



**UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POST-GRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA
POR LA CONTAMINACION EN EL TRANSPORTE
DE HIDROCARBUROS**

MARCO TULIO HERNANDEZ VIRVIESCAS

PANAMA , 1997

[Faint, illegible text]

UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FACULTAD DE
MAESTRIA EN

ACTA DE SUSTENTACION

A partir de las 6:00 pm. del 28 de octubre de 1997 se realizó la sesión de sustentación de la Tesis de Maestría. A continuación se presenta la Información correspondiente al estudiante, al jurado y a la calificación.

Nombre del Estudiante: MARCO TULIO HERNANDEZ Céd. N-15-195

Grado al que aspira : MASTER EN DERECHO PRIVADO

TITULO DE LA TESIS: LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA POR LA CONTAMINACION EN EL TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS.

Miembros		Calificación	
		En número	En Letra
a) PROF. OCTAVIO DEL MORAL	(Presidente)	91	A
b) PROF. JULIO LOMBARDI	(Miembro)	91	A
c) PROF. CALIXTO MALCOLM	(Miembro)	91	A
NOTA FINAL PROMEDIO		91	A

Observaciones del jurado: *El Lic. Hernández ha presentado un trabajo que cumple con las reglamentaciones universitarias. La bibliografía es amplia, las citas son apropiadas, se refleja una investigación rigurosa y motivada sobre un tema que cobra cada día mayor importancia por razón de las responsabilidades que la nación debe asumir.*

La sustentación y la manera en que el Lic. Hernández respondió el interrogatorio de que fue sometido refleja una investigación auténtica que da lugar a un amplio y seguro dominio en tema

Fecha de sustentación: 28 de octubre de 1997

dominio (ver años)

Firma de los Miembros del Jurado:

a) *[Firma]*
b) *[Firma]*
c) *[Firma]*

[Firma]
REPRESENTANTE DE LA VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FECHA 28 OCTUBRE, 1997

[Firma]
COORDINADOR DE LA MAESTRIA

Nota: Todas las copias deben llevar firmas originales y el original de este formulario debe remitirse a la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, la que a su vez las enviará a la Secretaría General para la debida inscripción de la calificación.

300858

Obsequio del autor

09 FEB 1998

Tm

DEDICATORIA

A mi padre ausente
MANUEL ANTONIO HERNÁNDEZ ORTÍZ
(Q. E. P. D.)

AGRADECIMIENTO

Nuestra gratitud a los profesores Dr. Octavio Del Moral
Director del presente trabajo, Dr. Julio Lombardo y Dr.
Calixto Malcolm, por la colaboración y orientación brindada

Especial mención a mi amigo Federico R. Nieto, por su
invaluable contribución a éste trabajo.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas Utilizadas.....	xi
Resumen del Contenido.....	xii
Summary of Contents.....	xi.v
CAPITULO I.....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
1. Generalidades	2
2. Justificación del Estudio.....	4
3. Importancia del Estudio.....	7
4. Objetivos Generales.....	9
5. Objetivos Específicos	10
6. Hipótesis de la Investigación.....	10
7. Metodología de la Investigación.....	11
8. Hidrocarburos o Sustancias Potencialmente Peligrosas	12
9. El Material o Sustancia Objeto de la Investigación	14
9.1. La Ley N°.1 de 25 de octubre de 1983	14
9.2. El Convenio de Londres de 1973.....	16
9.3. Ley 11 del 18 de junio de 1991.....	17
9.4. Medidas de Prevención.....	18
9.5. Ley 5 de 25 de marzo de 1986.....	20
9.6. Ley 6, de 25 de marzo de 1986.....	26
9.7. Ley 21, de 9 de julio de 1980.....	25
10. Problemas en el Manejo de los Hidrocarburos y / o las Sustancias Peligrosas.....	27
11. Carácter Económico de la Obligación.....	28
12. La Indemnización.....	30
13. El Daño Ecológico	31
13.1 Daños Originados en el Pasado.....	32

13.2.	Contaminación Crónica.....	33
13.3.	Definición de Daño Ecológico.....	34
14.	Responsabilidad por la Contaminación de Hidrocarburos y / o Sustancias Peligrosas.....	37
CAPITULO II.....		39

MARCO TEORICO REFERENCIAL

1.	La Responsabilidad Civil	40
1.1.	Concepto.....	40
1.2.	Tipos de Responsabilidad Civil	46
1.3.	Fuentes de la Responsabilidad Civil.	49
1.4.	La Responsabilidad Contractual.	54
1.5.	Responsabilidad Extracontractual.....	55
1.6.	Elementos de la Responsabilidad Extracontractual.....	57
1.6.1.	El Hecho Ilícito	57
1.6.2.	Factores de Responsabilidad	59
1.7.	Principios de la Responsabilidad Subjetiva	
	La Culpa Tipifica las Acciones Dañosas	62
1.7.1.	La “Equivalencia de las condiciones”	66
1.7.2.	La “Causalidad Adecuada”	67
1.8.	Problemas para probar la Causalidad.....	68
1.9.	Principio de Responsabilidad Objetiva.....	69
1.9.1.	Opción entre ambos sistemas en el caso de contaminación por hidrocarburos	76
1.10.	La Prueba de la Culpa..	76
1.11.	Regímenes de Pago.....	77
1.12.	Actividades que deben estar sujetas al régimen de responsabilidad objetiva	79
1.13.	Responsabilidad en el Transporte de Hidrocarburos.....	80
1.14.	Responsabilidad Canalizada	83

1.15.	Responsabilidad Colectiva.....	84
1.16.	Responsabilidad Solidaria.....	85
1.17.	Límites de la Responsabilidad	85
1.18.	Actividades Riesgosas	86
1.19.	Sustancias Contaminantes	89
2.	Responsabilidad Civil Objetiva y Daño Ambiental.....	89
2.1.	Concepto.....	89
2.2.	El Principio Contaminador - Pagador -.....	92
2.3.	Aplicación de la Responsabilidad Civil en Caso de Daños al Medio Ambiente	96
2.4.	Valoración del Daño Ambiental	96
2.5.	La Necesidad y Posibilidad de Aseguramiento.....	98
2.6.	Imputabilidad de la Responsabilidad	100

CAPÍTULO III	103
--------------------	-----

JURISPRUDENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL
LEGITIMACIÓN ACTIVA Y RESPONSABILIDAD OBJETIVA

1.	Cuestiones Procesales.....	104
1.1.	El Bien Jurídico Tutelado	105
1.2.	Legitimación Procesal.....	108
1.3.	La defensa del interés social en el proceso.....	109
1.4.	La protección a los recursos naturales y el ambiente como intereses difusos que pueden plantearse en procesos contencioso- administrativos.....	112
1.5.	Los intereses o derechos difusos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.....	116
1.6.	Decisión de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa).....	118
2.	Unión Europea	119

2.1.	Génesis del caso López Ostra	120
2.2.	La Corte define el Daño.....	122
2.3.	Procedimiento.....	123
2.4.	El Recurso de Protección de los Derechos Fundamentales	125
2.5.	El Trámite ante el Tribunal Supremo.....	126
2.6.	El Trámite ante el Tribunal Constitucional	127
2.7.	La Ley Orgánica de 1978	131
2.8.	Reglas a la Protección del Medio Ambiente	132
2.9.	El Código Penal	133
2.10.	Trámite Ante la Comisión.....	134
2.11.	Conclusiones Presentadas a la Corte.....	134
2.12.	Derecho.....	135
2.13.	Violación del Artículo 8 de la Convención.....	137
2.14.	Violación del Artículo 3 de la Convención.....	141
2.15.	Artículo 50 de la Convención	141
2.16.	Gastos y Costas.....	143
2.17.	La Corte Decide.....	144
3.	COSTA RICA.....	144
	CAPÍTULO IV.....	151

