije y nos indicará cuál es la lesión máxima aceptada, el

---

<sup>45</sup>HUTCHINSON, T., (2009); *Los Daños al Ambiente y el Derecho Administrativo*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; 1ra Edición; Pág. 146-147.

<sup>46</sup>HUTCHINSON, T., (2009); *Los Daños al Ambiente y el Derecho Administrativo*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; 1ra Edición; Pág. 153.

qué, cómo, cuándo y dónde del daño que se le permite producir al operador.”<sup>47</sup> Establece los límites del daño vistos como aceptables dentro de la comunidad, que están sujetos a revisión o actualización según las modificaciones producidas en el entorno.

- ***Daño Ambiental Tolerado:*** Recibe este nombre por cuanto es aquel que la comunidad está obligada a soportar. “Surge con la finalidad esencial de no multiplicar los litigios y de permitir la viabilidad económica de las empresas. La tolerabilidad representa esa parte del daño que debe ser soportada por la víctima por el mero hecho de formar parte de la sociedad y de beneficiarse de sus ventajas.”<sup>48</sup> Debe aceptarse esta clase de daño por cuanto está amparado por las normas, aunque éstas no reflejen el sentir de la comunidad. En este caso, la indemnización del daño queda excluida, puesto que el ambiente se ve afectado en una medida tolerable o insignificante. Ante la imposibilidad de que no exista daño, se busca que se dañe en la medida de lo tolerable y dentro de los límites de lo permisible.
  
- ***Daño Ambiental Continuado:*** Son aquellos que arrastran sus efectos con el transcurso del tiempo, no son consecuencia de una única actividad, sino que son obra de un conjunto de actos, ya sea de un mismo o varios sujetos (Por ejemplo: la contaminación producida por los vehículos). Se reconoce la existencia de este tipo de daño, en tres situaciones diferentes: “a) Daños Continuados, aquellos originados por una sucesión de acontecimientos (...) que constituyen un acto complejo cuya realización se prolonga en el tiempo; b) Daños Permanentes, aquellos causados por un único acto, preferentemente localizable en un único punto temporal, cuyos efectos se dilatan a lo largo del tiempo; c) Daños Progresivos, es el producido por una serie de actos sucesivos cuya conjunción provoca un daño mayor que la suma de cada uno de los daños individualmente producidos por cada acto lesivo.”<sup>49</sup> Producen efectos de tipo negativo, que generalmente provocan otro tipo de daños, desarrollándose una cadena

---

<sup>47</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 50.

<sup>48</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 52.

<sup>49</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo XI; “El Daño Ambiental Colectivo”; Pág.: 123.

permanente y que puede llegar a afectar a varios elementos del ecosistema. Se compone de elementos difusos y lentos, que al sumarse entre sí, llegan a ocasionar efectos a grandes distancias y a largo plazo.

Según lo mencionado, se puede concluir en forma breve que existen dos formas de perjudicar al ambiente:

- Dañando uno de sus elementos cuando el mismo está vinculado exclusivamente a una persona determinada, es decir, se enfoca en la defensa de intereses particulares y netamente económicos fundamentados en el derecho de propiedad.
- Afectando directamente el medio ambiente natural, también llamado daño ambiental colectivo, en donde el bien jurídico que se vulnera es el medio ambiente que, al no tener un propietario único, sus efectos trascienden el orden privado para convertirse en asunto de derecho público, en razón de su carácter de colectivo.

### **2.3.- Concepto de Impacto Ambiental y su Distinción con el Daño Ambiental**

La primera acepción de “impacto” proviene del latín *impactus*, que hace referencia al choque, ya sea de un objeto, de un ser vivo o de una sensación contra otra cosa material o inmaterial; se refiere también a la huella o señal que deja el mencionado choque.

Refiriéndose al *impacto ambiental*, se lo precisa como la consecuencia que produce una determinada acción humana sobre el medio ambiente en sus distintos aspectos. Se puede decir entonces, que “un impacto ambiental se genera cuando una acción o actividad produce una alteración favorable o desfavorable en el medio o en alguno de sus componentes”<sup>50</sup>, dicha alteración es principalmente producida por la ejecución en el ecosistema, de una actividad propiamente humana y ajena a las condiciones propias del medio ambiente, la cual trastorna el

---

<sup>50</sup>NARVÁEZ QUIÑÓNEZ, I., (2004); *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental*; Primera edición, Quito, Ecuador; Editora Jurídica Cevallos; Capítulo II “Temas de Sociología Ambiental”; B. Aproximación Sociológica a Temas de Contenido Ambiental; 4. Impactos Ambientales; Pág.: 169

medio físico y sus elementos; la mencionada acción humana puede ser un proyecto de ingeniería, o una ley con implicaciones ambientales.

Haciendo alusión a la intervención humana en el medio ambiente, cabe mencionar que la expresión "impacto" no es necesariamente una alusión negativa, ya que los efectos provocados por ésta, pueden ser tanto positivos como negativos; radica mayormente en presentar “la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado por la realización del proyecto, con el medio futuro si hubiera evolucionado en forma natural, es decir, si no se hubiera realizado el proyecto.”<sup>51</sup>; a lo que se refiere es a la alteración, ya sea positiva o negativa, tanto en la calidad del medio ambiente como en la calidad de vida del ser humano.

Dentro del aspecto científico, el impacto ambiental ha llevado a que se desarrollen métodos y procedimientos que faciliten su identificación y permitan realizar una valoración de su alcance en el ecosistema; mientras que en el aspecto jurídico, la existencia de este fenómeno ha dado lugar al desarrollo de una normativa legal que promueve la protección y restauración del medio ambiente, lo cual permite controlar las actividades que producen consecuencias ambientales, haciendo posible el evitarlas, atenuarlas o sancionarlas al amparo de la ley.

Los impactos ambientales, según sus efectos, pueden clasificarse en:

- a) *“Impacto ambiental directo o primario:* es la alteración que sufre un elemento ambiental por la acción directa de los seres humanos, los impactos directos son fáciles de identificar, descubrir y valorar, por ejemplo: el vertido de desechos líquidos en el agua;
- b) *Impacto ambiental indirecto o secundario:* corresponden a los efectos indirectos del proyecto, generalmente son inducidos por los impactos primarios, y muchas veces no resultan fáciles de identificar y controlar. Son los que a largo plazo producen la mayor cantidad de alteraciones;

---

<sup>51</sup>NARVÁEZ QUIÑÓNEZ, I., (2004); *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental*; Primera edición, Quito, Ecuador; Editora Jurídica Cevallos; Capitulo II “Temas de Sociología Ambiental”; B. Aproximación Sociológica a Temas de Contenido Ambiental; 4. Impactos Ambientales; Pág.:170

- c) *Impacto ambiental a corto plazo*: cuando se produce inmediatamente a la realización de las acciones. Por ejemplo, las molestias derivadas de la construcción por producción de ruido, polvo, aumento de tráfico, etc.;
- d) *Impacto ambiental a largo plazo*: cuando aparece después de cierto tiempo de realizadas las acciones. Por ejemplo, los efectos de aguas contaminadas, la modificación de los regímenes de los ríos, el arrastre de sólidos en grandes cantidades produciendo su acumulación en los embalses.”<sup>52</sup>

Se puede también, clasificar a los impactos ambientales, conforme a la incidencia del impacto sobre el medio ambiente en relación al tiempo, distinguiéndolos entre:

- a) *“Irreversible*: Es aquel impacto cuya trascendencia en el medio, es de tal magnitud que es imposible revertirlo a su línea de base original. Ejemplo: Minerales a tajo abierto.
- b) *Temporal*: Es aquel impacto cuya magnitud no genera mayores consecuencias y permite al medio recuperarse en el corto plazo hacia su línea de base original.
- c) *Reversible*: El medio puede recuperarse a través del tiempo, ya sea a corto, mediano o largo plazo, no necesariamente restaurándose a la línea de base original.
- d) *Persistente*: Las acciones o sucesos practicados al medio ambiente son de influencia a largo plazo, y extensibles a través del tiempo. Ejemplo: Derrame o emanaciones de ciertos químicos peligrosos sobre algún biotopo.”<sup>53</sup>

Los efectos del impacto ambiental sobre el medio ambiente “suelen consistir en pérdida de biodiversidad, en forma de empobrecimiento de los ecosistemas, contracción de las áreas de distribución de las especies e incluso extinción de razas locales o especies enteras. La

---

<sup>52</sup>NARVÁEZ QUIÑÓNEZ, I., (2004); *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental*; Primera edición, Quito, Ecuador; Editora Jurídica Cevallos;Capítulo II “Temas de Sociología Ambiental”; B. Aproximación Sociológica a Temas de Contenido Ambiental; 4. Impactos Ambientales; Pag.:170

<sup>53</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Impacto\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Impacto_ambiental)

devastación de los ecosistemas produce la degradación o pérdida de lo que se llama sus servicios naturales.”<sup>54</sup>; dentro de éstos podemos identificar:

- a) *“Impactos sobre el agua.* Los impactos relacionados con el agua incluyen todos los ámbitos relacionados con su ahorro y su posible contaminación al realizar vertidos de residuos, (...) entre éstos se distinguen: los agentes patógenos, como bacterias, virus, protozoarios, o parásitos que entran al agua provenientes de desechos orgánicos; o las sustancias químicas inorgánicas, tales como ácidos, o compuestos de metales tóxicos que envenenan el agua.
  
- b) *Impactos en la fauna.* La fragmentación del bosque tiene a menudo efectos sobre la comunidad de aves y de pequeños mamíferos a través de la destrucción del hábitat. La perturbación del bosque reduce las posibilidades de alimentación y refugio de las especies, tanto para pequeños mamíferos que usan nidos o cuevas como para aves y marsupiales arborícolas.
  
- c) *Impactos en la flora.* Los cultivos industriales se inician con la preparación del suelo, por lo que la mayor parte de las especies locales son erradicadas del área de plantación. Las especies que vuelven a instalarse son eliminadas, ya sea por la limpieza mecánica de la plantación o por la aplicación de herbicidas.”<sup>55</sup>
  
- d) *Impactos en la salud humana.* Generalmente son derivados de los impactos directos en el medio ambiente o cualquiera de sus elementos. Tomando un ejemplo, se puede mencionar el caso del Comité Pro Mejoras "Delfina Torres Vda. de Concha", comunidad de la ciudad de Esmeraldas-Ecuador, que se vio afectada por la Refinería Estatal de Esmeraldas en el incendio ocasionado el 1 de octubre de 1997 y por el desastre del 26 de febrero de 1998, provocado por la ruptura del oleoducto y del poliducto, que causó que los productos hidrocarbúricos contaminen los ríos Teaone y

---

<sup>54</sup>Canarina Software para Impacto Ambiental, (2011); *Impacto Ambiental*; Impactos sobre el medio natural;<http://www.canarina.com/impacto-ambiental.htm>

<sup>55</sup>Concepto básico de Impacto Ambiental, (2011);  
<http://sistemas.itlp.edu.mx/tutoriales/desarrollosustentable/t11.htm>

Esmeraldas incendiando sus riberas, en donde justamente está asentada la comunidad; esto provocó la destrucción de varias casas, muertes, y contaminación de las aguas de los mencionados ríos, hecho que generó la muerte de las especies marinas; de igual manera se indica que el olor de gases y derivados del petróleo es permanente en el barrio. Este incidente, y el hecho de la cercanía del pueblo con la Refinería, ha generado que sus habitantes vean alterada su salud drásticamente, ya que han manifestado tener problemas respiratorios, o de la piel, e incluso cáncer.

El impacto ambiental ocasionado por diferentes actividades, trae consecuencias evidentes para la comunidad, éstas a su vez generan ciertos problemas, tanto de carácter global, como local.

#### **A. Problemas Globales.-**

- **“Cambio climático.** La contaminación en el mundo ha desequilibrado por completo las condiciones ambientales y climatológicas del planeta. Esta transformación se debe en gran parte a las emisiones de gases en efecto invernadero, que es el nombre del fenómeno que se produce cuando las radiaciones solares que absorbe la Tierra no pueden liberarse nuevamente al espacio y se quedan "atrapadas" en la atmósfera, provocando un aumento de temperatura. Esto es causado por la acumulación de ciertas sustancias que crean una capa gruesa, que es la que impide que el calor del Sol se libere. Estos gases de efecto invernadero incluyen sustancias como el dióxido de carbono, los CFC, el metano, el ozono y los óxidos de nitrógeno. El calentamiento global no sólo implica un aumento en las temperaturas del planeta, sino una serie de cambios, como la alteración de los ciclos de lluvias, el desarrollo de fenómenos como "El Niño" o "La Niña", o la intensificación del número y la fuerza de los huracanes, entre otros. Como resultado de todos estos cambios climáticos, se calcula que la expansión térmica de los océanos y la pérdida de masa de los campos de hielos y glaciares pueden provocar un aumento de nivel del mar de entre 8 y 88 cm.
- **Agotamiento de la capa de ozono.** El agotamiento de la capa de ozono, amenaza a la diversidad biológica, ya que ésta resulta afectada al recibir mayor cantidad de

radiación solar nociva (rayos ultravioleta); asimismo, esta problemática influye en la regulación del clima y en la humanidad provoca grandes problemas de salud, específicamente favorece al desarrollo de cáncer en la piel, provoca también, cataratas en los ojos y deficiencias inmunológicas, por mencionar algunos ejemplos.

- **Deforestación.** La deforestación es el resultado de la tala de árboles en un área determinada, con los fines de explotación comercial de la madera o para crear nuevos campos de cultivo o pastoreo. Esta deforestación trae consigo pérdida de suelos (erosión), cambios en las condiciones climáticas, pérdida de hábitat para algunas especies animales, etc. Tras la deforestación se alejan las lluvias, se atrae el polvo y las enfermedades, y se eliminan elementos del paisaje.
- **Pérdida de biodiversidad (extinción de especies).** Uno de los problemas más serios es la pérdida de biodiversidad, ya sea en un área en particular o en todo el planeta. La pérdida de los hábitats naturales, la ruptura de las cadenas tróficas, la sobreexplotación, la caza ilegal, entre otras, traen consigo la extinción de especies animales y vegetales. Cuando una especie se extingue es para siempre y trae consigo la eliminación de los genotipos de dicha especie del banco genético global.”<sup>56</sup>

## **B. Problemas Locales.-**

- **Contaminación atmosférica.** La contaminación atmosférica hace referencia a la alteración de la atmósfera terrestre susceptible de causar impacto ambiental por la adición de gases, o partículas sólidas o líquidas en suspensión en proporciones distintas a las naturales que pueden poner en peligro la salud del hombre y la salud y bienestar de las plantas y animales, atacar a distintos materiales, reducir la visibilidad o producir olores desagradables. Los principales mecanismos de contaminación atmosférica son los procesos industriales que implican combustión,

---

<sup>56</sup>Las 5<sup>RS</sup>, (2011); *Consecuencias del Impacto Ambiental*; <http://las5rs.jimdo.com/2-2-consecuencias-del-impacto-ambiental/>

tanto en industrias como en automóviles y calefacciones residenciales, que generan dióxido y monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y azufre, entre otros contaminantes. Igualmente, algunas industrias emiten gases nocivos en sus procesos productivos, como cloro o hidrocarburos que no han realizado combustión completa. La contaminación atmosférica puede tener carácter local, cuando los efectos ligados al foco se sufren en las inmediaciones del mismo, o planetario, cuando por las características del contaminante, se ve afectado el equilibrio general del planeta y zonas alejadas a las que contienen los focos emisores.

- **Contaminación de las aguas (marinas y continentales).** Los problemas del agua se centran tanto en la calidad como en la cantidad. Los primeros en contaminar las aguas son los pesticidas, llevados hasta los ríos por la lluvia y la erosión del suelo, cuyo polvo vuela hacia los ríos o el mar y los contamina. Además, los campos pierden fecundidad por abuso de las técnicas agrícolas. La sal acarreada en el invierno desde las rutas hasta los ríos es otro factor envenenante. Lo mismo que los diques y las represas, que "barren" amplias franjas de cultivo. La agricultura da cuenta de alrededor del 70% del uso global del agua. Si bien las naciones industrializadas han tenido bastante éxito en el control de la contaminación proveniente de industrias, siguen teniendo problemas con la escorrentía en las tierras de cultivos y con las aguas que fluyen de los centros urbanos cargadas con todos tipos de elementos. La situación es muy distinta en los países en desarrollo, donde hay un déficit notable de sistemas cloacales y de controles de aguas residuales industriales.
- **Pérdida de suelos y desertificación.** La deforestación trae consigo, tarde o temprano, un proceso que se conoce como desertificación lenta y continua del ambiente hacia condiciones cada vez más secas, con la consiguiente reducción de los mantos freáticos y del contenido de plantas, que se hacen cada vez más escasas, y en conjunto este fenómeno acaba también con la vida de los animales. La disminución de la biodiversidad y la falta de agua son dos factores que establecen el "avance del desierto".

- **Generación de residuos.** La generación de residuos es una consecuencia directa de cualquier tipo de actividad desarrollada por el hombre. En los hogares, oficinas, mercados, industrias, hospitales, etc. se producen residuos que es preciso recoger, tratar y eliminar adecuadamente. Los rellenos sanitarios han surgido como una opción para el manejo de tales cantidades de basura. Consisten en terrenos donde se excava para colocar capas de basura intercaladas con capas de tierra, las cuales se compactan por medio de maquinaria especial hasta que el espacio se llena. Este método se ha planteado como una alternativa a los tiraderos de basura, pues se supone que reduce el impacto ambiental ya que los desechos no quedan al aire libre. A pesar de esto, muchas organizaciones ecologistas han manifestado su desacuerdo, ya que al enterrar la basura los contaminantes se quedan en el suelo y contaminan los mantos acuíferos subterráneos. Para que un relleno sanitario funcione bien debe tener ciertas características y seguir medidas especiales en el tratamiento de la basura, para evitar que, en lugar de ser buena alternativa, sea un peligro más para el medio ambiente.
- **Contaminación por ruido y visual.** El ruido es un factor más que pocas veces se considera, pero que puede causar graves daños a la salud. El ruido se ha convertido en un elemento común, casi característico de las grandes ciudades y producido por los motores de los autos, las terminales aéreas o ferroviarias, las grandes fábricas, etc. Los niveles de ruido se miden en unidades llamadas decibeles y cuando un ruido alcanza los 90 decibeles se considera que ya es dañino para el ser humano. Las consecuencias de la contaminación acústica se ven reflejadas en las personas cuando sufren de estrés, dolores de cabeza, trastornos del sueño, pérdida de oído, pérdida de atención, psicofísicos, accidentes laborales, agresividad, entre otras. Existe también una contaminación visual, entendida como la alteración negativa del paisaje natural. Se pueden citar como ejemplos: la pérdida de árboles de un bosque, la excesiva muestra de la presencia humana en parajes naturales, los

múltiples carteles publicitarios, la presencia de basura en cualquier área, los edificios poco amigables con el medio, etc.”<sup>57</sup>

Con estos problemas en constante crecimiento, es preciso brindar soluciones que permitan una convivencia amigable con el medio ambiente; éstas deben surgir del ámbito gubernamental o normativo, para que de ésta forma puedan tener carácter sancionatorio o preventivo.

Teniendo entendido que el impacto ambiental constituye el daño al patrimonio ambiental que pertenece a la comunidad y que el daño ambiental son aquellos efectos colaterales sobre un patrimonio determinado, generalmente de carácter particular, es importante establecer la clara diferencia entre ambos conceptos.

El impacto ambiental hace referencia al “efecto que una actividad, obra o proyecto, o alguna de sus acciones y componentes tiene sobre el ambiente o sus elementos constituyentes. Puede ser de tipo positivo o negativo, directo o indirecto, acumulativo o no, reversible o irreversible, extenso o limitado, entre otras características. Se diferencia del daño ambiental, en la medida y el momento en que el impacto ambiental es evaluado en un proceso ex ante, de forma tal que puedan considerarse aspectos de prevención, mitigación y compensación para disminuir su alcance en el ambiente”.<sup>58</sup>

El mencionado proceso, netamente de tipo preventivo, es conocido como Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual consiste en realizar un análisis, previo a su ejecución, de las posibles consecuencias de un proyecto sobre la salud ambiental, la integridad de los ecosistemas y la calidad de los servicios ambientales que se esté en condiciones de proporcionar.

---

<sup>57</sup>Las 5<sup>RS</sup>, (2011); *Consecuencias del Impacto Ambiental*; <http://las5rs.jimdo.com/2-2-consecuencias-del-impacto-ambiental/>

<sup>58</sup><http://www.laverdadsobrecrucitas.com/?p=1435>

## CAPÍTULO III

### Responsabilidad Jurídica por Daños Ambientales

#### 3.1.- Responsabilidad Civil, Penal y Administrativa

Para iniciar, es prudente determinar el origen y significado del término “*responsabilidad*”, ésta deriva del latín “*responsum*” que se refiere a una forma de ser cuando se es considerado sujeto de una deuda u obligación; se dice que, “responsable es aquel que conscientemente es la causa directa o indirecta de un hecho y que, por lo tanto, es imputable por las consecuencias de ese hecho. La responsabilidad es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, siempre en el plano de lo moral”<sup>59</sup>.