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA
EN EL DERECHO COMPARADO

1.	La Responsabilidad Extendida y Compartida	152
1.1.	Antecedentes	152
1.2.	Concepto	153
1.2.1.	Efectividad Ambiental.....	158
1.2.2.	Eficiencia Económica.....	158
1.2.3.	Innovación Tecnológica.....	158
1.2.4.	Aceptabilidad Política.....	158
1.2.5.	Administrabilidad	159
1.3.	Extensión del Concepto Legal de Propiedad	159

1.4. Disposición de una Autoridad para la Responsabilidad que es “Extendida” y “Compartida”	161
1.5. Definiciones	163
2. Obligaciones Internacionales	173
2.1. Declaración de Río Sobre El Medio Ambiente y El Desarrollo	173
2.2. Compromiso U.S.A.	175
3. Sistemas Nacionales de Responsabilidad Civil.....	176
3.1. Sistema de Indemnización en Suecia.....	177
3.2. El Fondo Francés.....	178
3.3. Los Países Bajos.....	178
3.4. Chile; Fundamentos de la Responsabilidad Objetiva.....	179
4. Propuestas Comunitarias	181
4.1. Orientaciones para una Actuación Comunitaria.....	182
4.2. Tendencia en los Estados Miembros	183
5. Japón y Estados Unidos.....	185
5.1. El Derecho Japonés.....	185
5.2. Estados Unidos.....	188
6. El Sistema Creado por el Convenio del Consejo de Europa.....	207
7. Panamá; Aspectos Legales de la Legislación Sobre Hidrocarburos.....	210
7.1. Ley N°.8 de 16 de junio de 1987.....	210
7.2. Competencia Administrativa.....	214
7.3. Responsabilidad Civil en Materia de Contaminación.....	215
7.4. Responsabilidad por Daño Ambiental.....	227
7.5. Responsabilidad Civil.....	230
8. Convenios Internacionales sobre responsabilidad civil e indemnización	236

9. Transporte de materiales peligrosos y otras actividades peligrosas	236
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	239
CONCLUSIONES	240
RECOMENDACIONES	242
BIBLIOGRAFÍA	243
Documentos	248
Códigos	249
Legislación Especial	249
ANEXO	251

ABREVIATURAS UTILIZADAS

C.E.R.C.L.A	Compressive Environmental Response Compensation Liability Act.
D.O.E.	Departamento de Energía de Estados Unidos.
E.P.A.	Agencia del Medio Ambiente de los Estados Unidos
E.P.C.R.A.	Emergency Planning Community Right Know Act.
E.P.R.	Responsabilidad Extendida del Productor.
F.I.D.A.C	Fondo Internacional de Indemnizaciones de daños por la Contaminación de Hidrocarburos.
L.E.P.C.	Local Emergency Planing Committee.
L.D.R.s	Land Disposal Restrictions.
N.P.L.	Superfund National Priorities List.
O.C.D.E	Organización del Comercio para el Desarrollo Económico.
P.R.O	Organización de la Responsabilidad del Productor.
P.R.P.	Potentially Responsible Parties.
R.C.R.A	Recurso de Conservación y acto de Recuperación.
S.A.R.A.	Superfund Amendments and Reauthorization Act.

RESUMEN DE CONTENIDO

La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental Derivada de la Contaminación de Hidrocarburos o Sustancias Peligrosas en la Legislación Panameña, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado, es parte de los tipos jurídicos que trascienden desde el punto de vista teórico y su manifestación concreta en los actos dañosos dentro del universo de la realidad del medio ambiente.

Este trabajo presenta en su centro de enfoque los aspectos de la responsabilidad contractual y extracontractual consagrados en el Código Civil, leyes especiales de derecho positivo, los compromisos internacionales adquiridos por la República de Panamá y la asimilación de algunos convenios convertidos en ley nacional .

El estudio tiene su justificación en el conocimiento de la nueva problemática de transformación y las relaciones que se generan a través de la comunidad nacional e internacional, para equiparar las normativas sobre la responsabilidad, a fin de lograr el equilibrio social y económico, fundamentado en el principio de la reparación del daño.

El contenido conceptual tiende a resolver los problemas que presenta la realidad actual, respecto de la contaminación como factor que incide negativamente y la comunidad en general como actor pasivo del conflicto.

El análisis jurídico contempla las normas existentes en la República de Panamá relacionada con la contaminación por hidrocarburos, y los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá sobre los mismos aspectos.

El marco teórico referencial estudia el concepto de responsabilidad civil, los tipos de responsabilidad civil, los elementos de la responsabilidad civil, el hecho ilícito y los factores de responsabilidad. Se aboca el conocimiento del principio de responsabilidad subjetiva en sus teorías equivalencia de las condiciones y la de la causalidad adecuada.

El contenido también presenta los problemas para probar la responsabilidad desde el punto de vista de la concepción subjetiva, es decir el problema de la prueba de la culpa, como elemento dispendioso en la época moderna.

Una vez visto este contenido, observamos el principio de responsabilidad objetiva, el régimen de pago, las actividades peligrosas y sustancias contaminantes frente a las distintas formas de responsabilidad, para concretar en esta parte el principio contaminador pagador, aplicado al daño causado por la contaminación de hidrocarburos.

En la temática queda expuesta la jurisprudencia internacional en su contenido objetivo, la legitimación activa con fundamento en el principio de los derechos difusos, el bien jurídico tutelado y la responsabilidad extendida y compartida del productor.

La proyección comprende el análisis de la responsabilidad civil y el principio objetivo en la Unión Europea, Japón y Estados Unidos y algunos países de América y Panamá.

Finalmente presentamos nuestras conclusiones, recomendaciones y en el anexo, la propuesta de Ley que contempla la responsabilidad objetiva o principio contaminador-pagador y la bibliografía.

SUMMARY OF CONTENTS

The Environmental Damage Civil Liability Derived from the Hydrocarbons or Hazardous Substances Pollution as set forth in the Panamanian Legislation, the Jurisprudence and the Comparative Law, is part of the juridical types reached from the theoretical point of view and its expressed establishment on the acts causing damages within the universe of the environmental actual reality.

This work shows as the main approach the contractual and extracontractual liability aspects provided for in the Civil Code, special laws of written laws, the international commitments entered into by the Republic of Panama and the comparison of some agreements translated into national law.

The study is justified by the knowledge of the new concern of change and the relations created through the national and international community to put on the same level the rules about the responsibility, in order to achieve the social and economic balance, based on the indemnity principle.

The concept in the contents tends to resolve and regulate the problems of the present situation, among the enterprise, trade and industry as economic factors, and the community in general as passive actors of that relationship.

The analysis of the juridical realities covers the existing rules in the Republic of Panama with respect to the pollution caused by hydrocarbons, mentioning among them Law 1 of October 25 1983, Law 11 of June 18, 1981, Law 5 of March 25, 1986 and the international agreements subscribed by the Republic of Panama.

The theoretical reference framework studies the civil responsibility concept, the types of civil responsibility, the elements of civil responsibility, the illicit act and the factors of responsibility. It is arrived to the knowledge of the subjective responsibility principle concepts of the equitable conditions and the theory of adequate consideration.

The contents also present the problems to prove the responsibility from the point of view of the subjective concept, that is, the problem of the evidence of guilt, as an exemption element in the modern age.

Upon review of these contents, we note the objective responsibility principle, the system of payment, the hazardous activities and pollutants before the different forms of responsibility, to establish herein the polluter-pays principle, applied to the damages caused by the pollution of hydrocarbons.

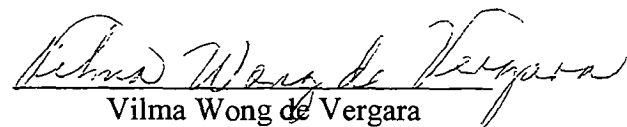
The subject also covers the international jurisprudence of comparative law relevant to the objective responsibility, the active legitimation based on the diffused rights principle, the juridical entity protected and the extended and shared producer responsibility.

Finally, we make a genesis of the objective civil responsibility principle in the countries of the European Union, Japan, the United States, some countries of the area and Panama, in a chart on the regulations of civil responsibility.

The work is completed with the conclusions, recommendations, the Bill covering the objective responsibility of the polluter-pays principle and the bibliography.

Lo anterior es una traducción al inglés
del documento adjunto escrito en español.

Panamá, 14 de octubre de 1997.


Vilma Wong de Vergara
Cédula No.5-8-297

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Generalidades

La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental Derivada de la Contaminación de Hidrocarburos o Sustancias Peligrosas en la Legislación Panameña, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado, hace parte de los tipos de responsabilidad que tienen trascendencia no solamente desde el punto de vista teórico, sino fundamentalmente porque se manifiesta en hechos concretos y dañosos en forma persistente en el amplio universo de la realidad del medio circundante.

La Responsabilidad Civil, presenta interrogantes en torno a su unidad conceptual dado los diversos enfoques a nivel Teórico y en su aplicación práctica. Las discusiones se concentran en la doctrina, en razón de las profundas repercusiones, que se producen en la mayoría de los ordenamientos jurídicos. La materia de la responsabilidad contractual y extracontractual esta regulada en diferentes títulos y capítulos, del Códigos Civil y en leyes especiales. Su existencia en

ésta forma es desigual y problemática por la opción al cumulo de responsabilidades que surgen de estos criterios dispares que permiten al afectado elegir el ordenamiento, para hacer efectivo su derecho; es decir tiene la facultad de optar entre la responsabilidad contractual o extracontractual.

Esta complejidad permite que, un sujeto perjudicado por un hecho dañoso imputable al deudor, y que ha incumplido una obligación extracontractual, puede, si en su derecho se admite el cumulo de responsabilidades, hacerlo válido en base a las reglas de la responsabilidad contractual, ya que el deudor de buena fe responde tanto de los daños previstos como de los imprevistos.

Es necesario destacar que en el derecho civil panameño, existe una diversidad de reglamentaciones en materia de responsabilidad contractual y extracontractual. La primera es regulada en el Título I, Capítulo II, del Libro Cuarto del Código Civil, en tanto la segunda se encuentra recogida en el Título XVI del Libro Cuarto del mismo Código. Es pertinente señalar que a este ordenamiento se agregan las normas especiales sobre la responsabilidad, lo cual implica, una gama

jurídica que junto con los tratados internacionales constituyen divergencias que proyectan diferencias a nivel doctrinal y en consecuencia dificultades para su aplicación.

Esta realidad nos obliga a proponer que es preciso unificar conceptos y criterios para lograr efectividad y claridad en la aplicación de la norma. El mundo moderno se tecnifica y transforma y el derecho ante esta situación debe hacer lo propio, a fin de superar los vacíos que traen consecuencias funestas para los asociados, en razón de que, muchos actos antijurídicos que implican responsabilidad civil quedan sin respuesta, porque hay confusión o simplemente no hay norma aplicable.

2. Justificación del Estudio

La ciencia y la tecnología transforman la historia aceleradamente y ello tiene como consecuencia nuevas relaciones en la comunidad nacional e internacional, que generan nuevos problemas para los cuales tienen que surgir nuevas soluciones.

Es preciso lograr estrategias, para un mundo cambiante y nuevas relaciones de responsabilidad que impliquen criterios de justicia económica-ecológico-social.

Se requiere una nueva dinámica que pueda responder en igualdad de condiciones a los daños e inconveniencias que aquellas relaciones ocasionen. No hay ninguna justificación jurídica para que la Responsabilidad Civil se estanque y se piense que todo esta dicho y hecho, por lo que, en este campo de trascendentes relaciones jurídicas y de cambios constantes, es imperativo avanzar a otros escalones más seguros.

La perfección del mundo no puede ir alejada del derecho, el mundo económico solamente logrará elevado significado en la medida en que los sujetos de la relación respondan por sus actos dañosos aunque aparenten circunstancias de juridicidad.

Los estudios técnicos, la estadística, la publicidad, el enjuiciamiento, la internacionalización de los mercados, no serán resguardados en justicia sino hay el asomo de normativas

filosófico-jurídicas que logren producir el equilibrio que consagre los mejores intereses del hombre y de su mundo circundante.

La presente investigación tiene su fundamento de justificación en la necesidad que el mundo en desarrollo demanda para equiparar sus normativas de responsabilidad a fin de lograr el equilibrio social y económico, fundamentado en el principio de la reparación del daño causado.

En Panamá en lo que respecta al ejercicio del derecho frente al daño causado, tenemos normas claras, lo cual, trae aparejadas otras consecuencias negativas, que debemos resolver a corto plazo so pena de quedar en poder de la arbitrariedad y el regreso a épocas históricas superadas.

El profesor ICHIRO CATO dice “Lo menos que se puede decir es que los Remedios que acuerda el derecho de la responsabilidad civil están muy lejos de haberse aplicado enteramente y con precisión en la realidad concreta”, (MOOSSET ITURRASPE, Jorge - 1985).

Las transformaciones en la concepción de la aplicación de la Responsabilidad Civil deben estar vinculadas necesariamente a

principios de igualdad ante la ley. Esta igualdad no se proyecta en términos subjetivos, sino en realidades concretas con posibilidad intrínseca y extrínseca para vencer las fuerzas opuestas al establecimiento de las responsabilidades que resguardan los mejores intereses del hombre en su cita con el futuro.

Las relaciones de producción deben mirarse en proyección al hombre sujeto y objeto de esas relaciones y en tal caso la normativa hay que centrarla de acuerdo con esa visión, para que los intereses económicos particulares no estén por encima de los intereses colectivos del hombre y de su propia existencia.

3. Importancia del Estudio

Estudiar la Responsabilidad Civil por Daño Ambiental Derivado de la Contaminación de Hidrocarburos o Sustancias Peligrosas no solamente es importante, sino que es una necesidad que debe resolverse y regularse de manera diferente a como existe en nuestra realidad. Se trata de un esfuerzo de proyecciones difíciles, porque el dominio de la empresa, el comercio y la industria, representan el poder

representan el poder económico de los países que en determinadas acciones actúan a manera de murallas e impiden que se norme la responsabilidad en su forma, contenido y esencia. Este cambio necesariamente debe ser resuelto en sentido horizontal y vertical, para que la relación surja en condiciones de igualdad.

El estudio también tiene importancia porque en la República de Panamá en este campo las normativas existentes y que regulan la materia cuyas sanciones impone la autoridad Portuaria Nacional, realmente son intrascendentes. La contaminación en las carreteras, caminos, aguas territoriales o internacionales, ciudades y en general en el país gravitan en detrimento de la salud de todo ser viviente. Así mismo es importante destacar que en este campo de la contaminación surgen para la nación panameña, a partir del año 2,000, otras responsabilidades que es imperativo resolver a corto plazo.

Los tratados Internacionales suscritos por la República de Panamá, hacen obligante la vigencia de normas claras, protectoras y de responsabilidad frente al daño causado. Esta normativa es imperativa en la legislación nacional para que se orienten todas las acciones

dentro de los contenidos del proyecto de Desarrollo sostenible. Implica aquilatarnos frente a todo elemento que menoscabe los intereses de nuestra personalidad jurídica y de nuestra propia existencia.