En el aspecto jurídico, se atribuye su surgimiento en el Derecho Constitucional Inglés. Por tanto, la responsabilidad en sentido jurídico debe deducirse desde la perspectiva de “una persona que ejecuta un acto libre, como la necesidad en la que se encuentra la persona de hacerse cargo de las consecuencias de sus actos; la responsabilidad jurídica surge cuando el sujeto transgrede un deber de conducta señalado en una norma jurídica que, a diferencia de la norma moral, procede de algún organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva. Son normas jurídicas porque establecen deberes de conducta impuestos al sujeto por un ente externo a él, la regla puede ser a través de prohibiciones o de normas imperativas inmorales. La responsabilidad es el complemento necesario de la libertad”<sup>60</sup>.

Entendida la responsabilidad en términos simples, como asumir las consecuencias de los actos, es necesario establecer como el derecho hace relación a la misma dentro del aspecto ambiental.

---

<sup>59</sup><http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad>

<sup>60</sup><http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad>

Dentro del derecho ambiental, como ya se ha mencionado anteriormente, se tiene al medio ambiente como un bien jurídico colectivo, el cual es sujeto de protección y reparación de los posibles daños. En este contexto, la responsabilidad “implica la atribución de un acto ilícito, ya sea por comisión u omisión a una persona física o jurídica, además, la responsabilidad también implica la valoración y la reparación del daño patrimonial y ambiental”<sup>61</sup>. Cabe mencionar, que muchas veces no es posible detectar en forma puntual a los sujetos responsables del daño, debido a que los efectos producidos son de naturaleza difusa. Sin embargo, es claro que la determinación de la responsabilidad “se da por la existencia concreta de algún perjuicio y/o daño, ya sean estos físicos, morales o materiales y provocados sobre personas físicas o morales, dando lugar a consecuencias jurídicas de los tipos administrativo, civil y penal, dependiendo de la gravedad de la falta”<sup>62</sup>.

Es así que, el derecho ambiental contempla la existencia de: Responsabilidad Civil, Responsabilidad Administrativa, y Responsabilidad Penal. Aun considerando que el bien jurídico protegido por el derecho ambiental es diverso del que persiguen las otras áreas.

- *Responsabilidad Civil*: “El espíritu del derecho ambiental es velar por el medio ambiente como una universalidad jurídicamente tutelada a partir de la prevención de los daños ambientales, mientras que el derecho civil pretende la reparación patrimonial de los elementos base que componen el ambiente, y que debido a su alteración, generan un detrimento patrimonial al legítimo poseedor”<sup>63</sup>. Concibiendo que el campo de acción del derecho civil es el patrimonio particular, y las afectaciones que éste puede sufrir, se entenderá que la responsabilidad salida de éste ámbito hará hincapié en la reaparición del daño y la posible indemnización a las víctimas específicamente afectadas. Es así que se puede entender a la responsabilidad civil como la “situación

---

<sup>61</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 628.

<sup>62</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 629.

<sup>63</sup>NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador; Pág.: 11

jurídica que obliga a algunos a responder del daño causado por sus propios hechos, los de otros sujetos a él y por sus cosas y animales, pudiendo tener su origen en el incumplimiento de un contrato (contractual) o fuera de contrato (extracontractual). Asimismo, es posible que este tipo de responsabilidad se funde en la culpa (subjetiva) o en el riesgo de la cosa (objetivo)”<sup>64</sup>. Es por tradición que al derecho civil le corresponde la reparación de los daños, alegando a éstos como la consecuencia de una determinada actividad sobre bienes particulares, o en el caso de la naturaleza, bienes colectivos. Haciendo mención a su carácter netamente particular, es necesaria la determinación de un sujeto responsable (uno o varios), y precisamente una de las características esenciales para poder atribuir un daño a un sujeto determinado, lo es el llamado *nexo causal*, es decir, la relación causa – efecto. Esta relación busca dos objetivos primordiales: “a) encontrar alguna razón por la cual el daño pueda ligarse con una persona determinada, haciéndola responsable y b) en valorar el daño causado, es decir, se tiene la obligación de establecer hasta donde llega el deber de resarcir el daño causado”<sup>65</sup>. En virtud de lo dicho, se entiende que la responsabilidad civil es una obligación surgida, tal como lo prescribe el Art. 2214 del código civil ecuatoriano, de un delito o cuasidelito que ha inferido un daño a otro; y es una obligación civil, porque al tenor del Art. 1486 del mismo código, da derecho para exigir su cumplimiento tanto al causante del daño como a sus herederos; por tanto, se establece que la reparación civil consiste en resarcir a la víctima de la infracción, o a los sucesores de la misma, de todo menoscabo de orden económico, resarcimiento que se completa con la indemnización de perjuicios; por otro lado, la reparación operará una vez determinada la cuantificación del daño, atendiendo el precio de la cosa y el de la afección del agraviado.

Son varios los juristas que han hablado sobre la responsabilidad civil con respecto al daño ambiental, llegando todos a la conclusión de que, en las legislaciones de

---

<sup>64</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 632.

<sup>65</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 634.

Latinoamérica son escasas aquellas que hagan referencia expresa a la responsabilidad ambiental, por lo cual la normativa a aplicarse ha sido aquella referente al daño en materia civil. Dentro de estas, es importante destacar a la legislación brasileña, la cual “se ocupa de regular no solamente el tema relativo a la indemnización de los daños ambientales, sino también el procedimiento a través del cual se sustancia la acción por daños al ambiente, las medidas precautorias que durante el mismo puede dictar el juez y la ejecución de la sentencia, a la cual se le atribuyen efectos erga omnes. Esa Ley también creó un Fondo para la reparación de daños ambientales, que se integra con recursos que provienen de las indemnizaciones obtenidas mediante el procedimiento mencionado”<sup>66</sup>; similar es el caso de la legislación chilena que “incorpora una definición de daño ambiental y se ocupa expresamente del régimen de la responsabilidad. Este ordenamiento establece un régimen de responsabilidad ambiental, específico y diferente al regulado por el Código Civil y frente a la acción civil por daños crea a la acción ambiental”<sup>67</sup>; por otro lado, en la legislación ecuatoriana, en la Ley de Gestión Ambiental, en su Art. 43 hace referencia a las acciones civiles con respecto del daño ambiental, mencionando que las personas naturales, jurídicas o grupos humanos afectados conjunta y directamente por la acción u omisión dañosa tienen la posibilidad de interponer ante el Juez competente, las acciones por daños y perjuicios, así como por las afectaciones causadas a la salud o al medio ambiente, sin perjuicio de las demás acciones legales a las que hubiere lugar; por su parte, el juez deberá condenar al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de que no se pueda identificar a la comunidad directamente afectada, el juez ordenará que el pago, que en virtud de la reparación civil corresponda, se tenga que efectuar a la institución encargada de emprender las labores de reparación conforme lo señala la mencionada Ley. El juez fijará el monto pretendido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la comunidad afectada. En general, las

---

<sup>66</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ; Pág.: 37.

<sup>67</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ; Pág.: 37.

demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria. Como se puede ver, el hecho mismo del daño está íntimamente ligado a la responsabilidad civil, al menos en las prematuras legislaciones latinoamericanas donde “procuran la defensa de los derechos ambientales a partir de una concepción patrimonialista; razón por la cual los instrumentos normativos han sido diseñados para proteger por separado cada uno de los elementos de la naturaleza, asumidos como bienes específicos de tutela jurídica y en consecuencia ignorando su función integral; hecho que dificulta la reparación eficiente de los derechos vulnerados por daños ambientales y aún más compleja la reparación”<sup>68</sup> cuando se trata de un daño ambiental de tipo colectivo.

Bajo estos términos se hace la división en: Responsabilidad Civil Objetiva, y Responsabilidad Civil Subjetiva.

A la *Responsabilidad Civil Subjetiva*, en términos doctrinales, se la explica como “el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”<sup>69</sup>. Es aquella que proviene de la realización de un acto ilícito o con culpa; consiste en que todo el peso de la reparación del daño ocasionado sea atribuida únicamente ante la existencia, debidamente probada por la parte afectada por el hecho dañoso, de una conducta negligente o culposa del demandado. Se deben distinguir cinco elementos: **1.-** La existencia de un hecho ilícito. **2.-** La existencia de un detrimento patrimonial (daño o perjuicio). **3.-** La existencia de un nexo de causalidad entre el hecho y el detrimento patrimonial, es decir, que dichos daños y perjuicios sean consecuencia directa de dicho daño. **4.-** La obligación que tiene el responsable a reparar el detrimento patrimonial. **5.-** La exclusión de la responsabilidad, la cual sólo opera cuando el responsable demuestre

---

<sup>68</sup>NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador; Pág.: 4

<sup>69</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología ; Pág.: 634.

que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”<sup>70</sup>. A pesar de las puntualizaciones, el problema aun radica en la dificultad para determinar la relación causal del daño, ya que muchas veces éste no es evidente sino con el paso del tiempo o bien sus efectos no pueden ser atribuidos a un solo responsable; sin embargo, es claro que la conducta a la cual se hace alusión debe ser ilícita o involucrar el uso de sustancias peligrosas, lo cual implica un ataque directo al derecho de vivir en un ambiente sano.

Mientras que la *Responsabilidad Civil Objetiva* es aquella en que el causante del daño viene obligado a repararlo, aunque no haya culpa. Se la puede definir más ampliamente diciendo que es “cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva e inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”<sup>71</sup>; esto involucra el hecho de que el actor ejecuta su actividad a sabiendas del riesgo que conlleva, lo cual lo obliga a tomar las medidas de seguridad necesarias para evitar el surgimiento del daño, el mismo que de producirse lo llevaría a asumir responsabilidades y procurar la reparación del medio ambiente afectado. De igual manera, se distinguen cinco elementos clave: **1.-** La existencia de un hecho (lícito o ilícito) por el empleo de mecanismos, sustancias, instrumentos o aparatos peligrosos por sí mismos (por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva e inflamable, por la energía eléctrica que conduzcan u otras causas análogas). **2.-** La existencia de un detrimento patrimonial (daños o perjuicios). **3.-** La existencia de un nexo causal entre el hecho – lícito o ilícito – y el detrimento patrimonial. **4.-** La obligación que tiene el responsable de reparar el detrimento patrimonial, aun cuando no obre en forma ilícita. **5.-** La exclusión de la

---

<sup>70</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 635.

<sup>71</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 637.

responsabilidad, la cual sólo opera, cuando el responsable demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”<sup>72</sup>. Dentro de este tipo de responsabilidad se limita el problema de la determinación del causante, por cuanto quien practica la actividad riesgosa está obligado a obrar con una actitud más cuidadosa con el fin de evitar el surgimiento del daño, caso contrario, el causante deberá ser castigado en función de su responsabilidad.

La distancia entre responsabilidad civil subjetiva y responsabilidad civil objetiva en el campo ambiental se va reduciendo cada vez más, debido principalmente a que la estructura de la reparación se forma sobre la responsabilidad objetiva debido a la inseguridad que involucra la actividad, en sí misma, riesgosa. Frente a estas actividades se ha hecho primordial crear una especie de “*privilegio legal*” para los posibles afectados en situaciones donde el riesgo se transforme en un daño, y esta ventaja consiste en la traslación de la carga de la prueba para quien haya cometido el daño sea por sí mismo o por cuenta ajena, y contemplando a su vez el hecho de que sea innecesaria la existencia de la culpa o negligencia para efectos reparatorios e indemnizatorios.

- *Responsabilidad Administrativa:* Hace referencia a que “el incumplimiento de la norma ambiental permite a la Administración Pública, si los hechos no son constitutivos de un delito, abrir un expediente e imponer al responsable la sanción respectiva, de igual manera, si el ilícito ha resultado en algún daño ambiental, la Administración Pública podrá exigir la reparación del daño y la indemnización de los daños y perjuicios causados, si así lo prevén las normas aplicables”<sup>73</sup>; se dice que involucra una obligación nacida de la inobservancia de la norma jurídica, cuando la acción u omisión no tiene otras consecuencias mayores, mas, es preciso recalcar que atañe únicamente a entidades y funcionarios públicos. Relacionando esto con la

---

<sup>72</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 637.

<sup>73</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 633.

función reparadora del derecho administrativo, es comprensible entender el porqué de su fácil aplicación para los casos de daño ambiental, aunque originalmente haya surgido bajo la idea de la *prevención*, se puede decir de igual forma que, “el derecho administrativo ambiental busca no sólo sancionar la infracción del ordenamiento jurídico sino también obligar al infractor a la reparación del daño causado”<sup>74</sup>.

El derecho administrativo, con respecto a los perjuicios ambientales, “tiene una misión preventiva y basa su efectividad en el establecimiento de un sistema de sanciones para los casos de incumplimiento o infracción de lo dispuesto por la legislación de la materia, que es lo que se entiende como ilícito administrativo”<sup>75</sup>; es por esto que, dentro de las legislaciones ambientales de tipo administrativo, se ha encontrado como la solución más efectiva la implementación de clausuras o sanciones pecuniarias, con el fin de destinar los fondos de las mismas a la reparación del medio ambiente afectado; claro ejemplo es lo que cita el Art.46 de la Ley de Gestión Ambiental, que menciona “cuando los particulares, por acción u omisión incumplan las normas de protección ambiental, la autoridad competente adoptará, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley, las siguientes medidas administrativas: a) Decomiso de las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción; y, b) Exigirá la regularización de las autorizaciones, permisos, estudios y evaluaciones; así como verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas para mitigar y compensar daños ambientales, dentro del término de treinta días”<sup>76</sup>. A pesar de su eficacia y de su fácil aplicación, existen aún varios vacíos que no permiten que el derecho administrativo formule una responsabilidad ambiental como tal, por lo cual la doctrina considera que su ámbito de acción es parcial.

---

<sup>74</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 33.

<sup>75</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 639.

<sup>76</sup>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, (1999); Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador; Título VI: De La Protección De Los Derechos Ambientales, Capítulo II De las Acciones Administrativas y Contencioso Administrativas, Art. 46

- *Responsabilidad Penal*: “En los últimos veinte años nuevas clases de amenazas al ambiente están alarmando tanto al público como a los legisladores en todo el mundo. El cambio climático, el efecto invernadero, el agujero en la capa de ozono, la lluvia ácida, la muerte de ecosistemas marinos, así como el incremento de las tasas de mortalidad causadas por las emisiones de las industrias modernas, comienzan a formar parte de un escenario que está últimamente preocupando por el curso de los desarrollos de los cuales puede depender el futuro de la gente. Dados estos hechos es una necesidad y un deber para los gobiernos proveer al derecho penal con instrumentos adecuados para la protección del ambiente”<sup>77</sup>. Surge por la comisión de un delito, es decir, una acción, típica, antijurídica y culpable o violatoria de preceptos jurídicos, dirigida a trastornar nocivamente el ambiente y se traduce en la aplicación de una sanción penal, la misma que se entiende como la aplicación de una pena privativa de la libertad, limitadora de derechos, que puede aumentar si existen agravantes, reducir si existen atenuantes o desaparecer si hay eximentes. El código penal ecuatoriano diferencia la responsabilidad civil de la penal en el Art. 67 al decir que “la condena a las penas establecidas por este Código es independiente de la indemnización de daños y perjuicios de acuerdo con las normas de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil”<sup>78</sup>. “En sí la acción penal constituye un acto con repercusiones negativas no solamente para aquel que la sufre, sino también para su círculo familiar y para la sociedad en general, por lo cual, la finalidad de sancionar penalmente ciertos delitos no solamente va encaminada a encarcelar a los infractores, sino que su componente más importante es el elemento disuasorio, ya que ante la amenaza de perder su libertad, muchos ciudadanos se abstendrían de infligir la ley”<sup>79</sup>; son varias las legislaciones que han contemplado el daño al medio ambiente como un deber del derecho penal, ya que este es el más apto para imponer sanciones y encontrar culpables, sin embargo, la doctrina ambientalista considera que la protección del medio ambiente no debe ser tarea únicamente de esta rama del derecho, pues es preciso determinar si puede ofrecer

---

<sup>77</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 43

<sup>78</sup>CÓDIGO PENAL (1971); Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de Enero de 1971; Ecuador; Título IV De Las Penas, Capítulo I De Las Penas En General, Art. 67

<sup>79</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 640.

una verdadera reparación del daño, en virtud de su naturaleza puramente preventiva. Como ejemplo de la aplicación de las normas penales en los casos del daño al medio ambiente se puede hacer mención, como uno de los casos más relevantes en Latinoamérica, a la Ley Penal del Ambiente promulgada en Venezuela “que castiga penalmente las conductas más graves que suelen ser causa de daños ambientales, tales como los vertidos ilícitos y las descargas contaminantes tanto en las aguas como en la atmósfera, la destrucción de vegetación en las vertientes, la destrucción de ecosistemas naturales, la manipulación de desechos tóxicos y muchas otras están castigadas penalmente”<sup>80</sup>; en Ecuador, el caso es distinto, puesto que las sanciones de tipo ambiental se encuentran inmersas dentro del código penal, en la parte correspondiente a *delitos contra el medio ambiente*, en donde en el Art. 437A cita claramente que “quien, fuera de los casos permitidos por la ley, produzca, introduzca, deposite, comercialice, tenga en posesión, o use desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el medio ambiente, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años. Igual pena se aplicará a quien produzca, tenga en posesión, comercialice, introduzca armas químicas o biológicas”<sup>81</sup>, de igual forma se hace mención a los agravantes en los que se podría incurrir con relación del daño producido, así como sus efectos para terceros (ya sean estos flora, fauna, o el ser humano), pese a esto, continua sobresaliendo su naturaleza coercitiva y sancionadora, sin brindar una opción reparatoria, tan necesaria para el medio ambiente afectado; siguiendo esta línea, se señala también, que a los jueces penales “el orden jurídico les otorga competencia para resolver sobre delitos ambientales, pero ello no significa que el juez esté capacitado para resolver conflictos ambientales, ni que cuente con conocimientos tales que lo conviertan en un perito en materia ambiental, lo cual le permita realizar una adecuada interpretación y aplicación de las disposiciones

---

<sup>80</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 45

<sup>81</sup>CÓDIGO PENAL (1971); Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de Enero de 1971; Ecuador; Título V De los Delitos Contra la Seguridad Pública, Capítulo XA De los Delitos Contra el Medio Ambiente; Art. 437A

penales”<sup>82</sup>; es decir, que a pesar de su competencia para imponer sanciones penales, esto aún no es suficiente como para atribuir una responsabilidad propiamente ambiental.

“La idea de que el derecho penal puede ser complementario del civil y del administrativo en el objetivo de establecer un sistema integral de reparación de los daños al ambiente se ha fortalecido porque, en los últimos años, el derecho penal ambiental comienza a alejarse de las sanciones represivas, para participar de la reparación del daño ambiental mediante el uso de penas alternativas e innovadoras, tales como la multa, la restricción de derechos, la publicidad de la sentencia, la reparación del daño o los servicios a la comunidad. Sin embargo, esta modificación de las finalidades tradicionales del derecho penal que lo acercan al administrativo y al civil puede ser equivocada, pues tampoco toma en consideración las particularidades del daño ambiental y en muchas ocasiones los tipos penales que definen las conductas contrarias al ambiente, se configuran por la simple agresión a un elemento ambiental”<sup>83</sup>.

### **3.2.- Necesidad de una Responsabilidad Propia del Derecho Ambiental**

“El bien jurídico Medio Ambiente no puede asimilarse a la generalidad de las cosas, pues satisface necesidades humanas no meramente individuales, sino sociales; los bienes que componen el Medio Ambiente son comunes a todos, y hasta hace un tiempo se consideraban abundantes, por lo mismo no era necesaria para ellos protección jurídica alguna; sin embargo, ya que muchos de ellos se encuentran expuestos a daño o en un claro proceso de destrucción, incluso en muchos casos en peligro de agotamiento inminente, es necesario disponer de normas especiales para su protección, que consideren las características propias del daño al

---

<sup>82</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 641

<sup>83</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.:46

medio ambiente: que es continuo, normalmente pasa desapercibido, y en muchos casos es irremediable”<sup>84</sup>.

“El derecho ambiental busca la protección del entorno vital a partir de la regulación de las conductas humanas, prohibiendo la contaminación o alteración negativa del medio ambiente (prevención), o en su defecto remediando las perturbaciones que alteran su equilibrio (reparación)”<sup>85</sup>. Dentro del sistema común para el establecimiento de responsabilidades se da primordial defensa a las personas y a los bienes, mas no contempla la protección de bienes inmateriales como el aire, el agua, la flora y la fauna.

Como se ha visto, la existencia del hecho dañoso genera diversos tipos de responsabilidad, que en su mayoría se ven enfocadas en imponer sanciones al sujeto culpable y obligarlo a la indemnización de las víctimas, más no procuran una búsqueda de una propicia y oportuna reparación del medio ambiente afectado. “La especificidad del daño ambiental plantea problemas que no pueden ser resueltos cabalmente ni por el derecho público no por el derecho privado. Por ejemplo la identificación del daño, sus causas y sus fuentes es tan compleja que resulta difícil determinar cuáles deben ser los alcances de la reparación”; bajo este hecho, la doctrina y los gobiernos actuales, consideran necesaria la existencia de un tipo de responsabilidad que emane del Derecho Ambiental, es decir, que pueda aplicarse bajo normas propiamente ambientales y según la medida del daño o perjuicio ocasionado, pero por sobre todo, que haga énfasis en la reparación del medio ambiente como la verdadera víctima del daño provocado.