Los hidrocarburos se transportan en modernos tanqueros y recorren 70 millas dentro del territorio continental a través del Canal de Panamá, y en otros medios de transporte recorren nuestros ríos, mar territorial, carreteras, vía aérea, o tuberías, es un hecho real que esta problemática obliga a disponer de eficientes mecanismos de responsabilidad. La actividad representa peligro inminente de contaminación. Esta situación implica que el Estado requiere de normas que inspiren exigencias de seguridad que trasciendan a nivel empresarial y personal como medida de prevención del daño y pone que en caso de suscitarse no quede en la impunidad.

4. Objetivos Generales.

4.1. Establecer en el contexto de la investigación jurídica, las normativas y los límites, dentro de los cuales surge la Responsabilidad Civil en los sistemas subjetivo y objetivo.

4.2. Inferir del conocimiento general y sistemático el contenido de los acuerdos internacionales en relación con nuestro ordenamiento jurídico y vigencia de la Responsabilidad Civil.

4.3. Ubicar en el Derecho Comparado los ordenamientos que sustentan el sistema de la Responsabilidad Objetiva, como fundamento económico-jurídico.

5. Objetivos Específicos.

5.1. Detectar normas específicas en nuestro derecho aplicables al hecho investigado.

5.2. Buscar el ámbito de aplicabilidad dentro del contexto de los convenios internacionales

5.3. Establecer la Naturaleza del bien protegido.

6. Hipótesis de la Investigación.

El supuesto jurídico que constituye el centro de la tesis que pretendemos desarrollar, busca comprobar que la responsabilidad derivada de la contaminación de Hidrocarburos o Sustancias Peligrosas es subjetiva, en nuestro derecho positivo.

Así mismo, no obstante la existencia de leyes especiales pretendemos comprobar que se requiere una estructuración de la responsabilidad para solucionar los casos de daños derivados de la contaminación por Hidrocarburos o Sustancias Potencialmente Peligrosas, ya que, la actual regulación no satisface tal necesidad.

7. Metodología de la Investigación:

El tema escogido es específico, por lo que en el transcurso del conocimiento y de la auscultación de los elementos normativos y conceptos Filosóficos del problema planteado haremos uso del método deductivo, por cuanto que, estableceremos finalmente la ubicación del contenido de las normativas que rigen en la legislación panameña e internacional para las nuevas proyecciones.

El problema que se analiza y que comprende nuestro estudio se orienta a sentar las bases de la responsabilidad civil que lleva incito el resarcimiento económico por los actos perjudiciales que se producen con esta actividad, ya sea, en ausencia de elementos de culpa o dolo, puesto que, en esta época moderna de grandes cambios tecnológicos en ocasiones hay acciones tan sutiles que pareciera escapan a toda noción de culpa y entonces no son susceptibles de someterlos al análisis de nuestro sistema de responsabilidad actual.

Estos aspectos son de extrema importancia para la República de Panamá, por la existencia del canal de Panamá, 2.857 kilómetros de Costas, 1.518 islas y el mar territorial que se extiende hasta las 12 millas náuticas de ancho.

8. Hidrocarburos o Sustancias Potencialmente Peligrosas

La actividad empresarial orientada con responsabilidad y guiada por principios de derecho puede contribuir en gran medida a mejorar la eficiencia en la transportación de los hidrocarburos considerados por su esencia como un producto de características peligrosas desde el

punto de vista de sus consecuencias en el medio circundante por sus acciones devastadoras.

Las modernas actividades del hombre no pueden ser ajenas a las regulaciones, es imperativo categórico establecer los límites de la responsabilidad para que cualesquiera que sea la fórmula de reclamación implique un resultado de orden patrimonial por esencia.

La fuga en la transportación de esta sustancia trae de por sí efectos nocivos a un patrimonio en particular o al patrimonio de una región que por sus vínculos trasciende los límites locales, para afectar el patrimonio universal.

La transportación de hidrocarburos por vía marítima, fluvial, canales, carreteras, caminos, uso industrial, oleoductos, vehículos cisternas y aviones representan un peligro permanente no solamente de orden patrimonial exclusivo, sino de conjunto en la salud, el medio, y los organismos vivientes animal y vegetal, por lo que la normativa está obligada a proporcionar los medios de justicia que impidan la impunidad.

9. El Material o Sustancia Objeto de la Investigación

Este trabajo esta referido a la Responsabilidad Civil derivada de la contaminación por accidentes en el transporte de Hidrocarburos o sustancias peligrosas en cualesquiera de sus formas. El Derecho Ambiental en este sentido tiene clasificaciones amplias orientados a la actividad industrial y de procesamiento de la materia prima.

Los embarques en el ámbito internacional deben estar sometidos a los standares de seguridad que establecen los convenios y las reglas técnicas.

9.1. La Ley N°.1 de 25 de octubre de 1983, Publicada en la Gaceta Oficial N°.20.141 de 12 septiembre de 1984, de conformidad con la Regla N°.13 vigente, se refiere a los límites de capacidad de los tanqueros o petroleros para el transporte; dice así:

“Todo petrolero nuevo para crudos, de peso muerto igual o superior a 20,000 toneladas, y todo petrolero nuevo de productos petrolíferos, de peso muerto igual o superior a 30,000 toneladas, irá provisto de tanques de lastre separado y cumplirá con los párrafos 2, 3, 4, o con el párrafo 5 de la citada regla”.

Los párrafos 2, 3, 4, y 5, se refieren a la capacidad de los tanques de lastre separado, las prohibiciones de no transportar agua de lastre en los tanques de carga, y las reglas para petroleros nuevos para crudos.

La mayoría de los acuerdos internacionales y se han ocupado mayormente de regular el transporte de Hidrocarburos y sustancias peligrosas por mar y aguas navegables fluviales. Sin embargo en el transporte por carretera, oleoductos, y en general por cualesquiera otro medio de transporte, se suscitan permanentemente casos de accidentes y contaminación y sus autores directos o indirectos están lejos de responder por los daños causados. El convenio de Bruselas o Convención de Bruselas sobre intervenciones en Alta Mar en caso de accidentes se suscribió del día 29 de noviembre de 1969, “impulsada por el accidente del TORREY CANYON”. Este convenio introduce la posibilidad de intervención por parte de los Estados ribereños, en caso de accidentes en alta mar, a fin de adoptar las medidas necesarias para prevenir, atenuar o eliminar los peligros graves o inminentes para sus costas.

La Ley No.1 de 25 de Octubre de 1983, que comentamos, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de 1978, relativo al (Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques, también agrega los textos de las reglas 13C y 13D del anexo y dice que todos los petroleros cumplieran con las reglas nuevas de peso muerto igual o superior a 20.000 toneladas.

La misma exerta legal establece como obligaciones generales; hacer efectivas las disposiciones del Protocolo y su Anexo que consiste en la obligatoriedad de los Estados Contratantes en disponer de todas las medidas técnicas y científicas para prevenir la contaminación por los buques. Así mismo regula las dimensiones de los buques, el anclado, naves nuevas, peso muerto, etc.

- 9.2. El Convenio de Londres de 1973, se refiere al vertido de sustancias contaminantes desde buques y pretende llenar lagunas existentes en la legislación como por ejemplo, regular el establecimiento de zonas especiales dentro de los cuales se prohíben los vertidos.

“Estas zonas son: Mar Mediterráneo, el Báltico, Mar Negro, Mar Rojo y la zona del Golfo Pérsico y Omán. Los nuevos petroleros de más de 70,00 toneladas, deberán contar con instalaciones adecuadas para evitar que se contaminen las aguas de lastre y dispositivos de vigilancia para el control de los vertidos”.(MARTÍN, Mateo 1977).

- 9.3. Ley 11 del 18 de junio de 1991 conocida como el Protocolo para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas en su Artículo I, referido al Ambito de Aplicación dice:

“El ámbito del presente Convenio será el área marítima del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las Altas Partes Contratantes.

Este Convenio se aplica asimismo, a la plataforma continental cuando ésta sea extendida por las Altas Partes Contratantes más allá de sus 200 millas.

La zona costera, donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera será determinada por cada Estado Parte, de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes”.

La norma in comento en su artículo II. Obligaciones Generales declara que:

“Las Altas Parte Contratantes se comprometen, individualmente, o mediante la cooperación bilateral o

multilateral, a adoptar las medidas apropiadas de acuerdo con las disposiciones del presente Protocolo para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural o cultural único, con particular énfasis en la flora y fauna amenazados de agotamiento y extinción, realizando estudios orientados a la reconstrucción del medio y repoblamiento de fauna y flora en casos necesarios.

Para este fin las Altas Partes Contratantes deberán establecer áreas bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas. En estas áreas se establecerá un manejo integral, sobre la base de estudios e inventarios de sus recursos, con miras al desarrollo sostenido de ellos, prohibiendo toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora así como su hábitat”.

Es importante destacar que esta normativa incide positivamente en el aspecto preventivo, el cual en todos los casos, es un medio efectivo de control.

9.4. Medidas de Prevención

El artículo VII. Medidas para Prevenir, Reducir y Controlar la Contaminación de las Areas Protegidas, manda lo siguiente:

“Las Altas Partes tomarán, individual o conjuntamente, todas las medidas para prevenir o reducir y controlar el deterioro ambiental, incluyendo la contaminación en las áreas protegidas, proveniente de cualquier fuente y actividad, esforzándose para armonizar sus políticas al respecto”.

Estas medidas de prevención a que hacemos referencia son:

9.4.1. Prohibir el vertimiento de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas especialmente las de carácter persistente, procedentes de fuentes terrestres incluidos los ríos, estuarios, tuberías y estructuras de desagüe, desde la atmósfera, o a través de ella.

9.4.2. Prevenir, reducir y controlar, en el mayor grado posible:

9.4.2.1. La contaminación causada por buques, incluyendo medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia y prevenir el vertimiento, sea o no intencional.

9.4.2.2. El manejo y transporte de sustancias peligrosas.

9.4.2.3. La introducción de especies de fauna y flora exóticas, incluyendo transplantes y,

9.4.2.4. Otras actividades susceptibles de producir deterioro ambiental.

Finalmente entre otras disposiciones de esta norma,

hacemos referencia al Artículo XIII sobre cumplimiento y sanciones, que dice:

“Cada Alta Parte Contratante se obliga a velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y a adoptar las medidas legales y administrativas a su alcance para prevenir o sancionar la actividad que viole estas disposiciones”.

- 9.5. Ley 5 de 25 de marzo, publicada en la Gaceta Oficial N°. 20530 de 11 de abril de 1986, esta excerta legal aprueba el Protocolo Complementario del Acuerdo, sobre la Cooperación Regional para el Combate Contra la Contaminación Por Hidrocarburos y Otras sustancias nocivas.

Nos parece importante destacar que esta ley, lo referido al Artículo II, sobre la descripción del Plan Nacional de Contingencia y señala de acuerdo con el Artículo IV del Acuerdo que debe incluir a lo menos los siguientes aspectos:

- 9.5.1. Asignación de responsabilidades institucionales y funcionales para las tareas de dirección y ejecución de operaciones de prevención, control y limpieza de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas;
- 9.5.2. Determinación de las áreas más sensibles o críticas al

daño ecológico o económico que requerirán una protección especial;

- 9.5.3. Condiciones naturales, atmosféricas y oceánicas dominantes en las áreas críticas;
 - 9.5.4. Métodos de control y limpieza más recomendables en distintas condiciones y áreas críticas;
 - 9.5.5. Recursos financieros y físicos, tales como materiales y equipos disponibles en el país y en las áreas críticas, así como los criterios para la distribución el equipo especializado;
 - 9.5.6. Plan de Acción de emergencia;
 - 9.5.7. Mecanismos de solicitud y uso de asistencia externa; y,
 - 9.5.8. Lista del personal e instrucción involucrada en el Plan de acción.
- 9.6. Ley 6 de 25 de marzo de 1986, publicada en la Gaceta Oficial N° 20.532, de 15 de abril de 1986.

Esta normativa aprueba el Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otra Sustancias nocivas en Casos de emergencia.

Es de singular importancia mencionar el Artículo 1; que dice: “Las partes contratantes convienen en aunar sus esfuerzos con el propósito de tomar las medidas necesarias para neutralizar a controlar los efectos nocivos en aquellos casos que consideren de grave e inminente peligro para el medio marino, la costas intereses conexos de una o más de ellas, debido a la

presencia de grandes cantidades de hidrocarburos u otras sustancias nocivas resultantes de emergencias y que estén contaminando o amenacen con contaminar el área marina”.

El área marina se identifica en el artículo siguiente y es la que corresponde al Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de mar territorial.

A este respecto debemos señalar que la República de Panamá mediante Ley 38, de 4 de junio de 1995, Gaceta Oficial 23.056, del 12 de junio de 1996, se redujo su jurisdicción marítima dentro de las 12 millas náuticas.

La norma que analizamos también contiene en su Artículo VII otros aspectos convenientes de mencionar por su importancia en esta temática y que tienen relación con el compromiso de los estados en proporcionarse mutuamente información sobre lo siguiente:

9.6.1. La organización o autoridades nacionales competentes y responsables de combatir la contaminación marina;

9.6.2. Las autoridades y organismos nacionales competentes para recibir información sobre la contaminación marina y aquellas encargadas de la operación de los programas o medidas de asistencia entre las partes; y,

9.6.3. Programas de investigación que estén desarrollando para la búsqueda de nuevos métodos y técnicas para evitar la contaminación marina, así como los resultados de estos”.

Así mismo el Artículo IX, dice que los Altas Partes Contratantes también están obligadas instruir a los capitanes de barcos que navegan bajo su bandera y Comandantes o Pilotos de aeronaves registradas en su territorio, especialmente sobre:

9.6.3.1. “Presencia, característica y extensión de los derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas observas en el mar, que puedan representar una amenaza inminente para el medio marino o intereses conexos de una o más partes contratantes; y

9.6.3. Toda emergencia que cause o amenace causar contaminación del medio marino”.

9.6.4. La información, será inmediatamente comunicada a las partes que puedan verse afectadas por el peligro de contaminación.

El informe debe redactarse conteniendo la siguiente información:

9.6.4.1. La identificación de la fuente de contaminación, e identidad del buque;

9.6.4.2. la posición geográfica, hora y fecha del suceso o de la observación;

9.6.4.3. las condiciones reinantes en cuanto a viento y mar en el área;

9.6.4.4. si la contaminación tiene su origen en un buque, pormenores pertinentes respecto del estado del mismo;

9.6.4.5. una indicación o descripción clara de las sustancias perjudiciales de que se trata, con inclusión de sus nombres técnicos correctos.

No se utilizarán designaciones comerciales en lugar de nombres técnicos;

9.6.4.6. una indicación exacta o estimada, de las cantidades, concentraciones y estado probable de las sustancias perjudiciales que se hayan descargado o que posiblemente vayan a descargarse en el mar;

9.6.4.7. descripción de los embalajes y marcas de identificación;

9.6.4.8. el nombre del consignador, del consignatorio o del fabricante;

9.6.4.9. Otros datos que el informante considere pertinentes.

9.7. Ley 21, de 9 de julio de 1980. Gaceta Oficial No.19.110 de 11 de julio de 1980.

“Por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables”.

Esta norma es trascendente y específica “sobre la contaminación del mar y aguas navegables”.

Prohíbe para toda descarga de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá que proviniere de buques, aeronaves e instalaciones marítimas y terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.

Esta prohibición se extiende a los buques de registro panameño que naveguen en aguas internacionales.

En el caso de sanciones impuestas por la autoridad competente señala que las resoluciones en referencia deberán ser notificadas personalmente al infractor, a su representante o apoderados, conforme al procedimiento gubernativo vigente.