Para enfatizar más aun sobre esta necesidad, bien se puede hacer una distinción básica entre lo que persigue el derecho ambiental, y a su vez el derecho civil, frente a la posibilidad de que se produzca un daño, dejando en claro que “el espíritu del derecho ambiental es velar por el medio ambiente como una universalidad jurídicamente tutelada a partir de la prevención de los

---

<sup>84</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/PCpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/PCpio_Contamina_paga.pdf)

<sup>85</sup>NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador; Pág.: 11

daños ambientales, mientras que el derecho civil pretende la reparación patrimonial de los elementos base que componen el ambiente, y que debido a su alteración, generan un detrimento patrimonial al legítimo poseedor”<sup>86</sup>.

Es así que se da inicio al establecimiento de la responsabilidad propiamente ambiental, definiéndola como aquella proveniente del daño o impacto ocasionado al medio ambiente en su conjunto, por las acciones propiamente humanas provenientes de un sujeto en particular o de una comunidad; “el propósito de la responsabilidad ambiental es el de brindar una compensación a aquellos sujetos que han sido afectados a raíz de algún daño producido al ambiente, mediante la restauración parcial o total del área afectada. Al momento en el que se obliga al infractor a reparar el daño provocado, este tendrá que modificar o cesar las actividades que resultan lesivas al bien común, hasta el punto de que los gastos provenientes del uso de tecnologías y sistemas de disminución de contaminantes sea menor al monto que tendría que cubrir como producto de las sanciones impuestas por rebasar los límites establecidos en la legislación aplicable”<sup>87</sup>. Este tipo de responsabilidad incurre tanto en las personas naturales, como en las jurídicas, y además en las naciones y sus gobiernos; es esencial que tenga como fin, no solo la protección de las víctimas, sino también una clara imputación de la cuantía de los daños que pueda ser cubierta gracias a la solvencia del responsable, para esto puede establecerse la existencia de un seguro, con el fin de generar fondos para garantizar la reparación de los daños.

Para que opere la responsabilidad ambiental, es necesaria la existencia de los siguientes requisitos:

- a) “El sujeto de la responsabilidad;
- b) El acto, hecho, u omisión que produce el daño;
- c) La lesión a un interés jurídicamente protegido o un derecho subjetivo de un particular u de otra persona pública;

---

<sup>86</sup>NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador; Pág.: 11

<sup>87</sup>VÁZQUEZ GARCÍA, A.; “La responsabilidad por daños al ambiente”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 628

- d) La relación de causalidad adecuada;
- e) La concurrencia de algún factor de atribución, y
- f) Los daños indemnizables”<sup>88</sup>

En relación al sujeto se distinguen:

- *Sujeto Contaminante*: Que puede ser singular o plural, miembro de una misma organización empresarial o no; “el maquinismo, los transportes, la producción, las concentraciones industriales, todo ello teniendo presentes las características de los daños ambientales, llevará hacia planteamientos de responsabilidad solidaria o colectiva”. Son los llamados a efectuar la reparación del daño, sin embargo su determinación es complicada, debido a la existencia de una cadena de procesos, dentro de la cual se puede producir el daño en cualquier eslabón; para estos casos, es conveniente “efectuar la imputación de los daños y la obligación de resarcir a las diferentes personas que, en un mayor o menor grado, han podido contribuir a causarlos”<sup>89</sup>; cuando una sola empresa o persona es la culpable del hecho dañoso, la responsabilidad le será atribuida totalmente.
- *Sujeto Demandante*: Es el sujeto habilitado para reclamar el daño, por tanto, es quien debió haber sufrido el mismo; es necesario establecer el nexo entre el daño sufrido por el sujeto y la falta señalada en la norma, pues para poder declarar la responsabilidad, es fundamental que exista una violación a un derecho o un acto contrario a derecho.

Con relación a la actividad o hecho del hombre productor del daño, es esencial aclarar que esta debe ser dañosa y antijurídica, es decir, debe producir un daño injustificado; por ello, se especifica que “siempre tendremos que tener en cuenta, como elemento primigenio, una actividad humana (una acción o una omisión, de una persona), que en el caso de la

---

<sup>88</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores ; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 25

<sup>89</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 29

responsabilidad administrativa será la de un agente público. Esa actividad comisiva u omisiva genera una conducta determinada que, a su vez, tiene un resultado externo determinado”<sup>90</sup>.

“El elemento principal de la responsabilidad es el daño, cuya existencia concreta es necesaria para la producción de la reacción del ordenamiento jurídico que tutela, mediante la obligación del resarcimiento, el interés jurídico que aquél vulnera. Por ello es exigible la prueba del daño como condición sine qua non en todos los supuestos de responsabilidad, tanto en el Derecho Privado como en el Derecho Público, así se adopte un sistema subjetivo u objetivo”<sup>91</sup>; sin la existencia del daño no puede haber responsabilidad, pues sin él, no habría que reparar, por esto se dice que *sin perjuicio, no hay responsabilidad*, por ende la víctima es todo sujeto que ha sufrido un daño, y la medida del mismo determina la reparación a otorgar.

“Los hechos dañosos pueden ser calificados como despersonalizados o anónimos, en cuanto son consecuencia de la circulación de productos industriales o del ejercicio de determinadas actividades de ese carácter (...) la *contaminación por sinergia* es aquella causada por vertidos que, aisladamente, quizá no afectarían de modo sensible al ambiente, pero que concurriendo unos con otros, ocasionan un resultado de considerables dimensiones”<sup>92</sup>; para que funcione de forma efectiva la aplicación de la responsabilidad ambiental, se debe probar que los daños han sido producidos por actividades riesgosas, o que por sus características pueden afectar al medio ambiente; aquí es prudente tener en cuenta que la práctica de dichas actividades implica que quien las ejecuta debe adoptar todas las medidas de seguridad posibles, ya que en caso de que se produzca el daño, ello evidenciaría que faltó algo por prevenir; la prevención consiste en restringir el riesgo para evitar que se ocasione el daño, esto considerando que el riesgo es una potencia de daño y que el daño es previsible, y por tanto el riesgo minimizable.

En conclusión, “la responsabilidad ambiental es una aproximación a la gestión de los recursos naturales que está basada en la idea del promotor como guardián temporal del patrimonio

---

<sup>90</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 26

<sup>91</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 32

<sup>92</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 62

común”<sup>93</sup>, se busca una protección integral del medio ambiente a través de la práctica de actividades que cuenten con las garantías suficientes como para evitar el daño, y que en caso de que este se produzca, sea posible establecer un responsable, quien deberá asumir la culpa, y no solo compensar el perjuicio provocado, sino también, procurar una reparación del medio ambiente afectado.

### 3.2.1.- Principio El que Contamina Paga

*“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”<sup>94</sup>.*

Dentro de la doctrina del Derecho Ambiental es bien conocido el principio **“quien contamina paga”**, que principalmente hace referencia a que las empresas, instituciones, organizaciones, gobiernos y personas que realicen algún tipo de actividad contaminante están obligados a asumir los costos que implica dicha contaminación; se basa en la idea de solucionar los perjuicios causados a la naturaleza y que el dinero se utilice para reparar los daños provocados al medio ambiente.

Tuvo sus inicios en la Cumbre Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, dentro de la cual se lo estableció como una opción para evitar el incumplimiento de las leyes relacionadas con la protección del medio ambiente y así preponderar el desarrollo sostenible. Existe un gran debate acerca de las ventajas que la aplicación de este principio puede traer, sin embargo su alcance debe ir más allá de la simple imposición de multas a los culpables, es necesario que los infractores vean que su actividad contaminante genera costos, no solo económicos, sino también ambientales.

---

<sup>93</sup>AUSTRALIAN GOVERNMENT, Department of IndustryTourism and Resources, (2006); *Responsabilidad Ambiental*; Canberra, Australia; Programa de Desarrollo Sostenible para la Industria Minera; Pág.: 4

<sup>94</sup>*Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, (1992); Río de Janeiro, Brasil; Principio 16.

Según este principio “los costes de la contaminación han de imputarse al agente contaminante, entendiendo por tal a la persona (física o jurídica, sometida a derecho privado o público) que directa o indirectamente deteriora el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro”<sup>95</sup>; como responsable, el agente contaminador no solo asume costos, sino que debe también procurar reparar el daño que ha provocado, o al menos minimizarlo, para que sus efectos dejen de devastar el ecosistema.

Este principio bien puede ser tomado como la base de la responsabilidad ambiental “para imputar directa y automáticamente al agente causante del perjuicio todos los efectos que se deriven de su actuación, la indemnización de los daños y perjuicios, la cesación de los mismos, si se trata de daños continuados, y el restablecimiento del entorno”<sup>96</sup>; si el generador de los daños no se ve como responsable, y como obligado a la reparación de los mismos, seguirá sin tomar las medidas básicas de prevención con el fin de evitar que se produzca el perjuicio, por tanto, es fundamental que el principio *quien contamina paga* se lo contemple en forma expresa dentro de las normativas ambientales, pues sin una ley que lo respalde no puede determinarse una verdadera responsabilidad.

Uno de los objetivos principales de su aplicación es “evitar que la política de protección del medio ambiente se costee con cargo a fondos públicos y recaiga, en definitiva, sobre todos los contribuyentes. Con ello se pretende que la actividad económica sea más respetuosa con el medio ambiente, es decir, que tome en consideración los costes ambientales que conlleva la producción y consumo de bienes económicos”<sup>97</sup>; es decir, que determinando responsables directos, éstos pueden asumir los costos y daños frente a los perjudicados, mientras que a los gobiernos les queda la tarea de precisar normativamente la imposición de responsabilidades y de las posibles medidas de protección.

---

<sup>95</sup>Universidad de Navarra, (2011); *Principio “Quien contamina paga”*; España; [http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcipio\\_contamina\\_paga.pdf](http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcipio_contamina_paga.pdf)

<sup>96</sup>ITURRASPE MOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Capítulo IX; “La Responsabilidad Pública Ambiental”; Pág.: 20

<sup>97</sup>Universidad de Navarra, (2011); *Principio “Quien contamina paga”*; España; [http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcipio\\_contamina\\_paga.pdf](http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcipio_contamina_paga.pdf)

“Este principio de acuerdo a sus orígenes y a la generalizada opinión de la doctrina del derecho medioambiental, nos dice algo distinto, o al menos más amplio de lo que la primera mirada puede hacer pensar: El costo de la contaminación debe asumirse por quien se beneficia de ella, ya sea tomando todas las medidas necesarias para impedirla o reducirla, ya sea minimizando o reparando en su totalidad sus efectos, una vez ocurrida”<sup>98</sup>; es decir, que dentro de este principio, podemos encontrar dos momentos para su aplicación: como prevención, y como reparación.

- a) *Como Prevención*: Considera que “el medio ambiente se ve fuertemente afectado por un cierto tipo de actividad humana, y ante dicha afectación, se produce una reacción jurídica que intenta preverla o moderarla”<sup>99</sup>; esto quiere decir que toda acción humana contra el medio ambiente proviene de la intención de explotar los recursos que este brinda, por tanto, al considerarse a la naturaleza como un bien jurídicamente protegido, o como sujeto de derechos, se establecen garantías jurisdiccionales que procuran su protección, entre ellas, las de prevenir la práctica de ciertas actividades que pudieran generar daños ambientales significantes; sin embargo, en el debate de economía versus conservación, es difícil llegar a un equilibrio, por lo cual, se ha fomentado la idea de que quienes realizan actividades que pudieran resultar nocivas para el medio ambiente, tomen medidas de prevención para minimizar el impacto, o en el mejor de los casos, evitarlo totalmente; “el principio “quien contamina paga”, pretende recoger esta realidad en su perspectiva económica, y a través de mecanismos de igual naturaleza desincentivar el uso inapropiado de estos bienes, logrando que el costo real por tal uso sea asumido por los que reciben la ganancia de la actividad ambientalmente riesgosa”<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio_Contamina_paga.pdf)

<sup>99</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio_Contamina_paga.pdf)

<sup>100</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio_Contamina_paga.pdf)

b) *Como Reparación:* Parte de la idea de que una vez producido el daño, este debe ser reparado por quien lo causó; “el sistema civil de responsabilidad no es suficiente, ni adecuado para lograr la reparación completa del daño ambiental, por las especiales características de este daño y por el interés social que existe en su reparación”<sup>101</sup>, por tanto es fundamental la implementación de un sistema de responsabilidad propiamente ambiental, que pueda canalizar las expectativas de la reparación del medio ambiente dañado resaltando la importancia de éste como patrimonio de toda la comunidad; en consecuencia “el principio “quien contamina paga” exige no solo que se prevea el daño ambiental internalizando los costos por el uso de los bienes de relevancia ambiental, sino que también hace necesaria la existencia de un sistema de responsabilidad que permita reparar la totalidad del daño infringido al medio ambiente, sistema que no puede estructurarse sobre la base de la mera responsabilidad civil, sino que hace necesaria la existencia de normas de orden público detalladas respecto de la materia”<sup>102</sup>.

Haciendo referencia al tema de la *reparación*, que va de la mano con el principio *contaminador-pagador*, es prudente especificar cuál es el objetivo de ésta dentro del aspecto de la responsabilidad ambiental. “La institución de la responsabilidad civil establece una vía por la cual la persona perjudicada puede recibir una indemnización por el daño padecido, con lo cual se hace frente sólo a las situaciones en las que es más justo que el responsable de la acción o incidente que origina el daño asuma los gastos correspondientes porque ha habido culpa imputable a él o porque pueden imputársele por otras razones las pérdidas ocasionadas por el daño. En cambio, la reparación *in natura* consiste en la restitución del bien dañado al estado que se encontraba antes de sufrir una agresión y es por tanto la única reparación razonable desde el punto de vista ecológico”<sup>103</sup>; la reparación *in natura*, aplicable para el caso de quien contamina paga, habla no solo de establecer la responsabilidad, sino también de la

---

<sup>101</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio_Contamina_paga.pdf)

<sup>102</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Pcpio_Contamina_paga.pdf)

<sup>103</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 67

restitución del bien afectado al estado en el que se encontraba antes de que se produzca el daño, tratando de establecer ciertas medidas, fundamentalmente preventivas, para evitar que la afectación se produzca nuevamente.

“La reparación *in natura* debe ser siempre la primera medida a tomarse cuando se produce un daño al ambiente, y solo cuando dicha reparación sea imposible de realizar, bien por la irreversibilidad del daño, o por el exacerbado costo económico que ello implica, se aplicarán otras formas de reparación del ambiente. Una de estas formas es la restauración equivalente que consiste en realizar obras componedoras del ambiente, ya no en el lugar o fuente donde aconteció, sino en otros ecosistemas que si permitan la recomposición de sus elementos, y que igualmente se encuentran degradados”<sup>104</sup>; bajo esta referencia, lo que se intenta dejar en claro es que la restauración del medio ambiente afectado debe ser total, aunque a veces sea difícil determinar cuál era el estado del ecosistema antes de producirse el daño, constituye parte fundamental del deber resarcitorio del sujeto que lo provocó.

En conclusión, se entiende que la responsabilidad por los daños ambientales, y por tanto su costo y reparación, va por cuenta de quien los genera, entendiendo que “el principio “quien contamina paga” es un principio de carácter económico que pretende que los costos por el uso de los recursos ambientales, en especial relativos al uso de los denominados “bienes comunes” sean internalizados por los que obtienen la ganancia económica de su extracción, mas no por la sociedad”<sup>105</sup>.

### **3.2.2.- Políticas Públicas Medioambientales como Herramientas de Protección del Medio Ambiente**

Debido al creciente interés global que ha generado la preocupación por el medio ambiente en las últimas décadas, ha surgido una nueva ideología conocida como *política ambiental*, la

---

<sup>104</sup>NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador; Pág.: 78

<sup>105</sup>MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/Peccio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/Peccio_Contamina_paga.pdf)

cual trata de concentrar y ordenar las acciones gubernamentales con el fin de conservar los recursos naturales que hacen posible la vida humana y el buen vivir de la comunidad. “La política ambiental se encuentra constituida por una serie de instrumentos que permiten garantizar la protección del ambiente, y los recursos naturales que lo componen. (...) A estos instrumentos se les conoce genéricamente como *instrumentos de control*, y su fin es garantizar la efectiva aplicación de la política ambiental, mediante la imposición de una serie de disposiciones jurídicas sancionadoras. Entre los mecanismos de control más comunes, podemos señalar a las facultades de inspección y vigilancia, las sanciones administrativas, las sanciones penales y las sanciones civiles”<sup>106</sup>; uno de los pasos iniciales de esta ideología ha sido la creación de los Ministerios de Ambiente en la mayor parte de países, así como el surgimiento de “*partidos políticos verdes*”.

Se puede decir que las políticas medioambientales son la vía usada por los gobiernos, a través de la implementación de leyes y reglamentos, con el fin de aminorar el daño ecológico provocado por las empresas que ejercen algún tipo de actividad riesgosa para el medio ambiente. “Estas políticas se fundamentan en la calidad de vida de las personas; la complementariedad entre el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental, y la equidad social y la superación de la pobreza. Su objetivo es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”<sup>107</sup>.

Al ser una corriente nueva, no todo se encuentra plenamente definido o desarrollado, sin embargo, bajo los lineamientos básicos existentes, se han ido estableciendo algunos principios con el fin de que sirvan como pautas para los gobiernos que busquen implementar este tipo de políticas, entre éstos se pueden mencionar:

- “El principio de responsabilidad.

---

<sup>106</sup> OJEDA MESTRE, R.; “La responsabilidad por el daño ambiental”; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología; Pág.: 475

<sup>107</sup> Chile.com, (2011); *Política Medioambiental*; [http://www.chile.com/secciones/ver\\_seccion.php?id=982](http://www.chile.com/secciones/ver_seccion.php?id=982)

- El principio de prevención, según el cual siempre es mejor prevenir que corregir.
- El principio de sustitución que exige reemplazar sustancias peligrosas por substitutos menos contaminantes.
- El principio de: "el que contamina paga" para los casos en los que no se puede prevenir el daño ambiental, siempre que sea posible identificar el causante.
- El principio de la coherencia que requiere la coordinación de la política ambiental con otros departamentos y la integración de cuestiones ambientales en otros campos (por ejemplo, política económica).
- Principio de la cooperación, según el que la integración de importantes grupos sociales en la definición de metas ambientales y su realización es indispensable”<sup>108</sup>.

“Toda esta política se basa en el principio de “quien contamina paga”. El responsable de la contaminación deberá “pagar” bien a través de inversiones destinadas a mejorar sus instalaciones para que tengan mejores condiciones medioambientales, o mediante un impuesto a su negocio o a aquellos consumidores que hayan usado un producto peligroso para el medio ambiente”<sup>109</sup>; a diferencia del impuesto, de naturaleza coercitiva, la idea de un seguro medioambiental surge como una opción de carácter preventivo del daño, y a su vez, en el caso de que ocurriese, tener un respaldo de que se va a efectuar su reparación. Para poder trabajar con este tipo de políticas, es necesario que los gobiernos adopten ciertos instrumentos que permitan encaminarlas, tales como:

- **“Instrumentos jurídicos:** El conjunto de normas y disposiciones legales respecto al medio ambiente a nivel local, regional, nacional e internacional.
- **Instrumentos administrativos:** Evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones. Algunos ejemplos son las evaluaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales.
- **Instrumentos técnicos:** La promoción y aplicación las mejores tecnologías disponibles tanto para acciones preventivas como correctoras.

<sup>108</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_ambiental)

<sup>109</sup>EU4Journalists (2003-2011); *Medio Ambiente, Desarrollo de la política medioambiental*; <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/spanish/C40>

- **Instrumentos económicos y fiscales:** Subvenciones, seguros, impuestos, tarifas y tasas. La idea es recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar los que perjudican al medio para internalizar los costes ambientales.
- **Instrumentos sociales:** Los puntos claves de este instrumento son la información y la participación. Intentan concienciar a la sociedad a través de la educación ambiental, información pública y integración en proyectos ambientales”<sup>110</sup>.

El enfoque principal de las políticas medioambientales, consideradas como públicas por estar al servicio de la comunidad y encaminadas por los gobiernos, no es otro que la prevención y la reparación del medio ambiente, es decir, garantizar su protección frente a las actividades del hombre que resultan perjudiciales para el ecosistema; actividades, que debido a su interés económico, generalmente son difíciles de evitar, sin embargo son susceptibles de ser controladas a través de la implementación de ciertas medidas de fácil aplicación, una de estas es el Seguro Ambiental, que si bien aún es cuestionado, cada vez son más los gobiernos, nacionales o seccionales, que lo aplican como política medioambiental de control.

---

<sup>110</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_ambiental)

## CAPÍTULO IV

### Seguro Ambiental Forzoso (SAF)

#### 4.1.- Concepto y Aplicación

“Aun hoy, hay quienes siguen pensando que los problemas ambientales se resuelven únicamente con adelantos científicos y tecnológicos; pero en realidad no es tan así, ya que estos problemas son mucho más complejos, puesto que se da infinidad de siniestros en el ámbito de catástrofes naturales provocados por el accionar directo del hombre, como el efecto invernadero, las sequías, los incendios, los daños por contaminación variada, los desastres geocológicos por el crecimiento de la población mundial, etcétera.”<sup>111</sup> Se ha dejado en claro la necesidad de establecer un sistema de responsabilidad propiamente ambiental para satisfacer las necesidades surgidas de los problemas causados al medio ambiente, en especial cuando éste ya se ha configurado como sujeto de derechos y merecedor de protección.

Por otro lado, “la magnitud que suelen alcanzar en términos financieros los daños al ambiente, la incertidumbre presente al momento de imputar las causas a algún posible demandado así como la dificultad de probar el nexo causal, han llevado a plantear la necesidad de establecer mecanismos colectivos de reparación, que van más allá de la simple idea de la responsabilidad solidaria y que plantean la socialización de la responsabilidad de los daños ambientales con base en el principio de solidaridad”<sup>112</sup>, es decir, que si se habla del medio ambiente como un bien común de la sociedad, en el caso de producirse algún daño, todos los miembros de la comunidad se verían afectados, ya sea en mayor o menor grado, y por tanto, todos podrían demandar al responsable la reparación del medio ambiente afectado, y en caso de que la culpa

---

<sup>111</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 32

<sup>112</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 96

recayera en varios sujetos, todos deberán asumir la responsabilidad por el daño. Lo que se busca fundamentalmente es, “por un lado, conminar a los contaminadores a asumir el costo de su actividad contaminante, y por el otro, contar con los recursos suficientes para restaurar aquellos bienes ambientales que han sido dañados por la actividad contaminadora de un agente en particular”<sup>113</sup>; teniendo como principio esencial *el que contamina paga*.

Sin embargo, “la reparación de los daños ambientales no siempre es posible mediante la aplicación del sistema de imputabilidad de la responsabilidad, propio del derecho civil, por varias razones: 1) La mayoría de los daños que tienen esa característica no pueden ser imputados a un solo individuo sino a la sumatoria de varias conductas contaminantes imputables, normalmente, a varios; 2) Los daños al ambiente pueden afectar individualmente la esfera de interés de un individuo, pero sus efectos sobre el patrimonio colectivo son de mayor relevancia; (...) 6) Aceptando que la restauración del estado previo al daño es la única forma de reparación a la que debe aspirar el derecho ambiental, no existen aún reglas para determinar cuándo el ambiente dañado ha sido restaurado; y 7) Cuando la reparación in natura no es posible, resulta muy difícil determinar el valor del bien dañado y con ello el monto de la indemnización”<sup>114</sup>; razón por la cual es necesario implementar políticas de carácter medioambiental, que vayan primordialmente orientadas a la protección del medio ambiente, con el fin de encaminar una reparación integral en el caso de producirse un daño; uno de estos mecanismos es el llamado Seguro Ambiental.

Se debe precisar entonces, que se entiende por *Seguro*. “Proviene del latín *securus*, que significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Contrato por el cual una persona natural o jurídica, se obliga a resarcir pérdidas o daños que ocurran en las cosas que corren un riesgo en mar o tierra. El Contrato de Seguro es el documento (póliza) por virtud del cual el asegurador se obliga frente al asegurado, mediante la percepción de una prima, a pagar una indemnización, dentro de los límites pactados, si se produce el evento previsto (siniestro). La póliza deberá constar por escrito, especificando los derechos y obligaciones de las partes, ya

---

<sup>113</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 95

<sup>114</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 95

que en caso de controversia, será el único medio probatorio”<sup>115</sup>. El tratadista Rubén Stiglitz sostiene que el “seguro es un contrato por adhesión por el cual una de las partes, el asegurador, se obliga, contra el pago o la promesa de pago del premio efectuado por el asegurado, a pagar este o a un tercero la prestación convenida, subordinada a la eventual realización (siniestro) del riesgo, tal como ha sido determinada, durante la duración material del contrato”<sup>116</sup>. Por ende, es fácil definir, en forma sencilla, que el seguro ambiental es aquel que está predestinado a asumir los costos ocasionados por un daño provocado sobre el medio ambiente o cualquiera de sus elementos.

Más ampliamente se menciona que “el seguro ambiental es el contrato de seguro por el cual una empresa de seguros asume los riesgos de que una persona, por hechos o actos, lícitos o ilícitos, por acción u omisión, cause un daño ambiental de incidencia colectiva, obligándose (la empresa de seguros) en el supuesto de realización del siniestro, a restablecer el ambiente al estado anterior a su producción, financiar dicho restablecimiento o abonar la indemnización sustitutiva frente al Estado nacional, provincial o municipal según corresponda, y recibiendo como contraprestación un precio en dinero de la persona física o jurídica titular o responsable de la obra o actividad susceptible de causar daño ambiental”<sup>117</sup>. Por tanto, se estipula que “ese seguro ambiental de estar dirigido a toda persona física o jurídica, pública o privada, que efectúe actividades riesgosas para el medio ambiente, para los ecosistemas y los elementos que lo constituyen. La cobertura que el seguro debe brindar tiene por objetivo el financiamiento en la recomposición del daño ambiental que pudiera llegar a producirse, mitigarlo o restaurarlo.”<sup>118</sup>

La idea de un seguro especial, enfocado en cubrir los daños provocados al medioambiente nace en los Estados Unidos, donde “hasta la década del setenta, las compañías de seguros comercializaban los productos denominados “todo riesgo”. Estas pólizas aseguraban los riesgos de responsabilidad civil en general, incluyendo los daños al ambiente. En los años

---

<sup>115</sup>El Prisma, (2011); *Seguros – Concepto de Seguro*;

[http://www.elprisma.com/apuntes/administracion\\_de\\_empresas/seguroconcepto/](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/seguroconcepto/)

<sup>116</sup>STIGLITZ, R.S., (2005); *Derecho de Seguros*; Tomo I, Primera Edición; La Plata, Argentina; Pág. 31

<sup>117</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 317

<sup>118</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 28

ochenta aparecieron los primeros reclamos significativos por daños ecológicos y comenzaron a dictarse las primeras normas de contenido ambiental. La industria del seguro se vio obligada a reposicionarse frente a la nueva realidad. Las pólizas “generales” dejaron de cubrir los siniestros derivados de la contaminación ambiental. Comenzó un proceso, que sigue hasta la actualidad, de especialización en este tipo de cobertura, con pólizas estrictamente ambientales”<sup>119</sup>.

“La aplicación del seguro al ámbito de la responsabilidad ambiental implica una suerte de socialización del concepto de responsabilidad civil, en la que se pasa del otorgamiento de una cobertura del asegurado responsable a la cobertura de la víctima, es decir del ambiente”<sup>120</sup>. La idea es, que recaiga en las empresas el costo del daño que su actividad produce al medio ambiente, para que se pueda garantizar su reparación en forma efectiva; esto implica que aquellas “empresas sujetas a un riesgo latente deban contratar una póliza de seguro, pero no únicamente para los efectos de que en caso de ocurrir el siniestro la compañía de seguros asuma la obligación de indemnizar a nombre del asegurado, cuestión que nada tiene de particular; sino, para que sin tener que averiguar a quién de los sujetos asegurados se imputa la responsabilidad, dicha compañía asuma el costo necesario tomando para ello los recursos provenientes de todas las primas recaudadas por los sujetos obligados a asegurarse. En ese sentido el seguro socializa la responsabilidad frente al daño ambiental y se convierte en un instrumento que previene la reparación del mismo, al tiempo que recauda de los posibles causantes de daños, sumas que ninguno de ellos en lo particular podría desembolsar, contribuyendo así también a resolver los problemas de magnitud de la reparación del daño al ambiente”<sup>121</sup>.

El seguro ambiental forzoso tiene dos objetivos claros; por un lado busca “proveer incentivos adecuados para la prevención de riesgos, esto se refiere a asegurar que los niveles de cierta actividad riesgosa y de precaución de los agentes sean los adecuados desde el punto de vista

---

<sup>119</sup>IFRÁN, G., (2009); “Los Seguros de Responsabilidad Civil Ambiental”; *XI Congreso Iberoamericano de Derecho de Seguros - CILA 2009*; Montevideo – Uruguay; Pág.: 1

<sup>120</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 96

<sup>121</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 100

social. (...) el nivel de precaución es el adecuado sólo si los agentes económicos “internalizan” (esto es, toman en cuenta como propios) los costos externos ambientales que se derivan de sus actividades”<sup>122</sup>; y por el otro, busca “contribuir a garantizar la compensación de las víctimas en casos donde esto podría no darse, este rol se refiere a superar limitaciones financieras que pudieran impedir la compensación o reparación, lo cual es particularmente preocupante en el caso de daños de gran magnitud, donde la compensación podría superar el patrimonio del causante del accidente”<sup>123</sup>; en este caso, la contratación del seguro permitirá a la empresa extender la cobertura en aquellos casos donde los daños superen el límite de su patrimonio, y trasladar el costo del riesgo a una compañía de seguros que cubra el riesgo.

Sin duda, la intervención estatal es fundamental para la implementación y funcionamiento de este tipo de seguros, ya que “necesariamente, la autoridad administrativa, para crear y aplicar los gravámenes o tasas, deberá clasificar a las empresas por su posibilidad contaminante, en virtud de las sustancias que utilicen en su producción, y que virtualmente puedan ocasionar daños al ambiente, en alguno de sus elementos genéricos integrantes, como el agua, el aire, el suelo, el subsuelo. Indudablemente, acompañando esta clasificación estarán las empresas o compañías aseguradoras, para tener un tipo de base en los contratos y tipos de seguros a otorgar.”<sup>124</sup> Esto refuerza la intervención estatal en las actividades de las empresas, ya que es una potestad gubernamental el otorgar las autorizaciones ambientales, establecer las normas de seguridad y prevención, con el fin de proteger a los ecosistemas que pudieran verse afectados por la práctica de actividades contaminantes.

Es importante recalcar que los daños considerados como “asegurables” son aquellos evidentes e inmediatos, en el caso de los daños graduales o a largo plazo es difícil determinar la cobertura que tendrá el seguro, para este caso, es importante que las empresas desarrollen investigaciones o EIA (Estudios de Impacto Ambiental) sobre los posibles efectos que pudiera

---

<sup>122</sup>CHIDIAC, M., (2006); Capítulo IV “Seguros Ambientales: Su Contribución a la Internalización de Costos y a la Compensación de Víctimas”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis; Pág.: 68

<sup>123</sup>CHIDIAC, M., (2006); Capítulo IV “Seguros Ambientales: Su Contribución a la Internalización de Costos y a la Compensación de Víctimas”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis; Pág.: 68

<sup>124</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 29

producir su actividad en el futuro, por esto, es recomendable que las empresas sujetas a estos casos busquen establecer fondos de compensación particulares, que permitan cubrir los gastos provocados por el daño; sin embargo “algunos autores destacan que los riesgos nuevos que se manifiestan a través de problemas de salud o de efectos graduales a lo largo del tiempo serán más adecuadamente tratados por nuevos tipos de seguros, donde se atienda directamente a las víctimas.”<sup>125</sup>

Entonces, se concluye que “el contrato de seguro es aquel mediante el cual una parte, el asegurador, se compromete a abonar una indemnización o a restituir un bien en caso de siniestro, a otra parte, el asegurado, de acuerdo con las cláusulas previamente estipuladas, que es quien debe abonar una prima. Por este contrato consensual, se establece una relación de aseguramiento y se crean derechos y obligaciones para las partes. En otras palabras, existe contrato de seguro cuando el asegurador se obliga mediante una prima o cotización a resarcir daños, o cumplir con la prestación convenida, si ocurre el evento previsto en las cláusulas. Puede tener por objeto toda clase de riesgos si existe interés asegurable, salvo que existiera alguna expresa prohibición normativa.”<sup>126</sup>

Teniendo definido que es el seguro ambiental y cuál es su fin, es prudente establecer a los sujetos que lo conforman, siendo éstos:

- a) La empresa de seguros
- b) El ejecutor de la actividad riesgosa, ya sea persona natural o jurídica.
- c) El asegurado, que aunque es el ambiente en sí, su representación recae en el Estado, valiéndose del gobierno nacional o de los gobiernos seccionales (provinciales y municipales)

“Indudablemente, los riesgos de contaminación ambiental son muy amplios, variados y complejos, y además se requiere de información veraz y precisa sobre los alcances de los

---

<sup>125</sup>CHIDIK, M., (2006); Capítulo IV “Seguros Ambientales: Su Contribución a la Internalización de Costos y a la Compensación de Víctimas”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis; Pág.: 73

<sup>126</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 38-39

riesgos a cubrir; así como las industrias que deberían obligarse a tener un seguro.”<sup>127</sup> Se entiende que quien practique la actividad riesgosa que ocasione el daño será el responsable; en el caso de que hubieren intervenido varios sujetos, todos serán responsables solidariamente, a menos que se pudiera determinar en qué medida es cada uno responsable.

De igual forma, al seguro ambiental lo componen elementos fundamentales para su ejecución:

- a) “El riesgo, lo constituye la posibilidad de causar daño ambiental
- b) El siniestro, la materialización del daño ambiental
- c) La prima, el precio que paga la persona física o jurídica titular de la obra o actividad riesgosa
- d) La indemnización, consiste en el pago de las tareas de recomposición o bien la suma de dinero que la sustituya cuando ésta no sea posible”<sup>128</sup>.

“La necesidad de una cobertura de riesgos ambientales, cumple las funciones de mitigar o reparar el daño ambiental, y la de reparación integral de las víctimas, en estricta aplicación de la “teoría del riesgo-provecho”, por la cual quien debe cargar con los costos es quien se beneficia con la actividad y no quien se perjudica con ella.”<sup>129</sup> Es importante tener en claro que en el caso de producirse el daño, el objetivo que realmente se persigue es el del restablecimiento y no la indemnización económica, ésta debe efectuarse únicamente cuando no fuera posible la restauración del medio ambiente afectado a su estado natural antes del daño. Con esto, se pretende dejar en claro que “dicho pago no puede comprenderse como si fuera una especie de “permiso para contaminar”, todo lo contrario, el dinero debe volcarse a recomponer lo afectado, siendo la empresa la que debe asumir el riesgo-provecho, ya que en virtud del principio se imputa el costo social de la contaminación a quien la genera.”<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 31

<sup>128</sup>Piedecabras, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 317

<sup>129</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 35

<sup>130</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 36

En cuanto a quienes serían los sujetos indicados para reclamar por el daño ambiental, la doctrina y ciertas legislaciones donde se encuentra regulado el seguro ambiental, han establecido que pueden ser:

- a) “El Defensor del Pueblo
- b) Las asociaciones no gubernamentales
- c) El Estado nacional, provincial o municipal
- d) La persona individualmente damnificada”<sup>131</sup>

Las ventajas de la contratación de un seguro para las actividades que produzcan daño ambiental son lo bastante convincentes como para que se logre promover su incorporación dentro de la normativa vigente, entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- a) “La transferencia del riesgo a una compañía de seguros solvente y confiable contribuye a reducir costos sociales, ya que está en mejores condiciones para enfrentar el riesgo y manejarlo adecuadamente.
- b) (...) Al conocer los riesgos involucrados en la actividad y las actividades precautorias habituales, la compañía aseguradora puede monitorear el comportamiento de la empresa asegurada, y así contribuye a garantizar los niveles de precaución y de actividad socialmente adecuados.
- c) La transferencia del riesgo a una compañía solvente y confiable aumenta la probabilidad de que las víctimas sean compensadas en casos donde la empresa puede desaparecer, tener capital limitado, etc.”<sup>132</sup>

En conclusión, es posible decir que “la cobertura de las indemnizaciones por daños personales y materiales para la reparación del medio ambiente afectado por medio de seguros contribuye a fortalecer, desde un plano exclusivamente teórico, la institución de la responsabilidad por daños al medio ambiente: en primer lugar, el seguro supone una ventaja tanto para la víctima, quien tendrá garantizada la compensación del daño, cuanto para el propio responsable, desde el momento en el que se va liberando -en ocasiones de forma automática- del pago de las

---

<sup>131</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 318

<sup>132</sup>CHIDIAC, M., (2006); Capítulo IV “Seguros Ambientales: Su Contribución a la Internalización de Costos y a la Compensación de Víctimas”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis; Pág.: 74

sumas normalmente inasumibles por la mayoría de las pequeñas y medianas empresas; en segundo término, el seguro medioambiental constituye un instrumento destacado de política ambiental al configurarse como un mecanismo eficaz de control de riesgos: en la medida en la que el importe de la prima del seguro está vinculado a la calidad en la gestión de riesgos por parte de la empresa se puede afirmar que el seguro dirigirá los esfuerzos de esta última hacia el campo de la prevención a la vez que fomentará la internalización de los costes, devolviendo, de este modo, el lugar que le corresponde al principio "quien contamina paga", verdadero eje de todo sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente"<sup>133</sup>.

#### **4.2.- Normativa Latinoamericana en la que se Encuentra Regulado el SAF**

“A nivel internacional los seguros ambientales son frecuentes y juegan un rol destacado en la problemática ambiental. Varias regulaciones a nivel internacional incorporan el seguro ambiental como una herramienta para la prevención y reparación de los daños ecológicos. Existe a nivel internacional una tendencia a la implementación de seguros ambientales obligatorios, con diferente alcance”<sup>134</sup>. El problema del daño ambiental ha tomado fuerza a nivel mundial, generando una intensa preocupación, que ha llevado a los gobiernos alrededor del mundo a buscar diferentes alternativas de solución y de preservación del medio ambiente y cada uno de sus recursos, principalmente de aquellos considerados como “no renovables”.

La cobertura de riesgos ambientales, mediante la utilización de un seguro que cubra los daños y garantice la reparación del medio ambiente, ha ido incorporándose dentro de distintas legislaciones, tal es el caso que “algunos sistemas jurídicos establecen la obligatoriedad del seguro para cubrir la responsabilidad objetiva, como es el caso de Alemania y Suecia. Otros, como España, exigen el seguro obligatorio para algunos sectores industriales, como condición previa para obtener la autorización del gobierno para llevar a cabo determinada actividad.”<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 99

<sup>134</sup>IFRÁN, G., (2009); “Los Seguros de Responsabilidad Civil Ambiental”; *XI Congreso Iberoamericano de Derecho de Seguros - CILA 2009*; Montevideo – Uruguay; Pág.: 3

<sup>135</sup>CASSOLA PEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires; Pág.: 33

A nivel de Latinoamérica se pueden tener en cuenta los siguientes ejemplos:

- *Colombia.*- “Estableció por ley el denominado Seguro Ecológico (ley 491/1999). Se lo ha calificado como un seguro de responsabilidad civil. Está dirigido a resarcir los daños a personas determinadas o a los recursos naturales.”<sup>136</sup> Dentro de esta ley, el seguro ecológico “se estableció como obligatorio para aquellas actividades que requieran de licencia ambiental, se determinó que la ocurrencia y la cuantía del daño se acreditaran con certificación de la respectiva autoridad ambiental, que siendo el beneficiario del amparo una entidad estatal la indemnización inexorablemente debe destinarse a la reparación o restauración de los recursos naturales o ecosistemas deteriorados y que en caso de que fuera imposible llevarlas a cabo, el destino de la indemnización deben ser proyectos ambientales o ecológicos de interés para la comunidad afectada y, por último, se dejó claramente señalado que la prescripción de las acciones derivadas de la póliza comienza a correr desde el momento del conocimiento del daño durante la vigencia de la póliza”<sup>137</sup>; por esto, se menciona en esta Ley: “**Art. 1.** El objeto de la presente ley es crear los seguros ecológicos como un mecanismo que permita cubrir los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales y la reforma al Código Penal en lo relativo a los delitos ambientales, buscando mejorar la operatividad de la justicia en este aspecto, lo anterior en desarrollo del artículo 16 de la Ley 23 de 1973. **Art. 2.** El seguro ecológico tendrá por objeto amparar los perjuicios económicos cuantificables producidos a una persona determinada como parte o a consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales, en los casos del seguro de responsabilidad civil extracontractual, cuando tales daños hayan sido causados por un hecho imputable al asegurado, siempre y cuando no sea producido por un acto meramente potestativo o causado con dolo o culpa grave; o, en los casos de los seguros reales como consecuencia de un hecho accidental, súbito e imprevisto de la acción de un tercero o por causas naturales. El

---

<sup>136</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 325

<sup>137</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 327

daño ambiental puro podrá establecerse en estas pólizas como causal de exclusión de la obligación de amparar, salvo que se logre la colocación del reaseguro para determinados eventos de esta naturaleza. **PARAGRAFO.** El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de la Póliza Ecológica y la manera de establecer los montos asegurados. **Art. 3.** El seguro ecológico será obligatorio para todas aquellas actividades humanas que le puedan causar daños al ambiente y que requieran licencia ambiental, de acuerdo con la ley y los reglamentos. En los eventos en que la persona natural o jurídica que tramite la licencia tenga ya contratada una póliza de responsabilidad civil extracontractual para amparar perjuicios producidos por daños al ambiente y a los recursos naturales, la autoridad ambiental verificará que efectivamente tenga las coberturas y los montos asegurados adecuados. **Art. 4.** Los particulares o las entidades públicas o privadas podrán igualmente contratar el Seguro Ecológico, bajo la modalidad de una póliza de daños para amparar perjuicios económicos determinados en sus bienes e intereses patrimoniales que sean parte o consecuencia de daños ecológicos, producidos por un hecho accidental, súbito e imprevisto, por la acción de terceros o por causas naturales. **Art. 5.** Serán beneficiarios directos del seguro ecológico los titulares de los derechos afectados por el daño o sus causahabientes. (...) **Art. 11.** Quien estando obligado a contratar la póliza ecológica y no contare con ella o no estuviese vigente, al momento de la ocurrencia del daño, podrá ser multado por la respectiva autoridad ambiental hasta por el equivalente a la mitad del costo total del daño causado.”<sup>138</sup> Por otro lado, en la Ley 99 de 1993, en su Art. 60 se menciona “En la explotación minera a cielo abierto se exigirá, la restauración o la sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido con la explotación, por cuenta del concesionario o beneficiario del título minero, quien la garantizará con una póliza de cumplimiento o con garantía bancaria. El Gobierno reglamentará el procedimiento para extender la póliza de cumplimiento o la garantía bancaria.”<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 101