El recurso de apelación podrá ser interpuesto por el afectado para ante el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional o para ante el Ministro de Hacienda y Tesoro, según el caso, durante los cinco (5) días siguientes a la notificación de la resolución respectiva.

El recurso de apelación podrá acompañarse de las pruebas que el afectado estime conveniente y en su defecto, aducirlas. Las pruebas que se acojan serán practicadas dentro del término de los diez (10) días siguientes a la fecha en que se ordena su práctica. La práctica de las pruebas deberá ordenarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación del recurso de apelación. Vencido el término de la práctica de pruebas deberá emitirse la decisión de segunda instancia, dentro de los treinta (30) días siguientes.

10. Problemas en el Manejo de los de Hidrocarburos y / o las Sustancias Peligrosas.

El nivel de seguridad que proporcionan los estándares internacionales que en la actualidad tienen vigencia para el transporte

manejo de los Hidrocarburos y / o sustancias peligrosas es sumamente incierto y muchas situaciones permanecen sin resolverse tanto en los hidrocarburos como de otros materiales peligrosos en donde es más riesgosa su transportación.

La Contaminación que con frecuencia se presenta ha representado a los países, las comunidades y a los particulares cuantiosos daños que en su gran mayoría quedan en la impunidad.

La Legislación Panameña en lo que respecta a la Responsabilidad Civil, esta en mora de hacer un cambio en su contenido sustantivo y esencial. El mundo moderno y la tecnología han superado los niveles de la vida del siglo XIX y se encamina hacia otras metas de proyecciones inconmensurables.

11. Carácter Económico de la Obligación.

Este es un tema propio de la codificación civil, que se proyecta como elemento fundamental para armonizar las relaciones patrimoniales como premisa de las obligaciones.

R. Von Inhering, se ocupó especialmente del fin económico de la relación jurídica, no obstante su teoría se ha interpretado unilateralmente, porque desplaza los “bienes ideales que tienen carácter de inalienabilidad e inembargabilidad”. (BUSTAMANTE, Alsina. 1993).

Aquella interpretación es estrictamente ceñida al espíritu romano, sus interpretes no han percibido la evolución innegable del espíritu de su contenido en el contexto histórico, ya que, como bien lo señala LUIS DE GASPERI la obligación romana era de personas a personas, y en cambio, la obligación moderna puede ser de persona indeterminada o que lo son apenas por actos posteriores, como ocurre en los títulos al portador, la persona, la recompensa. (NARANJO, Villegas. 1992.).

El derecho de reclamación en este caso que nos ocupa, dado su indeterminación se traduce en un título al portador que poseen todos los ciudadanos y que en un momento pueden sentirse afectados en convivencia con el principio de los intereses difusos.

12. La Indemnización

“La indemnización consiste en el pago de una suma de dinero equivalente al daño sufrido por el damnificado en su patrimonio”.
(BUSTAMANTE, Alsina, 1993).

En algunos bienes de la vida del hombre no es difícil valorar el daño causado, sin embargo en otros se perciben profundas dificultades para darles valor económico, es el caso aquellos seres vivientes o microorganismos que hacen parte de un ecosistema para su regulación natural, o el sufrimiento que padecen los animales por las afectaciones en su estructura física y orgánica.

Las directrices que dan los organismos internacionales para resolver esta difícil situación en lo que respecta a daños por contaminación de Hidrocarburos señalan que los cálculos no deben efectuarse sobre la base de la cuantificación abstracta, sino sobre los elementos susceptibles de pérdida económica en un ecosistema y proyección para su regulación natural.

El tema parece difícil de resolver y es difícil de por sí, por cuanto que además hay seres que se destruyen definitivamente y su

desaparición produce un desbalance que provoca distintas reacciones en su evaluación económica.

13. El Daño Ecológico

Seveso, la Coruña o Braer, en Europa, Las Minas en Panamá, son nombres que evocan grandes catástrofes ecológicas ocurridas en la Comunidad Internacional. Son hechos que provocaron la indignación general y pusieron dramáticamente de manifiesto la necesidad de sanear y restaurar el medio tras un daño ecológico. El ambiente se deteriora a consecuencia de contaminación por accidentes, el transporte de hidrocarburos, emisiones de Instalaciones Industriales y de vehículos a motor que contaminan la atmósfera y provocan la muerte de los bosques, aguas residuales municipales, agrarias que degradan las aguas superficiales y subterráneas y las sustancias peligrosas depositadas en el pasado que contaminan el suelo y en general, existen muchas otras actividades humanas que deterioran el ambiente. Los daños ocasionados por estas actividades, que no constituyen accidentes en sí, son menos espectaculares pero, en

contrapartida, son más frecuentes y no por ello menos necesitados de medidas de reparación.

13.1 Daños Originados en el Pasado.

Las sustancias peligrosas que han permanecido mucho tiempo depositadas en el suelo constituyen uno de los tipos de daños al ambiente más significativos en la comunidad. Otros tipos de daños originados en el pasado, como la lluvia ácida que acaba con los bosques, necesitan también urgentemente medidas de saneamiento y reparación.

Sin embargo, no se puede aplicar la responsabilidad civil para recuperar los costes de la restauración de daños de estas características. A veces, el daño se ha originado en un pasado tan remoto que no se puede identificar a ningún autor. En otros casos puede identificarse al autor, pero no se le puede imputar ninguna responsabilidad porque nada se había establecido en tal sentido cuando tuvo lugar el daño. Puede ocurrir también que se

identifique al autor y que se le pueda imputar una responsabilidad, pero que sea insolvente.

13.2. Contaminación Crónica

El daño ecológico puede ser consecuencia del efecto acumulativo de varios actos contaminantes realizados a lo largo del tiempo y del espacio. Si el daño es consecuencia del efecto acumulativo de las actividades de varios agentes, es imposible determinar cual de todas ellas es la causante del daño concreto.

Esto es lo que ocurre en el caso de las emisiones a la atmósfera que provoca un daño tal que pueda desembocar en una exigencia de responsabilidad. Por Ejemplo, un único vertido autorizado de productos contaminantes en un río quizás no cause un daño identificable, pero el impacto combinado de todos los vertidos puede producir un daño ecológico en un ecosistema o en varios ecosistemas.

En el caso de los daños consecuencia de la acumulación de varios tipos de contaminación, es difícil atribuir el daño a la actuación o a la responsabilidad de alguien concreto y resulta, pues necesario estudiar mecanismos colectivos para compartir la responsabilidad de los costes de restauración como, por ejemplo, los mecanismos de indemnización conjunta.

13.3. Definición de Daño Ecológico

Es fundamental contar con una definición jurídica de daño al medio o ambiente, pues ella va a regir el proceso de determinación del tipo y campo de aplicación de las correspondientes medidas de reparación y, consiguientemente, los costos que pueden llegar a recuperarse por la vía de la responsabilidad civil. Sin embargo, las definiciones jurídicas suelen oponerse a la idea que la gente suele tener de daño ecológico pero, no obstante, son necesarias para disponer de certidumbre jurídica. A pesar de ello, sigue sin haber acuerdo acerca del objeto del daño ecológico, el grado a partir del cual

un impacto puede considerarse daño y quién tiene el derecho de decidir sobre estos aspectos.

Otra noción importante y complementaria es la que se refiere a la definición de “medio o ambiente”, hay opiniones que se inclinan por considerar que sólo deberían incluirse en este concepto la vida animal y vegetal y otros componentes de la naturaleza así como las relaciones entre los mismos, mientras que hay otras opiniones favorables a la inclusión de objetos de origen humano, si son importantes para el patrimonio cultural de un pueblo. Por ejemplo, en el Convenio del Consejo de Europa, la acepción de medio o ambiente es bastante amplia: Incluye recursos naturales abióticos y bióticos tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora y la interacción entre los mismos factores, los bienes que componen el patrimonio cultural y los aspectos característicos del paisaje (Libro Verde, 1993).