<sup>139</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 100

- *Chile.*- “Trata el seguro por daño ambiental en su Ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente. Establece un seguro de garantía (caución) para la etapa inicial donde se realiza el estudio del impacto ambiental (120 días o 6 meses). (...) El contrato de seguro por daño ambiental fue incorporado por medio de la LBGMA, tomando en este caso un carácter de obligatorio para aquellos proyectos o actividades que aprecien como necesario el inicio de su proyecto o actividad durante la etapa evaluativa de su respectivo estudio de impacto ambiental. (...) Cuando el titular del proyecto o actividad, sujeto a EIA, desee iniciar su proyecto o actividad antes de la evaluación total de su EIA, deberá solicitar una autorización provisoria, que se otorgará, acompañando junto con el EIA, una póliza de seguro, que cubra los riesgos por daño al medio ambiente. Esta situación se entiende sin perjuicio de lo que la autoridad resuelva en definitiva respecto de que si el proyecto o actividad genera definitivamente impacto ambiental”<sup>140</sup>; tal como lo estipula claramente su Art. 15 al mencionar que “la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, tendrá un plazo de ciento veinte días para pronunciarse sobre el Estudio de Impacto Ambiental. La calificación favorable sobre un Estudio de Impacto Ambiental será acompañada de los permisos o pronunciamientos ambientales que puedan ser otorgados en dicha oportunidad por los organismos del Estado. No obstante, si el responsable de cualquier proyecto o actividad presentare, junto al Estudio de Impacto Ambiental una póliza de seguro que cubra el riesgo por daño al medio ambiente, en el plazo a que se refiere el inciso primero, podrá obtener una autorización provisoria para iniciar el proyecto o actividad, bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de lo que la autoridad resuelva en definitiva en conformidad a la presente ley. El reglamento determinará el beneficiario, requisitos, forma, condiciones y plazo del respectivo contrato de seguro.”<sup>141</sup>
  
- *Uruguay.*- “Se establece en la Ley 17.238/2000 que el Ministerio de Medio Ambiente podrá exigir una garantía sin especificar. No hay pólizas con coberturas de daños

---

<sup>140</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 328

<sup>141</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 100

ambientales. Botnia: Seguro de responsabilidad civil que ampara por daños al medioambiente, pero súbitos o accidentales. (...) 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.”<sup>142</sup>

- *Panamá.*- En su Ley General de Ambiente, en el Art. 113 se menciona que “las compañías aseguradoras y reaseguradoras existentes en Panamá, podrán establecer seguros de responsabilidad civil ambiental, a fin de que los empresarios puedan disponer de ellos como medio de seguridad para el resarcimiento económico del daño causado.”<sup>143</sup>
- *Argentina.*- Dentro de la Ley General de Ambiente, se destaca su Art. 22, en el cual se especifica que “toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.”<sup>144</sup> Esta ley es la pionera a nivel de Latinoamérica en cuanto a Seguro Medioambiental se refiere, tanto así que ha servido como base para la implementación de este sistema en otras legislaciones de la región. Esta ley fija a la obligatoriedad de recomponer el daño, como la responsabilidad por el daño, salvo aquellos casos donde pueda demostrarse que el daño fue causado por la víctima o por un tercero. Siendo tanta su relevancia es necesario analizarla a profundidad: menciona la existencia de actividades riesgosas, entendiéndose por éstas a toda “obra o actividad que sea susceptible de degradar el ambiente, o alguno de sus componentes, o de afectar la calidad de vida de la

---

<sup>142</sup>PIEDECASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 329-331

<sup>143</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 101

<sup>144</sup>GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Pág.: 100

población”<sup>145</sup>; se establece la obligatoriedad de contratar un seguro, entendiendo que dicha obligación “surge de la ley y por tanto la falta de contratación del seguro puede llevar a la imposición de diversas sanciones por la autoridad de control”<sup>146</sup>; lo que se busca es garantizar la recomposición del daño, y no la sustitución en dinero, el seguro debe otorgar el capital suficiente para que se efectúe la reparación.

#### **4.3.- Garantías para su Aplicación e Implementación dentro de la Normativa Ecuatoriana**

Una vez analizado el panorama latinoamericano con respecto a la inclusión del seguro medio ambiental en algunas de las legislaciones de la región, se puede observar la legislación ecuatoriana y que es lo que menciona con respecto a las garantías de protección del medio ambiente.

En primer lugar hay que hacer mención a lo que dicta la Constitución como Ley Suprema del Ecuador, tomando en cuenta que la actual Carta Magna promulga los Derechos del Medio Ambiente, consagrándolo como sujeto de tutela jurídica.

Es así que a nivel Constitucional, efectivamente se encuentran diversas normas que garantizan la protección del medio ambiente, se puede hacer alusión a las más destacadas:

- En el Art. 14 se proclama el interés público por la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, así como por la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.
  
- A partir del Art. 71 comienzan a enunciarse los llamados Derechos de la Naturaleza, destacándose que ésta tiene derecho a que se respete su existencia y el restablecimiento de sus ciclos vitales y procesos evolutivos. De igual forma, se menciona que toda persona, o comunidad podrá solicitar a la autoridad que se cumplan estos derechos. Se

---

<sup>145</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 344

<sup>146</sup>PIEDCASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; 2009; Pág.: 345

menciona que, es deber del Estado el motivar a las personas naturales y jurídicas, y a la colectividad en sí, para que protejan la naturaleza, y promuevan el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

- En el Art. 72 se encuentra establecido el derecho a la restauración, como un hecho independiente a la indemnización a la que podrían estar obligadas las personas naturales o jurídicas que provoquen alguna afectación. Cuando se produzca impacto ambiental grave o permanente, el Estado será el encargado de establecer los mecanismos más eficaces para lograr la restauración, y adoptará de igual forma, las medidas apropiadas para eliminar o atenuar las consecuencias ambientalmente nocivas.
- En el Art. 73 se garantiza que el Estado tomará todas las medidas para precautelar y restringir la práctica de aquellas actividades que puedan llevar a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.
- Dentro del Art. 395 se establecen los principios ambientales por los cuales debe regirse el Estado, mencionando que está obligado a crear un modelo sustentable de desarrollo, el cual admita la existencia de un medio ambiente equilibrado, respetando la diversidad cultural, conservando la biodiversidad y la capacidad de regeneración que poseen los ecosistemas, buscando principalmente priorizar en la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Estas políticas deben ser de cumplimiento obligatorio, tanto por el Estado, como por todas las personas naturales o jurídicas que habiten en el territorio nacional. Se aclara que el Estado debe involucrar permanentemente a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, tanto en la planificación, como en la ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, y por la cual se vean afectados. Prioriza ante todo que cuando existiere incertidumbre sobre el alcance de las normas en materia ambiental, éstas siempre deberán aplicarse en favor de la naturaleza.

- Mientras que el Art. 396 hace mención a las medidas que el Estado debe adoptar oportunamente para evitar los impactos ambientales, en especial en aquellos casos en los que exista certidumbre de daño; especificando que todo daño al ambiente, además de las sanciones oportunas, conllevará también la obligación de rehabilitar los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Bajo el principio “quien contamina paga” se establece que todo aquel que realice cualquier actividad de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de aminorar y reparar los daños que ha causado, y estará obligado también a mantener un sistema de control permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.
  
- El Art. 397 es probablemente el mejor sustento para la implementación de un seguro ambiental forzoso, ya que menciona que en caso de daños ambientales el Estado está obligado a actuar en forma inmediata para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas; se encargará de imponer la sanción correspondiente, y de obligar al responsable a que ejecute la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. Con el fin de garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado debe comprometerse a admitir que cualquier persona natural o jurídica ejecute las acciones legales, y acuda ante los órganos judiciales y administrativos para obtener la tutela efectiva en materia ambiental, incluyéndose también la posibilidad de solicitar medidas cautelares que consientan frenar el daño ambiental. El Estado estará obligado igualmente a instaurar elementos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.
  
- El Art. 399 menciona claramente que la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, deberá establecerse mediante un sistema de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza, y que deberá funcionar a nivel nacional.

- A partir del Art. 413 se empiezan a establecer las diferentes políticas a usarse para proteger el medio ambiente, comenzando por que el Estado será el encargado de promover el desarrollo y utilización de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico.
- Continuando en el Art. 414 se enfatiza en el deber del Estado de acoger medidas adecuadas para la atenuación del cambio climático, ya sea tratando de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación o la contaminación atmosférica; en igual forma deberá aplicar medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y que permitan proteger a la población en riesgo.
- Finalmente, en el Art. 415 se señala que los gobiernos autónomos descentralizados serán los encargados de realizar programas de uso racional del agua, de reciclaje y tratamiento apropiado de desechos sólidos y líquidos.

Entonces, si ya se tiene garantías específicas dentro de la Constitución, es posible la implementación de políticas públicas seccionales netamente ambientales que no solo garanticen la protección del medio ambiente sino que también busquen reparar los daños ambientales impidiendo la práctica de actividades de tipo contaminante y que produzcan un severo impacto ambiental.

Ahora bien, dentro de la Ley de Gestión Ambiental, normativa especializada en medio ambiente, es importante destacar:

- Que en su Art. 19 se hace alusión a los casos en que las obras o proyectos, ya sean públicos, privados o mixtos, que puedan causar impacto ambiental, tendrán que ser previamente calificados antes de ejecutarse por los organismos descentralizados de control, siguiendo el principio rector precautelatorio; lo cual concuerda con el Art. 20 que señala que para el inicio de cualquier actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la licencia respectiva.

- En el Art. 21 se mencionan a las evaluaciones de impacto ambiental; evaluaciones de riesgos; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono, como requisitos previos a obtener, o negar de ser el caso, la licencia correspondiente.
- Para este efecto, en el Art. 23 se establece cuáles son los lineamientos a seguir para la evaluación del impacto ambiental, es decir que se debe tener en cuenta: en primer lugar, la estimación de los efectos causados a la población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada; cuales son las condiciones de tranquilidad públicas, tales como: ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su ejecución; y, primordialmente, cuál sería la incidencia que el proyecto, obra o actividad tendrá en los elementos que componen el patrimonio histórico, escénico y cultural.
- Como soporte para la aplicación del seguro ambiental forzoso, en el Art. 34 se especifica que servirán como instrumentos para la aplicación de normas ambientales, las contribuciones y multas destinadas a la protección ambiental y uso sostenible de los recursos naturales, así como los seguros de riesgo, los mismos que podrán ser utilizados para estimular acciones favorables a la protección ambiental.

En cuanto a la normativa municipal, es primordial referirse a la Ordenanza 213, expedida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la cual se destaca principalmente y en forma específica los procedimientos y regulaciones de aquellas actividades que pudieran ocasionar impacto ambiental.

- Entre los temas que regula se puede mencionar las políticas de gestión ambiental que señala el Art. II.381.1., estos principios ambientales universales son: **Principio de precaución.-** Cuando exista peligro, daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. **Principio de quien contamina paga.-** Se busca la internalización de los costos ambientales teniendo en

cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación. **Principio de reducción en la fuente.**- Toda fuente que genere descargas emisiones y vertidos deberá responsabilizarse por la reducción de su nivel de contaminación hasta los valores previstos en las regulaciones ambientales, de tal forma que su descarga y disposición final no ocasione deterioro de la calidad de los diversos elementos del medio ambiente. **Principio de responsabilidad integral.**-Todo generador de residuos deberá responder por los efectos, daños y deterioro causados por los productos y sus residuos durante su producción, utilización y eliminación.

Como se ha expuesto, existen suficientes normas que respaldan la protección del medio ambiente, así como la reparación del daño que pudiera ocasionarse, lo cual es una ventaja fundamental para la posible implementación de un Seguro Ambiental Forzoso para las actividades que provoquen impacto ambiental. Si ya se cuenta con las leyes de respaldo, la puesta en práctica del mismo, únicamente constituiría una herramienta de ejecución de las leyes, para así provocar que las garantías promulgadas en la ley pasen de simples supuestos a verdaderos hechos.

## CAPÍTULO V

### Implementación del SAF en el Distrito Metropolitano de Quito

#### 5.1.- Normativa Municipal como Base para su Implementación

*“El Distrito Metropolitano de Quito está ubicado sobre la hoya de Guayllabamba en las laderas orientales del estratovolcán activo Pichincha, en la parte occidental de los Andes. Su altitud promedio es de 2.850 msnm, lo que la convierte en la segunda capital administrativa más alta del mundo (después de La Paz) y la capital oficial más elevada del planeta. Actualmente, su población es de aproximadamente 2'151.993 en todo el Distrito Metropolitano, que está dividido en 32 parroquias urbanas y 33 rurales. Quito es considerada como el centro político de la República, alberga los principales organismos gubernamentales, culturales, financieros, administrativos y comerciales del país. Fue la primera ciudad declarada, junto a Cracovia en Polonia, como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco, el 18 de septiembre de 1978. En 2008, Quito fue nombrada sede de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Además alberga una increíble riqueza natural, cuenta con 17 ecosistemas y gran cantidad de especies nativas de flora y fauna, entre las que se encuentran 500 especies de aves.”<sup>147</sup>*

Al considerarse a Quito como una ciudad rica en recursos naturales, y dada la importancia que ha tomado el movimiento ecologista de protección al medio ambiente, es fundamental contar con instrumentos que procuren la conservación de los recursos sin perjudicar las actividades de producción, es decir, generar un desarrollo sustentable que fomente entre los diferentes miembros de la comunidad la generación de compromisos y responsabilidades que posibiliten la aplicación de un modelo socio-económico, político, y ambiental, así como los esquemas de

---

<sup>147</sup>Pacto Climático de Quito, (2011); <http://www.pactoclimaticoquito.ec/>

consumo que establecen la calidad de vida en la sociedad. Principalmente, lo que se busca es satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin perjudicar las posibilidades de las futuras, siguiendo los preceptos de la Carta de la Tierra.

El objetivo que se persigue con la práctica de los métodos que procuran este tipo de desarrollo, es establecer “proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas; "tres pilares" que deben tenerse en cuenta por parte de las comunidades, tanto empresas como personas:

- *Sostenibilidad económica:* se da cuando la actividad que se mueve hacia la sostenibilidad ambiental y social es financieramente posible y rentable.
- *Sostenibilidad social:* basada en el mantenimiento de la cohesión social y de su habilidad para trabajar en la persecución de objetivos comunes. Supondría, tomando el ejemplo de una empresa, tener en cuenta las consecuencias sociales de la actividad de misma en todos los niveles: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc.), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general.
- *Sostenibilidad ambiental:* compatibilidad entre la actividad considerada y la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, evitando la degradación de las funciones fuente y sumidero. Incluye un análisis de los impactos derivados de la actividad considerada en términos de flujos, consumo de recursos difícil o lentamente renovables, así como en términos de generación de residuos y emisiones. Este último pilar es necesario para que los otros dos sean estables.”<sup>148</sup>

Teniendo como objetivo la implementación de un proyecto que permita el desarrollo sustentable dentro de la sociedad, es que surge como una política medioambiental la implementación del Seguro Ambiental Forzoso para aquellas actividades que generen la posibilidad de provocar impacto ambiental dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

---

<sup>148</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible)

Para esto, se aclara que el Distrito Metropolitano de Quito está conformado por 8 administraciones zonales, las cuales contienen a 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales y suburbanas, a su vez, las parroquias urbanas están divididas en barrios.

Grafico 1



Por tanto, la implementación del mencionado proyecto se aplicaría dentro de toda la extensión tutelada por la administración municipal, razón por la cual es necesario basarse en su propia normativa para la correcta ejecución del seguro ambiental.

Es indispensable hacer mención entonces, a la Ordenanza Municipal 213, vigente desde el 10 de septiembre del 2007, por medio de la cual se regula las todas las actividades que en materia ambiental se dan en el Distrito Metropolitano de Quito, así como también a los derechos y obligaciones que tienen tanto la administración municipal, el Estado, y los particulares, en relación a éste tema.

La mencionada Ordenanza comienza estableciendo: “Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 numeral 17 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal codificada, los artículos 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y 8 numeral 2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde a la Municipalidad el control ambiental dentro de su jurisdicción: Que mediante oficio No. 10551 de 6 de agosto del 2004 dirigido al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito el señor Procurador General del Estado ratificó la competencia de la Municipalidad Metropolitana de Quito para el control ambiental dentro de su jurisdicción, incluyendo la facultad de emisión de la Licencia Ambiental para proyectos a ejecutarse dentro de su territorio: Que la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, como integrante del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), con competencia en prevención y control de la contaminación ambiental, debe disponer de los sistemas de control necesarios para exigir el cumplimiento del Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental y sus normas técnicas.”<sup>149</sup> Esto quiere decir que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la máxima autoridad encargada de establecer y procurar el control ambiental dentro de la ciudad, y que su obligación principal consiste en cuidar el ambiente y hacerlo habitable para sus ciudadanos, para lo cual debe tomar todas las medidas que sean necesarias para evitar que se produzcan

---

<sup>149</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Considerando; Pág.: 1.

daños al ambiente que pusieran en riesgo, no solo a los recursos naturales, sino también a la salud humana.

Así mismo, dentro de esta ordenanza se da la definición de lo que es un Impacto Ambiental, como “la alteración positiva o negativa del ambiente, provocada directa o indirectamente, en forma simple o acumulada, por una obra, infraestructura, proyecto o actividad, en un área determinada”<sup>150</sup>; distinguiéndolo a su vez del Impacto Ambiental Significativo que se define como “el efecto sustancial o modificadorio, causado por una acción, o por la ejecución de una obra, infraestructura, proyecto o actividad, de uno o varios elementos del ambiente, tales como: una población biótica, un recurso natural, el ambiente estético o cultural, la calidad de vida, la salud pública, los recursos naturales renovables o no renovables; o que pueda sacrificar los usos benéficos del ambiente a largo plazo a favor de los usos a corto plazo, o viceversa.”<sup>151</sup> Esto implica que la Normativa Ambiental Municipal contempla la actividad dañosa, así como los efectos, que el fenómeno del impacto ambiental provoca en el ecosistema.

Forma parte del Municipio Metropolitano de Quito, la Secretaría de Ambiente, como la entidad encargada de fortalecer el control y adecuado manejo de los recursos dentro de la ciudad “mediante el desarrollo de políticas, normativa y proyectos de gestión integral de los recursos naturales garantizando la calidad de los mismos.”<sup>152</sup> Esto quiere decir que se tiene un organismo calificado para ejercer el control ambiental en el Distrito ya que la misma tiene como función primordial la planificación, regulación, gestión, control técnico y evaluación de los sistemas naturales y urbanos. Busca mejorar la calidad de vida de los habitantes, garantizar

---

<sup>150</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección VII Definiciones; Pág.: 82

<sup>151</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección VII Definiciones; Pág.: 82

<sup>152</sup>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); *Secretaría de Ambiente*, <http://www.dmambiental.comli.com/>

el manejo y uso sustentable del patrimonio natural, y generar respuestas oportunas a la problemática del cambio climático”<sup>153</sup>.

Una de las herramientas clave para el control ambiental en el manejo de los recursos es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que la normativa municipal la define como “el procedimiento administrativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa a su ejecución, la viabilidad ambiental de una acción, obra, infraestructura, proyecto o actividad, que tenga la intención de llevar a cabo un proponente.”<sup>154</sup> Este procedimiento es de gran ayuda al momento de determinar las actividades que se podrían considerar como riesgosas para el medio ambiente, las cuales serían las principales candidatas para la contratación del seguro ambiental, dado que se especifica que “lo dispuesto en este capítulo es aplicable dentro del Distrito Metropolitano de Quito a todas las obras, infraestructuras, proyectos o actividades de cualquier naturaleza, y en general a todas las acciones que vayan a ejecutarse o adoptarse por cualquier proponente y que puedan causar impactos ambientales o representen algún tipo de riesgo para el ambiente. Las ampliaciones y los cambios que alteren de manera substancial el proyecto original que se realicen, también se sujetarán al proceso de evaluación que corresponda.”<sup>155</sup>

De igual forma se considera al Estudio de Impacto Ambiental, (EsIA) sobre el cual se dice que “es el documento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), compuesto de estudios técnicos, que debe preparar un proponente cuando la acción a adoptar o la ejecución de una obra, infraestructura, proyecto o actividad, puede causar impactos ambientales significativos y riesgos ambientales de aquellos previstos en este capítulo. Además, describe las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar esos impactos.”<sup>156</sup> Es decir, que existe ya un

---

<sup>153</sup>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); *Secretaría de Ambiente*; <http://www.dmambiental.comli.com/>

<sup>154</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección VII Definiciones; Pág.: 82

<sup>155</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección I; Pág.: 58

<sup>156</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza*

indicador adecuado para determinar las actividades que podrían producir impacto ambiental, y que por tanto, la implementación de un seguro obligatorio sería una forma de garantizar que el medio ambiente no resulte afectado, y que en el caso de producirse algún daño, la recomposición sería obligatoria e inmediata. La EIA constituye una de las expresiones prácticas del principio de prevención; es un instrumento de suma importancia, que de no realizarla, da como resultado, la configuración de una infracción en materia ambiental. Infracciones que se encuentran debidamente tipificadas en la Ordenanza Metropolitana 213.

Sin duda, una de las normas más importantes dentro de la materia, es la que se encuentra contemplada en el Art. II.381.1, donde se citan las políticas y principios ambientales que maneja la administración municipal, mencionando que la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito establecerá las políticas de gestión ambiental que regirán en su jurisdicción territorial y que se regirán bajo los siguientes principios ambientales: **Principio de precaución.**- Cuando haya peligro, daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces con el fin de proteger el medio ambiente. Debido a su importancia, se aclara: **Principio de precaución** principio que establece que los estados deberán cooperar con el espíritu de conservar, proteger la salud y la integridad del ecosistema. El artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado *“adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el estado adoptará medidas protectoras, eficaces y oportunas”*. Así como el principio de prevención tiende a evitar un daño futuro pero cierto y mensurable, el principio de precaución apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles. Por lo tanto el Municipio está operando y actuando en un ámbito signado por la incertidumbre. Se sigue con el **Principio de quien contamina paga** y menciona que la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito procurará fomentar la internalización de los costos ambientales, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación. **Principio de reducción en la**

---

*Metropolitana 213; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección VII Definiciones; Pág.: 81*

**fuentes.-** Toda fuente que cree emisiones y vertidos deberá responsabilizarse por la reducción de su nivel de contaminación hasta los valores previstos en las regulaciones ambientales, de tal forma que no ocasione deterioro de la calidad de los diversos elementos del medio ambiente.

**Principio de responsabilidad integral.-** Todo generador de residuos deberá responder por los efectos, daños y deterioro causados por los productos y sus residuos durante su producción, utilización y eliminación. Con estas pautas es posible entonces, acercarse a la estructuración de un Seguro Ambiental Forzoso para las actividades que produzcan impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito (SAF).

## **5.2.- Clasificación de las Actividades que Producen Impacto Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito**

Para poder clasificar a las actividades riesgosas para el medio ambiente es preciso que se entienda que, para que se considere como impacto ambiental, la actividad debe ser netamente humana y el efecto que acarrea es el que se cataloga como impacto ambiental. Tomando en cuenta que se tiene a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y al Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) como mecanismos para determinar si una actividad provoca o no perjuicios al medio ambiente, es esencial valerse de los resultados obtenidos por éstos para poder determinar qué actividades podrían someterse a la contratación de un seguro ambiental forzoso.

Este tipo de actividades necesariamente deben implicar que se genere un daño relevante y evidente al medio ambiente, generando un riesgo para la salud humana o para algún elemento del ecosistema, y que no pueda restaurarse naturalmente.

En virtud de ello, es factible remitirse a lo que establece la normativa municipal, en ésta se encuentra la definición de Riesgo Ambiental, entendiéndolo como “la consecuencia significativa sobre el ambiente, que se presenta acompañada de alguno de los siguientes efectos, características o circunstancias: daño, deterioro o afección de la salud o seguridad de las personas; pérdida potencial de la vida humana o de la integridad corporal; efectos adversos

sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales, sobre los ecosistemas o alteración de los procesos ecológicos esenciales, o sobre zonas especialmente sensibles; agravamiento de problemas ambientales, tales como erosión del suelo, la desertificación o la deforestación, la sismicidad, el vulcanismo, deslizamientos u otra amenaza natural; reasentamiento de grupos humanos o alteración de los sistemas de vida, hábitos y costumbres de grupos humanos; localización próxima a poblaciones, recursos naturales y áreas protegidas susceptibles de ser afectados; alteración adversa del valor ambiental, actual o potencial del espacio donde pretende emplazar la obra, proyecto, infraestructura o actividad; alteración de las cualidades o el valor paisajístico o turístico de una zona; alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y en general los pertenecientes al patrimonio histórico de Quito; generación de externalidades ambientales adversas o negativas en perjuicio del ambiente o la población; modificación o alteración de cuencas hidrográficas; y cualquier otra actividad que por su naturaleza afecte o ponga en peligro la calidad de vida de la población, de los ecosistemas y del ambiente general.”<sup>157</sup>

Bajo esta consideración, y tomando en cuenta lo decretado normativamente, se pueden determinar cómo actividades que producen impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito, a aquellas contempladas en el Art.II.381.13 de la Ordenanza 213, donde se menciona que, a pesar de la existencia de otras actividades, obras o proyectos que produzcan un impacto ambiental, estarán sujetos al cumplimiento y presentación de Auditorías Ambientales, de manera específica e ineludible, los siguientes casos:

- a) El funcionamiento y operación de cualquier sistema de relleno sanitario, con capacidad mayor a 500.000 m<sup>3</sup>, presencia de cuerpos hídricos, ecosistemas frágiles y población dentro del área de influencia del proyecto; botadero controlado/ industrial / hospitalario.
- b) El funcionamiento y operación de centrales de generación de energía, sean térmicas, hídricas o de otra naturaleza, y cualquier instalación de combustión como incineradores de desechos peligrosos y crematorios, entre otros.

---

<sup>157</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo IV De la Evaluación de Impacto Ambiental; Sección VII Definiciones; Pág.: 82

- c) El funcionamiento y operación de instalaciones destinadas al almacenamiento, plantas de tratamiento o disposición final de residuos tóxicos y peligrosos; se incluyen centros de acopio, bodegas y estaciones de transferencia.
- d) El funcionamiento y operación de plantas que realicen procesos de galvanizado de piezas metálicas, niquelado, cromado, decapado, etc.; realicen procesos de fundición y elaboración de productos metálicos.
- e) El funcionamiento y operación de instalaciones que utilicen sustancias químicas peligrosas, o cuyos productos también sean considerados como productos químicos peligrosos. Se abarca también a las actividades de producción, almacenamiento, uso, transformación, transporte, comercialización o disposición final de sustancias y productos químicos.
- f) El funcionamiento y operación de establecimientos farmacéuticos que se dediquen a la producción. Además se incluirán los establecimientos farmacéuticos en donde se manejen residuos peligrosos medicamentos caducados, fuera de especificación, o dados de baja.
- g) El funcionamiento y operación de instalaciones destinadas a la producción, almacenamiento, reutilización o disposición final de sustancias explosivas y radiactivas. Se incluirán además los centros de investigación y educación que dispongan de fuentes radiactivas.
- h) El funcionamiento y operación de presas, drenajes, desecaciones y alteraciones significativas de cauces naturales de agua, que puedan afectar el caudal natural.
- i) El funcionamiento y operación de líneas de transmisión eléctrica, alto voltaje y subestaciones, a nivel parroquial, zonal, o distrital.
- j) El funcionamiento y operación de aeropuertos, terminales interprovinciales e intercantonales de vehículos de servicio de transporte.
- k) El funcionamiento y operación de estaciones de servicio y centros de acopio de combustibles.
- l) La construcción de autopistas en general y de carreteras que puedan afectar áreas protegidas, áreas de protección, reservas naturales y bosques.
- m) El funcionamiento y operación de las actividades de desarrollo minero y todas las fases de explotación de minas y canteras; las instalaciones destinadas a la exploración,

extracción, explotación y transformación de materiales minerales y de construcción, y actividades destinadas a la producción de hormigón y asfalto.

- n) El funcionamiento y operación de industrias textiles, que involucren procesos de tinturado, blanqueado, estampado o, en general, tratamiento químico de prendas.
- o) Camales de faenado de animales a nivel zonal y distrital, superior a 50 animales faenados al día y plantas de faenado de aves que superen las setecientas aves al día. Incluyéndose la instalación y operación de establecimientos industriales de crianza, engorde, postura, reproducción de cualquier clase de animal.
- p) El funcionamiento y operación de establecimientos industriales de madera y de producción y reciclaje de papel.
- q) La construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas que tengan influencia a nivel parroquial, zonal o distrital.
- r) El establecimiento de empresas florícolas o de cultivos bajo invernadero o a cielo abierto, que involucren el uso intensivo de productos agro-químicos.
- s) El funcionamiento y operación de radio bases, antenas de telefonía celular o convencional.
- t) Los hospitales de segundo y tercer nivel, clínicas de más de cuatro especialidades.
- u) Ensambladoras de vehículos.

Clasificadas las actividades, que son vistas por la normativa municipal como posibles generadoras de impacto ambiental, es viable establecer los parámetros básicos para la estructuración del Seguro Ambiental Forzoso.

### **5.3.- Propuesta de Proyecto para la Implementación del SAF dentro de la Normativa Municipal Vigente**

Teniendo las bases del Proyecto, es prudente hacer referencia al modelo argentino de Seguro Ambiental, por cuanto “la Argentina es el primer país del mundo que dispone que quienes

realizan actividades riesgosas para el ambiente deben contratar un seguro que garantice el deber de reparar los daños colectivos que su acción inflija al suelo y al agua.”<sup>158</sup>

El modelo argentino data del año 2002 y ha requerido para su ejecución alrededor de 5 años, de hecho “el 26 de agosto de 2008 la Superintendencia de Seguro de la Nación, tras el acuerdo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, aprobó la primera póliza de seguro ambiental obligatoria ajustada a los términos de la Ley General de Ambiente. Se trata de una póliza de seguro por daño ambiental de incidencia colectiva que garantiza el deber de reparar los daños colectivos que la acción del contratante inflija al suelo y al agua.”<sup>159</sup> Bajo este lineamiento, se estima que “más de 35 mil empresas deberán contratar un Seguro Ambiental Obligatorio(SAO). Para ello, ya son tres las compañías que disponen de pólizas cuya cobertura alcanza los 12 millones de pesos, y que permitirán dar cumplimiento con el artículo 22 de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675). (...) El objetivo del seguro es garantizar la existencia de fondos suficientes para la recomposición del daño ambiental; se dio a llamar *Seguro de Caución – Daño Ambiental de Incidencia Colectiva – Garantía de Remediación Ambiental*.”<sup>160</sup>

Dentro de este modelo “la cobertura diseñada, que cumple los nobles objetivos perseguidos por la legislación, es el resultado de una ardua labor conjunta desarrollada por el sector privado, integrado en este caso por las empresas aseguradoras que han constituido la Cámara Argentina Aseguradora de Riesgo Ambiental (CAARA), y el sector público, en las personerías de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y su dependencia, la Superintendencia de Seguros de la Nación. En el cumplimiento del mandato constitucional que derivó en el desarrollo del instrumento que hace operativa la obligación de contratar el seguro ambiental, intervinieron los tres Poderes de la Nación: el legislativo, mediante la sanción de una legislación moderna, abarcadora y realizable, protectora del patrimonio natural y de la diversidad biológica; el

---

<sup>158</sup>Cámara Argentina de Aseguradoras de Riesgo Ambiental, (2011); <http://www.caara.com.ar/>

<sup>159</sup>Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, (2011); *El seguro ambiental obligatorio*; <http://www.ambiente.gov.ar/>

<sup>160</sup>Boletín electrónico del “Programa Buenos Aires Produce más Limpio” Dirección General de Evaluación Técnica. Agencia de Protección Ambiental. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (2009); [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/pol\\_ambiental/archivos/boletin\\_30.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/pol_ambiental/archivos/boletin_30.pdf)

Ejecutivo, a través de diversas medidas emanadas de los organismos mencionados y de la disposición favorable de los funcionarios; y el Judicial, mediante el dictado de una memorable acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa conocida como *Mendoza*.”<sup>161</sup>

En virtud de la competencia que ostenta en materia ambiental el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es deber de esta institución controlar el impacto que ciertas actividades producen al ecosistema de la ciudad. Sin embargo, es necesario que exista algún modo de protección ambiental que no solo garantice la disminución de las actividades riesgosas, sino que también otorgue los recursos necesarios para una posible reparación cuando el daño así lo amerite.

En base a esta necesidad de control y prevención, es que se plantea la creación de un SEGURO AMBIENTAL FORZOSO (SAF) para todas aquellas actividades que produzcan impacto ambiental dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Este sistema está diseñado para que funcione dentro de las regulaciones municipales ya establecidas y bajo el principio de “el que contamina paga”.

### **5.3.1.- Quiénes Estarán Obligados a Contratarlo**

Para iniciar, es importante establecer quiénes son los sujetos que intervienen en el Contrato de Seguro Ambiental, siendo éstos:

- a) “Asegurador: Persona jurídica que cubre el riesgo pactado contractualmente en la Póliza.
- b) Asegurado: Titular de la actividad riesgosa asegurada y responsable por el daño ambiental causado, para el caso de los seguros de Responsabilidad Ambiental.

---

<sup>161</sup>Cámara Argentina de Aseguradoras de Riesgo Ambiental, (2011); <http://www.caara.com.ar/>

- c) Tomador: Titular de la actividad riesgosa asegurada que celebra el contrato de seguro con el Asegurador.”<sup>162</sup>

Siguiendo el principio “quien contamina paga”, el responsable del daño será el ejecutor de la acción contaminante, quien también deberá asumir los costos de prevención y reparación del mismo; bajo el supuesto de que existieren varios sujetos operadores del acto perjudicial y no fuere posible determinar la medida del daño provocado por cada uno, todos serán responsables solidariamente.

Por tanto, tienen obligación de contratar un seguro ambiental forzoso todas aquellas personas naturales o jurídicas cuya actividad produzca una “alteración positiva o negativa del ambiente, provocada directa o indirectamente, en forma simple o acumulada, por una obra, infraestructura, proyecto o actividad, en un área determinada, teniendo en cuenta la estructura y función de los ecosistemas presentes e incluyendo factores o condiciones tales como: suelo, aire, agua, minerales, flora, fauna; ruido, vibraciones, emanaciones y otras formas de contaminación; objetos o áreas de valor histórico, arqueológico, estético o paisajístico, y aspectos económicos, sociales, culturales o salud pública.”<sup>163</sup>

“Establecido el daño ambiental como aquel que implica una alteración relevante y negativa del ambiente o sus recursos, a los efectos de la cobertura se considerará configurado el daño ambiental cuando este implique: a) un riesgo inaceptable para la salud humana, b) la destrucción de un recurso natural o un deterioro del mismo que limite su capacidad de auto regeneración.”<sup>164</sup> Para especificar, deberán contratar un Seguro Ambiental Forzoso (SAF) todas aquellas personas naturales o jurídicas que practiquen alguna de las actividades, enlistadas previamente, como generadoras de impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

---

<sup>162</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

<sup>163</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo V Del Sistema de Auditorías Ambientales y Guías De Prácticas Ambientales; Art. II.381.59 Definiciones; Pág.: 118.

<sup>164</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

### 5.3.2.- Montos Mínimos a Cubrirse

“La cobertura tiene por objeto garantizar la disponibilidad de los fondos necesarios para recomponer el daño ambiental de incidencia colectiva, causado en forma accidental, independientemente que el mismo se manifieste en forma súbita o gradual. Se considera daño ambiental de incidencia colectiva, a aquel que afecte a algún elemento del ambiente, con prescindencia de que se traduzca en un daño sobre una persona o sus bienes.”<sup>165</sup> Debido a que este tipo de seguro tiene como bien jurídico tutelado al medio ambiente, y al ser este de carácter social, es necesario determinar específicamente cual es el verdadero objeto de la cobertura que va a brindar el seguro, en virtud de ello se dice que el daño que va a ser cubierto es aquel de *incidencia colectiva*, es decir, aquel que afecta al medio ambiente o cualquiera de sus elementos, sin tener en cuenta si este recae o no sobre el patrimonio de un particular.

La doctrina argentina plantea el caso ideal que persigue el seguro, y menciona que éste debe ser capaz de brindar cobertura a toda la responsabilidad, es decir que permita recomponer todos los daños provocados, lo cual implica que la suma asegurada debería ser equivalente al monto que abarque la responsabilidad; se establece también que dicho monto debe cubrir los gastos de la recomposición, y que en caso de que ello no fuera posible, debería ser suficiente como para otorgar una indemnización equivalente. Bajo este precepto, el tratadista Miguel Piedecasas menciona que es “aconsejable que la propia ley colocara el límite cuantitativo o cualitativo de la suma asegurada, (...) ello para brindar precisión y seguridad a los contratantes, a las empresas y a los intérpretes y no porque sea absolutamente necesario, ya que el seguro no debe confundirse con la responsabilidad derivada del hecho. El seguro tiene un límite, que es la suma asegurada, y cubrirá la parte de la responsabilidad que corresponda y el excedente no cubierto por el seguro quedará bajo la responsabilidad causante del daño.”<sup>166</sup> Caso similar plantea la legislación colombiana, que en su Ley 491 de 1999, dentro de la cual se establece el Seguro Ecológico, menciona que “el monto de la indemnización deberá destinarse a la reparación, reposición, o restauración de los recursos naturales o ecosistemas

---

<sup>165</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

<sup>166</sup>PIEDECASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.:352

deteriorados. Cuando las actividades de reparación, reposición o restauración no sean posibles realizarlas, el monto de la indemnización será invertido directamente en proyectos ecológicos o ambientales de especial interés para la comunidad afectada. (...) Si el valor amparado no cubre la cuantía del daño, o de todos los perjuicios, quien fuere causante del hecho, deberá responder por el monto de todos los daños y perjuicios que se hubieren producido en exceso de las sumas aseguradas en la póliza.”<sup>167</sup>

Es primordial especificar que el seguro cubrirá únicamente aquellos daños que se produzcan o tengan su primera manifestación después de la contratación, esto quiere decir que en el caso de que se encontraran daños preexistentes, los mismos deberán ser detectados y remediados a tiempo por el titular de la actividad riesgosa. Con el fin de evitar este tipo de contratiempos, las aseguradoras podrán realizar estudios y evaluaciones de impacto ambiental (EsIA y EIA) para determinar la Situación Ambiental Inicial (SAI) en la que se encontraba el lugar antes de realizada la actividad riesgosa; a la SAI se la entiende como el “diagnóstico realizado en forma previa a la contratación de la cobertura a fin de establecer la existencia de sustancias y concentraciones de las mismas, en condiciones que impliquen una contaminación del suelo, subsuelo, aguas superficiales o aguas subterráneas, determinando, en su caso, la naturaleza, el grado, la extensión y la distribución de los contaminantes.”<sup>168</sup>

Por lo anterior, es posible concluir que “en los casos de seguros de Responsabilidad Ambiental, se consideran cubiertos por el seguro los daños cuya primera manifestación o descubrimiento se produzca durante la vigencia de la póliza y se notifique fehacientemente al asegurador durante la vigencia de la póliza.”<sup>169</sup>

Es importante dejar en claro que, si bien el objetivo del seguro es correr con los gastos de recomposición, la cobertura es independiente de las consecuencias que se generen en virtud

---

<sup>167</sup> LEY 491 DE 1999; Diario Oficial No. 43.477, de 15 de enero de 1999, Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones; Colombia; Arts. 7 y 8

<sup>168</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

<sup>169</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

del daño, tales como el establecimiento de responsabilidad civil o penal por el hecho provocado.

Ahora bien, se entiende por Monto Mínimo Asegurable a la cantidad suficiente para asegurar la recomposición del daño producido por la actividad contaminante. Para poder estipular los montos mínimos asegurables la doctrina recomienda tomar en cuenta ciertos factores determinantes en la actividad riesgosa, tales como la vulnerabilidad de los recursos, o el manejo de sustancias, materiales y residuos peligrosos, esto con el fin de que la autoridad ambiental que vaya a determinar dichos montos pueda evaluar en forma fehaciente las circunstancias bajo las cuales se ejecutaría la actividad. Es decir que el monto mínimo asegurable se establece en forma particular según el tipo de actividad y del riesgo que esta genere, tanto para el ecosistema como para la salud humana; teniendo en cuenta la “importancia y necesidad de una limitación cuantitativa de la responsabilidad. Razonabilidad del monto en relación con el riesgo. Debe ser cuantificable en términos económicos de mercado y sin duda tendrá que tener una equivalencia entre el monto asegurable y el riesgo creado.”<sup>170</sup> El cálculo específico y los factores a considerarse para su establecimiento, se atribuirán a la administración municipal y a los estudios que ésta realice para determinarlos.

### **5.3.3.- Sistema de Contratación**

Al ser este seguro un sistema nuevo, es prudente hacer un análisis de cómo es su desempeño, con el fin de poner en claro su viabilidad como instrumento de protección del medio ambiente y de garantía de reparación del medio ambiente afectado.