Otro punto de discrepancia es determinar el grado de impacto a partir del cual existe daño al ambiente. El Convenio de Responsabilidad Civil por los Daños y Perjuicios Causados al

Medio por Residuos define el concepto de “deterioro del ambiente” como “cualquier degradación física, química o biológica importante del medio ambiente”. Nuestra opinión en este sentido es que, no solamente es daño la destrucción física o la contaminación en gran magnitud, sino que también se define como daño todo impacto negativo de la actividad humana de mayor o menor importancia.

La Ley 21 de 9 de julio de 1980, de la República de Panamá, en su artículo 3, define el daño por contaminación así:

“Daños por Contaminación: Significa pérdidas o daños causados por la contaminación resultante de descargas procedentes de buques, aeronaves e instalaciones marítimas o terrestres, donde quiera que ocurra tales descargas e incluye el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o daños causados por tales medidas preventivas”.

El Código Civil de México en su artículo 2108 dice que:

“Se entiende por daño la pérdida o menos cabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una de sus obligaciones”.

En lo que respecta a la privación de las ganancias la misma normativa en el artículo 2109 dice:

“Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. (NIDO, 1996).

Las leyes de carácter ambiental no se han ocupado de definir el daño ambiental, a excepción de la ley de responsabilidad por daños nucleares; que si define lo que es daño nuclear (NIDO, 1996)

14. Responsabilidad por la Contaminación de Hidrocarburos y / o Sustancias Peligrosas.

Los daños que se ocasionan al medio natural son invaluable en muchas ocasiones y la responsabilidad establecida en nuestro Código Civil no es suficiente o es totalmente ineficiente en estos tiempos modernos. Se requiere que propugnemos una nueva legislación para resolver este grave conflicto, es necesario reformar el artículo 974 del Código Civil y adicionar normas que efectivamente sean aplicables con éxito en favor de los asociados.

La contaminación no solamente es consecuencia de actos voluntarios. A este respecto la Ley 18, de 23 de octubre de 1975, que

aprueba el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, define este concepto así:

Por “vertimiento” se entiende:

- 14.1. Toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias efectuadas desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- 14.2. Todo hundimiento deliberado en el mar, buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.

Ante estas realidades es tarea fundamental de nuestro tiempo hacer los esfuerzos necesarios a fin de que nuestros Órganos Legislativos y Ejecutivo, logren producir la norma rectora de la responsabilidad y no continúe la devastación en perjuicio del conglomerado social.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO REFERENCIAL

1. La Responsabilidad Jurídica Civil

1.1. Concepto:

La Responsabilidad Jurídica Civil se define como “la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales de un acto, una conducta o un hecho. (MARTINEZ, 1993).

Otro autor la define como “la obligación de resarcir el daño causado a otro por hecho ilícito de comisión o de omisión”. (GIORI, 1983).

En mi opinión considero que la Responsabilidad Civil puede definirse como “la carga que el ordenamiento jurídico le impone al responsable de un daño producido por un hecho que le es imputable. La carga consiste en la obligación de reparar el mal”.

El concepto anterior deja colegir los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, como el hecho, el daño y el nexo causal.

El daño es consecuencia natural del hecho, y por disposición del ordenamiento jurídico engendra el deber de reparar el mal, que constituye el fin de la responsabilidad civil.

La Responsabilidad Civil se concreta en la obligación resarcitoria, que entraña por un lado un aspecto pasivo, que consiste en la obligación que tiene el responsable del daño de reparar el mal causado, y por otra parte un aspecto activo, que consiste en el hecho que tiene el perjudicado de exigir el resarcimiento del perjuicio por parte del responsable.

En los códigos civiles de corriente romanista con excepción del Código Civil Francés, la responsabilidad civil surge a consecuencia de las acciones u omisiones en los que se incurre en dolo culpa o negligencia. Esta normativa no es aplicable con claridad y efectividad a la Responsabilidad Ambiental, ya que, ella tiene características propias que son de naturaleza pública y los daños que se causan inciden directa y negativamente en detrimento del bienestar de la comunidad.

Las reglas clásicas de responsabilidad contenidas en la actual Legislación Civil, no brindan protección a quienes resulten víctimas de daños medio ambientales, o por lo menos en la práctica no se hace efectiva la norma.

Lograr la relación de equilibrio necesario entre el hecho o los actos dañosos ambientalmente hablando y la responsabilidad civil es imperativo para tener una concepción unitaria, histórica, e integral, para que en este contexto del derecho se involucre el conjunto de relaciones y hechos en un universo unificado que evidencie el traspaso del umbral de la responsabilidad civil que gobierna las consecuencias que resulten de los actos dañosos.

Es preciso regresar al camino de la integridad en la interpretación del contenido que lleva incito el elemento material, de la responsabilidad, para que, como conjunto integrado en el espacio y en la realidad social biológica, conduzca a brindar la protección, que se demanda.

Las obligaciones que se derivan del daño ambiental en justicia están vinculadas por un deber de orden moral y jurídico, por esto, en la antigüedad quien destruyera o talara un árbol era penado con “media mina de plata”.

El “MANU o "MANAVA DHARMA SATRA", Libro 8, N°. 285, que rigió en la India aproximadamente 1300 A.C. estatúa que “cuando se dañan grandes árboles, se debe satisfacer una multa proporcionada a su utilidad y su valor”.

Es evidente que las legislaciones antiguas y primitivas dieron importancia al hábitat o ambiente, porque ello configuraba una masa de bienes útiles para la sobrevivencia del hombre.

En la época moderna el ambiente se protege constitucional y legalmente, no obstante, el problema de la responsabilidad por el daño ambiental causado, no se resuelve con la dedicación e importancia que reviste.

El desequilibrio aparece en la propia conciencia del hombre, por lo que implica un cambio en las concepciones éticas y nuevas normas jurídicas para nuevos ámbitos de responsabilidad.

El medio natural, el espacio, los bienes no son una propiedad individual, constituyen una riqueza que pertenece a toda la comunidad, es “una propiedad pública inalienable” que debemos transferir sin mezquindad a las futuras generaciones.

La acción humana a diario destruye bosques, plantas, fauna y en general seres vivientes que constituyen ecosistemas necesarios para mantener el equilibrio natural de la humanidad y la legislación que nos rige no configura un estadio jurídico que resuelva favorablemente el conflicto de esa realidad.

Los principios que sustentan actualmente la mayoría de las legislaciones, están lejos de hacer efectiva la responsabilidad civil porque no tienen la dimensión y accionar que las

transgresiones demandan, su ineficacia lleva implícito la irresponsabilidad.

La responsabilidad producto o como consecuencia del daño ambiental debe proyectarse con energía como un elemento material que procura la vigencia permanente de la relación elemental entre este y la vida sobre el planeta; no se puede seguir mirando el daño ambiental dentro del principio subjetivo de responsabilidad.

Esta premisa deja en evidencia la necesidad de enfocar las consecuencias del daño ambiental desde un ángulo de responsabilidad que permita equilibrarla al adelanto científico, cuyo elemento de sutileza, en ocasiones imperceptibles permiten la impunidad en las consecuencias del mal generalizado.

Desde la aparición del Código de Napoleón las obligaciones civiles y naturales, nos ubican en la relación de causalidad para hacer efectiva la responsabilidad. Esta concepción fracciona el derecho civil, frente al accionar en los

tiempos modernos de la industrialización, tecnología y avances en general. Es menester proyectarlo en una nueva dimensión, para impedir el menoscabo de los elementos que integran el conjunto de la vida en el universo y la obligación de su preservación.

La proyección se orienta en primer lugar a impedir que se continúe la destrucción masiva o escalonada de los ecosistemas y en segundo lugar, establecer el medio efectivo de resarcimiento.