Se ha establecido que en este tipo de seguro intervienen diversos sujetos: el tomador, quien es el titular de la actividad riesgosa; el asegurado, quien es el responsable por el daño ambiental; y el asegurador, que es la empresa de seguros que otorga la cobertura. Dentro del contrato de seguro se establece que “la póliza cubre la garantía exigida al tomador para responder, en

---

<sup>170</sup> SERAFINI, G., (2006); Capítulo VII “Seguros Ambientales desde una Óptica Pública”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis; Pág.: 247

tiempo y forma, por sus obligaciones consistentes en tareas de recomposición, en cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, hasta la concurrencia de la suma asegurada indicada en las condiciones particulares. En caso de imposibilidad de recomposición del daño ambiental, la presente cobertura garantiza el cumplimiento por parte del tomador del pago de la indemnización sustitutiva que fije la autoridad hasta la concurrencia de la suma asegurada indicada en las condiciones particulares.”<sup>171</sup> Es deber del tomador dar aviso inmediato al asegurador, cuando tenga conocimiento de la primera manifestación del daño que ha provocado, es decir una vez ocurrido el siniestro, considerando a éste como “todo hecho que, de acuerdo con el tipo de cobertura, determine el cumplimiento de la prestación a cargo del asegurador. Se considera que corresponden a un solo y único siniestro el conjunto de reclamaciones por todos los acontecimientos que tengan una misma o igual causa.”<sup>172</sup>; el siniestro quedará configurado cuando: “a) la determinación del daño ambiental de incidencia colectiva efectuada por el asegurado esté referida a daños cuya primera manifestación o descubrimiento se haya producido dentro del período de vigencia de la póliza. B) el asegurado informe al asegurador la configuración del siniestro a través de un medio fehaciente. Se tendrá como fecha del siniestro la que resulte de la recepción fehaciente en el domicilio del asegurador de la documentación e información remitida por el asegurado que acredite el cumplimiento de las circunstancias mencionadas.”<sup>173</sup>

El criterio general que se sigue con respecto al daño, es que este seguro tenga efecto sobre todo hecho súbito y accidental cuya primera manifestación se presente después de la contratación de la póliza, criterio compartido e iniciado por el Pool Español de Riegos Ambientales, el Pool Francés Assurpol y el Pool Italiano Inquinamento. Sobre esta manifestación, una vez puesta en conocimiento, el asegurador debe verificarla y notificarla a su vez a la autoridad ambiental competente.

---

<sup>171</sup>PIEDECASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 349

<sup>172</sup>Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)

<sup>173</sup>PIEDECASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; Pág.: 350

El sistema de contratación debe estar acorde a lo que guían las normas vigentes aplicables al tema, en este caso a lo que implanta la Ley General de Seguros (en concordancia con el Decreto Supremo 1147 referente a la Legislación sobre el Contrato de Seguro), dado que ésta “regula la constitución, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las personas jurídicas y las operaciones y actividades de las personas naturales que integran el sistema de seguro privado; las cuales se someterán a las leyes de la República y a la vigilancia y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.”<sup>174</sup>

Las personas naturales o jurídicas que se encuentren obligadas, por mandato municipal, al contrato del seguro ambiental forzoso deberán hacerlo con cualquiera de las compañías aseguradoras que funcionan en el país y que se encuentren legalmente constituidas, entendiendo a éstas como las “las compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de empresas extranjeras, establecidas en el país, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas. (...) Las empresas de seguros son: de seguros generales, (...) aquellas que aseguren los riesgos causados por afecciones, pérdidas o daños de la salud, de los bienes o del patrimonio y los riesgos de fianza o garantías.”<sup>175</sup>

Para que la cobertura se configure debe quedar establecida mediante un contrato, aclarando que “el seguro es un contrato mediante el cual una de las partes, el asegurador, se obliga, a cambio del pago de una prima, a indemnizar a la otra parte, dentro de los límites convenidos, de una pérdida o un daño producido por un acontecimiento incierto; o a pagar un capital o una renta, si ocurre la eventualidad prevista en el contrato.”<sup>176</sup>; teniendo como elementos constitutivos del contrato: “**1.** El asegurador; **2.** El solicitante; **3.** El interés asegurable; **4.** El riesgo asegurable; **5.** El monto asegurado o el límite de responsabilidad del asegurador, según el caso; **6.** La prima o precio del seguro; y, **7.** La obligación del asegurador, de efectuar el

---

<sup>174</sup>LEY GENERAL DE SEGUROS, (1998); Registro Oficial No. 290 de 3 de Abril de 1998; Ecuador; Art. 1

<sup>175</sup>LEY GENERAL DE SEGUROS, (1998); Registro Oficial No. 290 de 3 de Abril de 1998; Ecuador; Art. 3

<sup>176</sup>DECRETO SUPREMO 1147 REFERENTE A LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO, (1963); Registro Oficial No. 123 de 7 de Diciembre de 1963; Ecuador; Art. 1

pago del seguro en todo o en parte, según la extensión del siniestro. A falta de uno o más de estos elementos el contrato de seguro es absolutamente nulo.”<sup>177</sup>

El contrato actúa bajo la constitución, por parte de asegurador y asegurado, de una póliza, la cual consiste en un documento privado en el que se hacen constar los elementos esenciales del contrato; para esto se encuentra determinado en el Decreto Supremo 1147 referente a la legislación sobre el Contrato De Seguro, que los modelos de pólizas, las tarifas de primas y notas técnicas, requerirán autorización previa de la Superintendencia de Bancos y Seguros, para ponerlas en vigor, las mencionadas pólizas deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

- a) Responder a normas de igualdad y equidad entre las partes contratantes;
- a) Ceñir su contenido a la legislación sobre el contrato de seguro constante en el Código de Comercio, el Decreto Supremo No. 1147, y a las demás disposiciones que fueren aplicables;
- b) Ser su redacción de clara comprensión para el asegurado;
- c) Los caracteres tipográficos deben ser fácilmente legibles;
- d) Figurar las coberturas básicas y las exclusiones con caracteres destacados en la póliza;
- e) Incluir el listado de documentos básicos necesarios para la reclamación de un siniestro;
- f) Incluir una cláusula en la que conste la opción de las partes de someter a decisión arbitral o mediación las diferencias que se originen en el contrato o póliza de seguros;
- y,
- g) Señalar la moneda en la que se pagarán las primas y siniestros.

Dentro del contrato, se establece que quien solicita el seguro está obligado al pago de una prima, la cual debe ser pagada en el domicilio del asegurador al momento de la suscripción y debe ser en efectivo, si se hace en cheque no será válida sino hasta que este se haya hecho efectivo.

Se establecerá, de acuerdo a lo pactado en el contrato y respaldado por la ley, que “el asegurado o el beneficiario están obligados a dar aviso de la ocurrencia del siniestro, al

---

<sup>177</sup>DECRETO SUPREMO 1147 REFERENTE A LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO, (1963); Registro Oficial No. 123 de 7 de Diciembre de 1963; Ecuador; Art. 2

asegurador o su representante legal autorizado, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hayan tenido conocimiento del mismo. Este plazo puede ampliarse, mas no reducirse, por acuerdo de las partes. (...) Igualmente está obligado el asegurado a evitar la extensión o propagación del siniestro y a procurar el salvamento de las cosas amenazadas. El asegurador debe hacerse cargo de los gastos útiles en que razonablemente incurra el asegurado en cumplimiento de estas obligaciones, y de todos aquellos que se hagan con su aquiescencia previa. Estos gastos en ningún caso pueden exceder del valor de la suma asegurada.”<sup>178</sup> Para cumplir con evitar la propagación del siniestro, el asegurado debe efectuar tareas de recomposición en forma inmediata, se puede considerar como tales a actividades como: limpieza, eliminación de material contaminado, monitoreo y control sobre los elementos o área contaminada, eliminación de residuos, etc. El asegurador, por su parte, está obligado a responder hasta la suma asegurada, y no por cualquier concepto. La cobertura tendrá un tiempo de vigencia de al menos un año.

#### **5.3.4.- Organismos Encargados de su Regulación y Control**

Para que sea viable la aplicación de un seguro ambiental forzoso dentro del Distrito Metropolitano de Quito, es necesario el respaldo legal y administrativo por parte de las autoridades gubernamentales competentes en el tema.

- I. En primer lugar se encuentra el Gobierno Municipal.- Dentro de la Constitución, se establece a los municipios como máxima autoridad de los distritos metropolitanos, mencionando que “cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o

---

<sup>178</sup>DECRETO SUPREMO 1147 REFERENTE A LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO, (1963); Registro Oficial No. 123 de 7 de Diciembre de 1963; Ecuador; Arts. 20 - 21

desconcentrado.”<sup>179</sup>; de igual forma dentro de la misma normativa constitucional, se implantan las competencias de los municipios, siendo las aplicables para el tema las siguientes: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) **4.** Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. (...) **8.** Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.”<sup>180</sup>

“El 27 de diciembre de 1993, se promulgó la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Quito, para que, con este nuevo ordenamiento administrativo y territorial, el Municipio de Quito regule el uso del suelo, planifique y reglamente lo relacionado con la transportación pública y privada en su jurisdicción, controle la contaminación ambiental, y propicie la integración y participación de la comunidad en el financiamiento, identificación y planificación de los proyectos. El Alcalde es el jefe de la administración distrital, gobierna la gestión de la ciudad, y para ello cuenta con un Concejo Municipal, conformado por 15 miembros, cada uno encargado de diferentes comisiones.”<sup>181</sup> Por lo tanto, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la máxima autoridad gubernamental del distrito y cuenta con las competencias suficientes para la regulación y protección del medio ambiente.

- II.** Dentro del Municipio de Quito se cuenta con el apoyo de la Secretaría de Ambiente.- Entidad que trabaja por “fortalecer la autoridad ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito bajo los principios de gobernabilidad, participación y

---

<sup>179</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Ecuador; Título V Organización Territorial del Estado; Capítulo III Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales; Art. 254

<sup>180</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Ecuador; Título V Organización Territorial del Estado; Capítulo IV Régimen de competencias; Art. 264, numerales 4 y 8.

<sup>181</sup>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

complementariedad mediante el desarrollo de políticas, normativa y proyectos de gestión integral de los recursos naturales garantizando la calidad de los mismos.”<sup>182</sup>

Su objetivo fundamental es “convertir al Distrito Metropolitano de Quito en un modelo de gestión ambiental sustentable, estratégica y eficiente”<sup>183</sup>; lo cual armoniza perfectamente con la implementación del seguro ambiental forzoso para las actividades que produzcan impacto ambiental en la ciudad.

- III.** Como autoridad máxima en materia de seguros, se cuenta con la Superintendencia de Bancos y Seguros. En la Constitución se establece que “las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley. Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentas o superintendentes.”<sup>184</sup>

El aporte de esta entidad será el control del Sistema de Seguros Privados, en virtud de que su misión es “velar por la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sistemas financiero, de seguros privados y de seguridad social, mediante un eficiente y eficaz proceso de regulación y supervisión para proteger los intereses del público e impulsar el desarrollo del país.”<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); *Secretaría de Ambiente*; <http://www.dmambiental.comli.com/>

<sup>183</sup>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); *Secretaría de Ambiente*; <http://www.dmambiental.comli.com/>

<sup>184</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Ecuador; Título IV Participación y organización del poder; Capítulo V Función de transparencia y control social; Sección IV Superintendencias; Art. 213 inciso 1.

<sup>185</sup>Superintendencia de Bancos y Seguros; Ecuador; <http://www.superban.gov.ec/>

Con el aporte y control de estas instituciones es posible ejecutar la implementación del Seguro Ambiental Forzoso, ya que se cuenta con los instrumentos legales y administrativos que facilitarían su desarrollo y aplicación dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

### **5.3.5.- Sanciones a Incumplimiento**

Si se establece la obligación de contratar el seguro para aquellas personas naturales o jurídicas que practiquen actividades que produzcan impacto ambiental, lo lógico es que exista una sanción aplicable para quienes no lo contraten.

Dentro de la ordenanza municipal 213, se establecen una serie de sanciones para las distintas gestiones o proyectos que tiene el Municipio de Quito en relación al tema ambiental y al control de las actividades que pueden provocar daños al ecosistema, tal es así que en su Art. II.381.25 menciona que “la aprobación de planes de manejo ambiental y otros estudios ambientales, no podrá ser utilizada como prueba de descargo en incidentes o accidentes de contaminación ambiental atribuibles a cualquier actividad, proyecto u obra. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, serán responsables por el pago de los daños y perjuicios y sanciones a que haya lugar.”<sup>186</sup>

Para establecer un precedente, la legislación colombiana al contemplar el seguro ecológico ha determinado que “quien estando obligado a contratar la póliza ecológica y no contare con ella o no estuviese vigente, al momento de la ocurrencia del daño, podrá ser multado por la respectiva autoridad ambiental hasta por el equivalente a la mitad del costo total del daño causado.”<sup>187</sup>; incluso, establece sanciones para quien no haya reportado el daño, mencionando que “quien estando obligado a reportar el daño y no lo hiciera oportunamente, será multado por la respectiva autoridad ambiental hasta por el equivalente a cien (100) salarios mínimos

---

<sup>186</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo V Del Sistema de Auditorías Ambientales y Guías De Prácticas Ambientales; Sección VII De las Infracciones y Sanciones para casos de Auditoría Ambiental; Art. II.381.25

<sup>187</sup> LEY 491 DE 1999; Diario Oficial No. 43.477, de 15 de enero de 1999, Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones; Colombia; Art. 11

mensuales legales vigentes, o a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, si la circunstancia del reporte o su tardanza hubiere hecho más gravosas las consecuencias del daño.”<sup>188</sup> Queda claro entonces que la aplicación de sanciones es necesaria para la correcta ejecución del proyecto, y que éstas pueden ser tanto como para quien no contrate el seguro como para quien no reporte el daño.

Teniendo en cuenta que el máximo organismo encargado de la ejecución del Seguro Ambiental Forzoso será el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, le corresponderá a esta entidad determinar las sanciones a aplicarse para quienes incumplan con la contratación.

#### **5.4.- Beneficios del SAF para la Colectividad**

*“Salvaguardar el medio ambiente. . . Es un principio rector de todo nuestro trabajo en el apoyo del desarrollo sostenible; es un componente esencial en la erradicación de la pobreza y uno de los cimientos de la paz.”<sup>189</sup>*

Siendo la protección y conservación del medio ambiente uno de los fines gubernamentales, tanto nacional como seccional, y que el objetivo máximo del seguro es salvaguardar los recursos y responder por la reparación en el caso de producirse un daño, es lógico que el directo beneficiario de estas garantías sea la comunidad. Es decir, la ciudadanía se ve beneficiada con la gestión del seguro ambiental, ya que éste ejecuta una labor protectora y preservadora del medio ambiente y de sus recursos.

La colectividad, bajo responsabilidad del Estado, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente libre de contaminación, razón por la cual el Seguro Ambiental Forzoso constituye una fuente de apoyo en el ejercicio de este derecho y de las políticas ambientales estructuradas para este objetivo, dado que “el patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende,

---

<sup>188</sup> LEY 491 DE 1999; Diario Oficial No. 43.477, de 15 de enero de 1999, Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones; Colombia; Art. 12

<sup>189</sup>ANNAN,K. (2011); Séptimo Secretario General de las Naciones Unidas, entre 1997 y 2006; Premio Nobel de la Paz, 2001; Wikiquotes. (2011); *Frases célebres*; [www.es.wikiquote.org](http://www.es.wikiquote.org)

entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.”<sup>190</sup>

Bajo la normativa municipal se han establecido los fines ambientales de beneficio colectivo, que con el proyecto de seguro ambiental asegurarían su cumplimiento, éstos son: “**a)** La protección del patrimonio natural mediante la gestión integral y sistémica de la diversidad biológica, sus componentes y servicios ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito; **b)** La conservación de los espacios naturales más representativos o sensibles de la biodiversidad en el Distrito, así como de sus elementos sobresalientes, manteniendo su conectividad; **c)** Garantizar el derecho colectivo de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el manejo compartido de la diversidad biológica con las comunidades campesinas, indígenas y propietarios privados; **d)** Promocionar y estimular la conservación de los espacios naturales del distrito, así como la concienciación y corresponsabilidad ciudadana en el cuidado de la naturaleza.”<sup>191</sup>

Así mismo se han establecido las políticas ambientales, cuya ejecución beneficia a la colectividad y se vería apoyada con la implementación del seguro ambiental en virtud de que “la gestión integral del patrimonio natural del Distrito Metropolitano se sujeta a las políticas y leyes nacionales e instrumentos internacionales vigentes para la protección de la biodiversidad y los recursos naturales; específicamente, se sustenta en las políticas y normativa que rigen el Distrito. Sobre esta base, las políticas para la gestión del patrimonio natural son: **a)** Desarrollar acciones de promoción de una cultura de gestión responsable del ambiente, mediante esquemas sostenidos de educación y concienciación ambiental ciudadana e incentivo al

---

<sup>190</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título VII Régimen del Buen Vivir; Capítulo II Biodiversidad y Recursos Naturales; Sección III Patrimonio Natural y Ecosistemas; Art. 404

<sup>191</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo VIII Protección del Patrimonio Natural y Establecimiento del Subsistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; Sección I Disposiciones Preliminares; Art. 384. 1

cumplimiento; **b)** Fomentar la investigación científica aplicada a la gestión del patrimonio natural; **c)** Promover el aseguramiento de la calidad de los datos, la complementariedad entre las distintas fuentes de información y el acceso eficiente a la misma; **d)** Establecer vínculos y relaciones de trabajo para el manejo sustentable de los recursos naturales, con Gobiernos Seccionales y Organismos del Estado; **e)** Desarrollar y consolidar el Sistema de Monitoreo Único de la calidad de los recursos; **f)** Manejar, de forma integrada, las cuencas hidrográficas del Distrito.”<sup>192</sup>

Sin embargo, y con lo señalado por las normas Constitucionales y Municipales, el beneficio más evidente que obtiene la comunidad con la ejecución del seguro ambiental es el ejercicio pleno del Derecho al Buen Vivir.

#### **5.4.1.- Derecho a Vivir en un Ambiente Sano**

La preocupación por las condiciones de vida de las personas ha sido objeto de debate a nivel internacional, el interés generado a causa de este tema ha llevado a que los gobiernos desarrollen numerosas políticas de carácter social, político, económico y ambiental sobre los derechos de vida del ser humano, con el objetivo de tratar de poner límites a las acciones que pongan en riesgo la vida de los miembros de la sociedad.

Una de estas iniciativas fue proclamada en la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992, y en la cual se menciona que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. (...) De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su

---

<sup>192</sup>ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V “DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador; Capítulo VIII Protección del Patrimonio Natural y Establecimiento del Subsistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; Sección III Del Patrimonio Natural; Art. 384.10

jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. (...) El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. (...) A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”<sup>193</sup>

Otro pensamiento clave es el señalado en el Plan de Acción Mundial Agenda 21 de 1992, el cual menciona que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contaran las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.”<sup>194</sup>

Sin duda, la ideología de conservación del medio ambiente por parte de las generaciones presentes para precautelar las necesidades de las generaciones futuras, ha ido adaptándose hasta establecerse como lo que hoy se puede conocer como Régimen del Buen Vivir.

Siguiendo este lineamiento, y con la idea de socializar la problemática de protección del medio ambiente, el sector empresarial ha buscado la forma de contribuir con este objetivo llevando a cabo planes estratégicos de gestión ambiental relacionados con las normas de buen

---

<sup>193</sup>*DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO*, (1992); Río de Janeiro, Brasil; Principios 1, 2, 3 y 4.

<sup>194</sup>Plan de Acción Mundial *Agenda 21*; (1992); Sección III Fortalecimiento del Papel de los Grupos Sociales; Capítulo 23 Preámbulo; Art. 23.2.

gobierno corporativo, “esta noción remite entonces a un conjunto de autorregulaciones y acciones de carácter voluntario de las empresas, que se llevan adelante basadas en el respeto por la ética, las personas, las comunidades y el medio ambiente.”<sup>195</sup>, básicamente se está hablando de normas que adoptan las empresas para regular su actividad, ambientalmente hablando, tratando de adoptar medidas que disminuyan los procesos contaminantes o que de alguna forma ayuden a compensar su actividad dañosa y permitan el buen vivir de la comunidad en donde se localizan, ya que “cuando se habla de buen gobierno corporativo se está haciendo referencia, en general, a la existencia de un conjunto de normas, practicas, códigos de ética y elementos de cultura empresarial que permitan la existencia de relaciones armónicas, ecuánimes y transparentes entre los diferentes públicos que están interesados en la vida de una sociedad, ellos son: los accionistas grandes y pequeños, los directores y administradores, los empleados, los clientes, los proveedores, las autoridades y la comunidad.”<sup>196</sup>

Un ejemplo de este propósito es el plan de gestión ambiental desarrollado por Procesadora Nacional de Alimentos (PRONACA), quien “realiza inversiones periódicas para mitigar el impacto de sus instalaciones en el entorno natural, los recursos y las poblaciones cercanas a sus centros productivos, lo cual ha sido asumido por la empresa como un deber social.”<sup>197</sup>, dentro de sus actividades han implementado: “Para evitar la contaminación de agua, se han construido plantas de tratamiento de aguas residuales para las plantas industriales. En las faenadoras de aves y cerdos también se han construido plantas de elaboración de subproductos, que permiten aprovechar los excedentes en la elaboración de materia utilizable. Todas las granjas de cerdos mantienen piscinas de oxidación para purificar las aguas. Algunas de estas granjas están cambiando a un sistema seco, llamado "deepbedding" (cama profunda) y desarrollado por el equipo técnico de la empresa, que funciona con camas de cascarilla de arroz, elimina la utilización intensiva de agua y posibles malos olores y produce un compost (abono), que puede ser utilizado como fertilizante de suelos. Además del trabajo continuo del

---

<sup>195</sup>FERRARI, V., (2011); *Transparencia, Buen Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social Empresarial. Hacia un nuevo contrato social?*; Argentina; <http://matsrvint.matba.com.ar/pdf/HaciaunNuevoContratoSocial.pdf>

<sup>196</sup>Documentos Planning, (2011); MEJÍA, C.A.; *El Buen Gobierno Corporativo*; <http://www.planning.com.co/bd/archivos/Julio2001.pdf>

<sup>197</sup>Procesadora Nacional de Alimentos (PRONACA), (2011); *Responsabilidad Corporativa: Gestión Ambiental*; Ecuador; <http://www.pronaca.com/>

equipo técnico ambiental con el de cada área de la empresa, se mantiene un programa de asesorías de expertos nacionales e internacionales en temas ambientales. Existen en desarrollo otros proyectos de ahorro de energía, de manejo de desechos y de reutilización de residuos orgánicos.”<sup>198</sup>

Otro ejemplo de compromiso con el medio ambiente y la comunidad es el ejecutado por la Corporación Quiport S.A., empresa encargada del manejo del Aeropuerto Internacional de Quito; esta entidad ha desarrollado un Programa de Educación Ambiental al servicio de la comunidad, el cual consiste en “establecer procesos de capacitación que permiten a los estudiantes conocer sobre su entorno y los problemas ambientales actuales, proponer posibles soluciones y conocer el rol que ellos deben desempeñar como estudiantes. 13832 estudiantes se han beneficiado de este programa desde finales de 2006 hasta julio de 2009. Este programa ha permitido que 3150 estudiantes, profesores y dirigentes barriales visiten las instalaciones de Aeropuerto Mariscal Sucre, y 662 visiten el sitio de la construcción del Nuevo Aeropuerto. Como parte de ese proyecto, Quiport implementó un “sub- programa de huertos orgánicos” en algunos de los centros educativos que rodean al aeropuerto Mariscal Sucre, en el que han participado 2294 niños desde enero de 2009. El objetivo del programa es incentivar a los niños a producir y consumir productos orgánicos, valorar la tierra y trabajarla.”<sup>199</sup>; de igual forma, en relación al desarrollo de sus actividades, el Aeropuerto de Quito produce cerca de dos toneladas de basura al día, las cuales son clasificadas para su posterior reciclaje, especificando que “todos los residuos provenientes de vuelos internacionales son incinerados al igual que el material incinerable clasificado procedente de la basura recolectada dentro del aeropuerto. La ceniza resultante del proceso de incineración es manejada mediante el tratamiento de encapsulado. (Técnica de confinamiento de contaminantes sólidos para aislarlos del ambiente); como resultado de este tratamiento se obtienen adoquines de ceniza los mismos que son utilizados de manera segura dentro del aeropuerto.”<sup>200</sup>; es decir que el Aeropuerto de

---

<sup>198</sup>Procesadora Nacional de Alimentos (PRONACA), (2011); *Responsabilidad Corporativa: Gestión Ambiental*; Ecuador; <http://www.pronaca.com/>

<sup>199</sup>Corporación Quiport S.A., (2011); *Responsabilidad Corporativa: Iniciativas Actuales en Ambiente, Salud y Seguridad*; Ecuador; <http://www.quiport.com/>

<sup>200</sup>Corporación Quiport S.A., (2011); *Responsabilidad Corporativa: Iniciativas Actuales en Ambiente, Salud y Seguridad*; Ecuador; <http://www.quiport.com/>

Quito no solo cuenta con un plan de control de su actividad contaminante, sino que también procura el cuidado del medio ambiente involucrando a la comunidad.

Un ejemplo a nivel global es el de Telefónica, empresa titular de Movistar en el Ecuador, quienes han asumido la obligación de compensar al ecosistema y a la comunidad por el ejercicio contaminante de su actividad, asumiendo “un compromiso específico: *Estaremos comprometidos con el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la reducción de cualquier impacto negativo de nuestras operaciones hacia el entorno*. Su premisa es la mejora continua, partiendo del compromiso de cumplimiento de la legislación vigente y el control de la huella ambiental de Telefónica. Con ello se persigue reducir los posibles impactos sobre el entorno.”<sup>201</sup>; esta compañía ha desarrollado el proyecto Ecuador Verde, dentro del cual impulsan “programas de reforestación, capacitación ambiental y apoyo educativo a escuelas. Durante el 2008 aportaron 70.030 árboles que fueron sembrados en cooperación con gobiernos locales y asociaciones comunitarias, sumando un total de 172.945 en 7 provincias. Organizaron 258 charlas ambientales a fin de capacitar a la comunidad en hábitos sostenibles y sustentables para proteger el entorno y la salud.”<sup>202</sup>

Como estas, son varias las empresas que han adoptado el concepto de asumir su responsabilidad social con el medio ambiente, implementando programas de gestión ambiental que permitan compensar el impacto que su actividad produce en el ecosistema, todo con la intención de contribuir a la protección de la naturaleza y buen vivir de la comunidad. Es decir, si ya existe la intención de participar en acciones que favorezcan al cuidado del medio ambiente, el proyecto del seguro ambiental forzoso vendría a ser el complemento ideal para este tipo de gestiones, ya que no solo estarían reforzando su actividad ecologista, sino que también garantizarían asumir su responsabilidad en caso de producirse el daño.

En la Constitución del Ecuador se proclaman los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, entre éstos se encuentran los llamados Derechos del Buen Vivir, donde se hace

---

<sup>201</sup>Telefónica Ecuador, (2011); *Responsabilidad Corporativa y Sostenibilidad: Medio Ambiente y Salud*; Ecuador; [http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento\\_movistar\\_medioambiente\\_2008.pdf](http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento_movistar_medioambiente_2008.pdf); Pág. 3

<sup>202</sup>Telefónica Ecuador, (2011); *Responsabilidad Corporativa y Sostenibilidad: Medio Ambiente y Salud*; Ecuador; [http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento\\_movistar\\_medioambiente\\_2008.pdf](http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento_movistar_medioambiente_2008.pdf); Pág. 5

referencia al Ambiente Sano, y se menciona que “se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumakkawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”<sup>203</sup>; los principios que se citan en esta norma, concuerdan a plenitud con el objetivo fundamental de protección y reparación del medio ambiente que persigue el seguro, así como también con la determinación de la responsabilidad ambiental basada en el principio “quien contamina paga”; la suma de todas estas ideas constituyen la base de la consolidación del derecho a vivir en un ambiente sano.

De igual forma, se consolida esta idea cuando se habla de que el Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto; es decir, que se busca fomentar la práctica de actividades menos nocivas para el medio ambiente, así como también el uso de tecnologías amigables con la naturaleza y que no desgasten, en la medida de lo posible, los recursos, pero ante todo, lo que se busca es que se eviten los riesgos a la salud de las personas, como titulares del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que el daño ambiental puede tener una cobertura plena, preponderando el principio y derecho de reparación del medio ambiente, trasladando la responsabilidad del hecho dañoso al ejecutor de la actividad contaminante, y socializando la ideología conservacionista de la naturaleza. El hecho de que los responsables del daño asuman la carga de las consecuencias que su actividad ha provocado, y que se comprometan a la reparación del ecosistema, constituye una garantía al derecho de la colectividad a vivir en un ambiente sano.

---

<sup>203</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008; Título II Derechos; Capítulo II Derechos del Buen Vivir; Sección II Ambiente Sano; Art. 14

## CONCLUSIONES

- El considerar al Medio Ambiente como Sujeto de Derechos y establecerlo como tal dentro de la Constitución de la República del Ecuador, ha garantizado la posibilidad de instaurar un tipo de responsabilidad propiamente ambiental, fundamentada en el principio “quien contamina paga” y en la búsqueda de la reparación del ecosistema afectado en el caso de producirse un daño, determinando como responsable al ejecutor de la actividad contaminante.
- Si se ha podido reconocer las actividades que producen impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito, gracias a las especificaciones realizadas dentro de la Ordenanza Municipal 213, entonces el proyecto de implementación de un Seguro Ambiental Forzoso (SAF) para dichas actividades es dable, ya que se cuenta con las garantías normativas para su aplicación, así como con las entidades encargadas de su control y los instrumentos para su funcionamiento como son las Evaluaciones de Impacto Ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA y EsIA).
- La contratación de un Seguro Ambiental Forzoso (SAF) para las actividades que produzcan impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito, garantiza no sólo el derecho de la naturaleza a que se respete su integridad (consagrado constitucionalmente en el Art. 71) sino también su derecho a la restauración (Art. 72) ya que el objetivo fundamental que persigue el seguro ambiental es el contar con el monto suficiente como para que sea posible una reparación *in natura* y que el ecosistema afectado vuelva al estado anterior al que se encontraba antes de haberse producido el daño; el seguro contribuye también al deber del Estado, en cualquiera de sus figuras gubernamentales, a prevenir y restringir las actividades que puedan conducir a la destrucción de los ecosistemas (Art. 73), lo cual a su vez garantiza el derecho del buen vivir de las personas y comunidades beneficiarias del medio ambiente (Art. 74).

## RECOMENDACIONES

- Partiendo del derecho de la comunidad al Buen Vivir, resaltando principalmente el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es que se ha señalado como temas de interés público: la preservación del ambiente, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los ecosistemas degradados. La protección del Medio Ambiente es uno de los deberes más importantes que debe cumplir el Estado, y más ahora cuando en la actual Constitución de la República del Ecuador la naturaleza ha sido instituida como Sujeto de Derechos. Por tanto, en función de lo prescrito en la ley, es totalmente viable implementar el proyecto de Seguro Ambiental Forzoso (SAF) para las actividades que producen impacto ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito como un mecanismo que garantice la preservación y restauración del medio ambiente en el caso de producirse un daño, provocado por la acción directa de una actividad contaminante.
- Es imprescindible la participación conjunta del sector privado, representado por las aseguradoras y por las empresas que ejerzan la actividad contaminante, y de la administración pública, representada primordialmente por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para poder encaminar el proyecto cumpliendo cabalmente con los objetivos del mismo, realizando los análisis correspondientes a cada caso y que puedan ayudar a determinar los montos asegurables, o de ser el caso, el grado de responsabilidad del responsable del hecho, y en la eventualidad de no ser posible la reparación del daño, satisfacer la indemnización adecuada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – Argentina, (Julio 2008); *Tutela Jurídica del Medio Ambiente*, Córdoba, Argentina; Editorial Advocatus.
- AUSTRALIANGOVERNMENT, Department of Industry Tourism and Resources, (2006); *Responsabilidad Ambiental*; Canberra, Australia; Programa de Desarrollo Sostenible para la Industria Minera.
- BRAÑES BALLESTEROS, R., (1994); *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*; México; Ed. Fondo de Cultura Económica.
- CABALLERO F., (1987); *Essai sur la notion juridique de nuisance*; París, Francia; LGDJ.
- CASSOLAPEREZUTTI, G., (2007); *Seguro, Responsabilidad Civil y Delitos Ambientales*; Buenos Aires, Argentina; Editorial BdeF – Montevideo – Buenos Aires.
- CHIDIAC, M., (2006); Capítulo IV “Seguros Ambientales: Su Contribución a la Internalización de Costos y a la Compensación de Víctimas”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis.
- Código Civil (2005); Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005; Ecuador.
- Código Penal (1971); Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de Enero de 1971; Ecuador.
- Constitución de la Nación Argentina; (1995); Ley 24.430, Boletín Oficial de 10 de Enero de 1995; Argentina.
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil; (1998); Diário Oficial No. 191-A de 5 de Octubre de 1998; Brasil.
- Constitución Política de Colombia; (2009); Diario Oficial No. 47.570 de 21 de Diciembre de 2009; Colombia.
- Constitución Política de la República de Costa Rica; (1949). Diario Oficial de 7 de Noviembre de 1949; Costa Rica.

- Constitución Política de la República de Chile; (2005); Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005; Chile.
- Constitución de la República del Ecuador (2008); Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (2004); Diario Oficial de 27 de Septiembre de 2004; México.
- Constitución de Nicaragua, (2005); Diario Oficial La Gaceta No. 68 del 8 de abril de 2005; Nicaragua.
- Constitución Política de Panamá; (2004); Gaceta Oficial N° 25,176 de 15 de Noviembre de 2004; Panamá.
- Constitución de la República de Paraguay; (1992); Gaceta Oficial de 20 de Junio de 1992; Paraguay.
- Constitución Política del Perú; (1993); Diario Oficial de 29 de Diciembre de 1993; Perú.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente Humano, (1972); *Declaración de Estocolmo*; Estocolmo, Suecia.
- *Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, (1992); Río de Janeiro, Brasil.
- Decreto Supremo 1147 referente a la Legislación sobre el Contrato de Seguro, (1963); Registro Oficial No. 123 de 7 de Diciembre de 1963; Ecuador.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., (2004); “Derecho Ambiental: Aspectos Generales sobre la Protección Jurídica del Medio Ambiente”; *Seminario sobre El Derecho y la Cooperación Ibérica*; Centro de Estudios Ibéricos, Guarda - Portugal; 16 de Abril 2004.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J.J., (2003); *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en América Latina*; Primera Edición; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- GONZÁLEZ TAMAYO, J.L., (2003); “Conexiones entre Fiscalidad y Medio Ambiente”; Ponencia presentada dentro del *Seminario de Fiscalidad Internacional*; Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador; Quito, Mayo – Junio de 2003.

- HUTCHINSON, T., (2009); *Los Daños al Ambiente y el Derecho Administrativo*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; Santa Fe, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores; 1ra Edición.
- IFRÁN, G., (2009); “Los Seguros de Responsabilidad Civil Ambiental”; *XI Congreso Iberoamericano de Derecho de Seguros - CILA 2009*; Montevideo – Uruguay.
- ITURRASPEMOSSET, J.; HUTCHINSON, T.; E.A. DONNA, (2001); *Daño Ambiental*; Tomo II; Buenos Aires, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores.
- JAQUENOD DE ZSOOGON, S., (2004); *Derecho Ambiental*; 2da Edición; Madrid – España; Editorial DYKINSON, S.L.
- LEY 491 DE 1999; Diario Oficial No. 43.477, de 15 de enero de 1999, Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones; Colombia.
- Ley General del Ambiente (2002); Boletín Oficial de 28 de Noviembre de 2002; Argentina.
- Ley General de Seguros, (1998); Registro Oficial No. 290 de 3 de Abril de 1998; Ecuador.
- Ley de Gestión Ambiental, (1999); Registro Oficial No. 245 de 30 de Julio de 1999; Ecuador.
- MORENO TRUJILLO, E., (1991); *La Protección Jurídico – Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su Deterioro*; Barcelona, España; José María Bosch Editores.
- NARVÁEZ ÁLVAREZ, M.J., (2008); *La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del código civil ecuatoriano*; Tesis de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador.
- NARVÁEZ QUIÑÓNEZ, I., (2004); *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental*; Primera edición, Quito, Ecuador; Editora Jurídica Cevallos.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, (2007); *Riesgos ambientales y seguros: Un análisis comparativo del papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente*; España; Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente.

- Ordenanza Sustitutiva del Título V “del Medio Ambiente”, libro segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, (2007); *Ordenanza Metropolitana 213*; Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre de 2007; Quito, Ecuador.
- PANAYOTOU, T., (1994); “Ecología, medio ambiente y desarrollo”. *Debate, crecimiento versus conservación*, Gernika, México, 1994.
- PÉREZ, E., (2008); *Derecho Ambiental, Introducción*; Quito, Ecuador; Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PIEDECASAS, M.A., (2009); *Seguro ambiental*; Revista de Derecho Público: Derecho Ambiental; 1ra Edición; Santa Fé, Argentina; Rubinzal – Culzoni Editores.
- Plan de Acción Mundial *Agenda 21*; (1992).
- Plan de Uso y Ocupación del Suelo de Quito (PUOS), (2008); *Ordenanza Municipal 31*; Registro Oficial Suplemento No. 83 de 24 de Octubre de 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2003); *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*; Ciudad de México; Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- QUADRI DE LA TORRE, G., (2006); *Políticas Públicas, Sustentabilidad y Medio Ambiente*; México.
- SANTOS BRIZ, J., (1963); *Derecho de los daños*; Madrid; Ed. Revista de Derecho Privado.
- SERAFINI, G., (2006); Capítulo VII “Seguros Ambientales desde una Óptica Pública”; en Paz, A. (comp.), *El Seguro Ambiental*; Buenos Aires, Argentina; Editorial LexisNexis.
- STIGLITZ, R.S., (2005); *Derecho de Seguros*; Tomo I, Primera Edición; La Plata, Argentina.
- STUTZIN, G. (1977); “Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza”; Presentado al *Primer Congreso Nacional de Derecho del Entorno*; Universidad Católica de Valparaíso del 18 al 20 de agosto de 1977; Valparaíso, Chile.
- UNEP; *Liability and compensation regimes related to environmental damage*; Review by UNEP Secretariat for and Expert Meeting 13th-15; Borrador. Geneva.

- VALLS, M., (2008); *Las nuevas Resoluciones de la SAyDS sobre Seguro Ambiental*; Argentina; Dirección de Normativa Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- VÁZQUEZ GARCÍA, M., (2004); *Teoría y práctica de los seguros y fianzas ambientales*; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; México.

## PAGINAS WEB

- Boletín electrónico del "*Programa Buenos Aires Produce más Limpio*" Dirección General de Evaluación Técnica. Agencia de Protección Ambiental. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (2009);  
[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/pol\\_ambiental/archivos/boletin\\_30.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/pol_ambiental/archivos/boletin_30.pdf)
- Cámara Argentina de Aseguradoras de Riesgo Ambiental, (2011);  
<http://www.caara.com.ar/>
- Canarina Software para Impacto Ambiental, (2011); *Impacto Ambiental*;  
<http://www.canarina.com/impacto-ambiental.htm>[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- Corporación Quiport S.A., (2011); Responsabilidad Corporativa: Iniciativas Actuales en Ambiente, Salud y Seguridad; Ecuador; <http://www.quiport.com/>
- Concepto básico de Impacto Ambiental, (2011);  
<http://sistemas.itlp.edu.mx/tutoriales/desarrollosustentable/t11.htm>
- Chile.com, (2011); *Política Medioambiental*;  
[http://www.chile.com/secciones/ver\\_seccion.php?id=982](http://www.chile.com/secciones/ver_seccion.php?id=982)
- Documentos Planning, (2011); Mejía, C.A.; *El Buen Gobierno Corporativo*;  
<http://www.planning.com.co/bd/archivos/Julio2001.pdf>
- El Prisma, (2011); *Seguros – Concepto de Seguro*;  
[http://www.elprisma.com/apuntes/administracion\\_de\\_empresas/seguroconcepto/](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/seguroconcepto/)
- EU4Journalists (2003-2011); *Medio Ambiente, Desarrollo de la política medioambiental*;  
<http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/spanish/C40>

- FERRARI, V., (2011); *Transparencia, Buen Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social Empresarial. Hacia un nuevo contrato social?*; Argentina; <http://matsrvint.matba.com.ar/pdf/HaciaunNuevoContratoSocial.pdf>
- Fundación Pachamama, (2011); <http://pachamama.org.ec/>
- Las 5'RS, (2011); *Consecuencias del Impacto Ambiental*; <http://las5rs.jimdo.com/2-2-consecuencias-del-impacto-ambiental/>
- <http://www.laverdadsobrecrucitas.com/?p=1435>
- Mazzeo-Alterleib Asesores y Seguros, (2011); *Daño Ambiental*; Argentina; [http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano\\_ambiental.html](http://www.mazzeo-alterleib.com.ar/html/coberturas/dano_ambiental.html)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); *Secretaría de Ambiente*; <http://www.dmambiental.comli.com/>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011); [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)
- MUÑOZ VALENZUELA, M., (2011); *El principio “quien contamina paga” a la luz de la legislación medioambiental chilena*; Profesora de Legislación Medioambiental de la Facultad de Ciencias Universidad de Valparaíso; Universidad de Valparaíso, Chile; [http://www.achidam.cl/documentos/PCpio\\_Contamina\\_paga.pdf](http://www.achidam.cl/documentos/PCpio_Contamina_paga.pdf)
- Pacto Climático de Quito, (2011); <http://www.pactoclimaticoquito.ec/>
- Procesadora Nacional de Alimentos (PRONACA), (2011); *Responsabilidad Corporativa: Gestión Ambiental*; Ecuador; <http://www.pronaca.com/>
- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, (2011); *El seguro ambiental obligatorio*; <http://www.ambiente.gov.ar/>
- Superintendencia de Bancos y Seguros; Ecuador; <http://www.superban.gov.ec/>
- Telefónica Ecuador, (2011); *Responsabilidad Corporativa y Sostenibilidad: Medio Ambiente y Salud*; Ecuador; [http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento\\_movistar\\_medioambiente\\_2008.pdf](http://telefonica.com.ec/pdf/suplemento_movistar_medioambiente_2008.pdf)
- Universidad de Navarra, (2011); *Principio “Quien contamina paga”*; España; [http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcpio\\_contamina\\_paga.pdf](http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/pcpio_contamina_paga.pdf)
- Wikipedia, (2011); *Impacto Ambiental*; [http://es.wikipedia.org/wiki/Impacto\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Impacto_ambiental)
- Wikiquote. (2011); *Frases célebres*; [www.es.wikiquote.org](http://www.es.wikiquote.org)