La responsabilidad ambiental tiene connotaciones propias que trascienden la Responsabilidad Civil tradicional, por lo que es necesario analizar las corrientes de la Responsabilidad para definir científica y técnicamente la obligación del resarcimiento del daño ecológico.

1.2. Tipos de Responsabilidad Civil:

En torno a la clasificación de la Responsabilidad Civil, no

es poco lo que se ha escrito. En efecto, el tema surge a la discusión a principios del siglo pasado. Hasta el presente, podemos señalar tres categorías de teorías que se ocupan de la materia, las dualistas, las monistas y las eclécticas.

Sin pretender elaborar un estudio de cada una de las teorías antes mencionadas, nos limitaremos a señalar algunos de sus principios fundamentales. Así pues las teorías Dualistas o también llamadas clásicas distinguen dos tipos de responsabilidades la contractual y la extracontractual. Esta teoría se fundamenta en la noción de culpa, es decir parte del hecho de la diferencia existente entre la culpa contractual y la culpa extracontractual.

En España, en una Sentencia el Tribunal Superior el 12 de marzo de 1934, se establece la diferencia entre las tres clases de culpa, la contractual, la extracontractual y la nacida de acto ilícito. (BONASI, 1958).

Estudiosos de la ciencia del derecho también dicen que se debe hablar de responsabilidad por incumplimiento (cuando el hecho ilícito consiste en no haber ejecutado una obligación) y responsabilidad cuasi delictual o dilecta (cuando se infringe un deber general y común de no causar daño), independientemente de estas consideraciones la obligación resarcitoria emana de una obligación pretende o por el contrario surge de una obligación genérica válida erga omnes, es decir extracontractual. (URIBE, Holguín, 1982).

Las teorías Monistas abogan fundamentalmente por la unidad del concepto de responsabilidad civil, y constituyen la reacción de las teorías clásicas. Sin embargo, hoy en día no tienen más valor que el histórico, sirviendo de transición a las Teorías eclécticas.

Las Teorías eclécticas toman conceptos de las teorías Dualita y Monistas, y aunque admiten de las segundas la unidad del concepto de responsabilidad civil, reconocen que en el derecho positivo existen diferencias entre una y otra.

En mi concepto al hablar de tipos de responsabilidad es necesario referirnos a la Responsabilidad Contractual y Extracontractual. Algunos estudiosos critican los términos, pues dicen que esta forma de expresarse técnicamente es incorrecto, puesto que en realidad con ello se quiere designar aquella responsabilidad en que concurren dos elementos: la preexistencia del vínculo contractual y la fuente que es una obligación genérica válida erga omnes.

1.3. Fuentes de la Responsabilidad Civil.

El saber humano puede observarse desde el punto de vista del conocimiento vulgar, el conocimiento científico y el conocimiento filosófico.

Spencer entendió justamente el problema cuando advirtió que el conocimiento vulgar es el conocimiento no unificado, que el científico es el conocimiento parcialmente unificado y que el filosófico es el conocimiento totalmente unificado. (NARANJO, 1992).

Es necesario tener en el ámbito de la responsabilidad una concepción unitaria y holística es decir filosófica, puesto que si la analizamos exclusivamente desde el ángulo científico estaríamos en el conocimiento parcialmente unificado, o sea dentro del contexto del derecho civil actual, lo cual, es la tipificación correspondiente en el campo del derecho, sin embargo no es menos cierto que la responsabilidad que queremos conocer involucra el conjunto de relaciones y hechos de un universo unificado que traspasa el umbral del Derecho Civil, anterior a la época de su desmembración. Es preciso volver al camino de la integridad unificada como razón valedera en la interpretación de este contenido que involucra el aspecto material, pero que no descuida la existencia de la humanidad como conjunto integral en el espacio y en la realidad social Biológica. El conocimiento integral conduce la responsabilidad del hecho unificado en el espacio de las obligaciones que se derivan en una consecuencia únicamente de causalidad.

La obligación es una obligación en si misma, es de justicia según la cual se queda vinculado por un deber de orden moral o jurídico.

El Código de Napoleón distingue las obligaciones civiles y naturales. Desde este punto de vista surge un hecho contradictorio en el plano observado por nuestro Código Civil en su artículo 973: “cada obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa”. Este enunciado no hace diferenciación, puesto que nos ubica en el plano material del deber moral no obstante la significación jurídica. Sin embargo el artículo 974 dice: Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos y de los actos u omisiones ilícitas o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.

En el orden de las ideas como obligación civil nos ubica en una relación de causalidad dentro de una relación científica fraccionado del derecho civil. El artículo 975 señala: Sólo son exigibles... Esta afirmación nos lleva a la conclusión de que el artículo 973 es, un enunciado de naturaleza natural no exigible.

Este contenido en los tiempos modernos de la industrialización, la tecnología y los avances en general es menester proyectarlo al plano filosófico o de responsabilidad integral para que no se menoscabe los elementos que integran el conjunto del universo.

Esta proyección aparece en su plano superior dado la naturaleza del producto que se transporta. Los hidrocarburos, son sustancias que implican una actividad peligrosa y ese hecho relevante es suficiente para llevar la responsabilidad al plano superior en el orden legislativo para impedir la destrucción masiva por contaminación accidental o voluntaria.

Analizar el conocimiento en su contexto global e integral no es tarea fácil, sin embargo en este trabajo debemos invocarlo porque la época en que vivimos ha trascendido las realidades que dieron origen a la responsabilidad civil. Es necesario tener una concepción unificada y científica, que permita tipificar en su conjunto el medio natural como forma de prolongación de la vida, para ubicar las responsabilidades en la medida de las acciones a quienes se dirigen. Los principios de responsabilidad

no tienen única y exclusivamente un elemento material, en el fondo se proyectan a conservar la vivencia general de la vida. Esta operación no se puede ver desde el ángulo subjetivo solamente porque la realidad es que, el espacio y los bienes que emergen naturalmente pertenecen a todos los seres humanos que los requerimos por igual.

Dentro de estas premisas es obligante dejar en evidencia que tratándose de hechos de naturaleza peligrosa y riesgosa tenemos que enfocar la consecuencia del daño en el ámbito objetivo. El principio objetivo de la responsabilidad, como se concibió en las postrimerías del siglo XIX, se presentó como un instrumento material, que si bien es cierto, en aquel tiempo tenía fundamento en la concepción de la propiedad individual como elemento puramente materialista, no es menos cierto, que esa etapa ya fue superada y otros son los conceptos, las necesidades, preocupaciones y soluciones que se plantean en razón de la calidad y condición de los bienes.

1.4. La Responsabilidad Contractual.

La responsabilidad contractual surge al constituirse la obligación para que el deudor responda tanto de los hechos como de los imprevistos aunque se trate de un deudor de buena fe.

La Responsabilidad Civil en el transporte de Hidrocarburos en el ámbito marítimo se sustenta en el convenio de responsabilidad Civil que se incluye en todos los contratos de esta naturaleza, así como en las relaciones contractuales de transporte por vía terrestre.

En la Responsabilidad Contractual la culpa se presume y en consecuencia deberá probar que la culpa no le es imputable y que el daño se produjo por causas no imputables a el mismo.

Esta responsabilidad surge al constituirse la obligación, ya que el deudor responde tanto de los hechos previstos como de los imprevistos aunque se trate de un deudor de buena fe.

En cuanto al término para la valoración en nuestro derecho positivo el perjudicado puede hacer valer su derecho para la reparación del mal causado, hasta dentro de un término de 15 años en materia civil.

1.5. Responsabilidad Extracontractual

En la responsabilidad extracontractual, el deudor de mala fe responde de los daños previstos e imprevistos, mientras que el deudor de buena fe tan sólo responde de los daños previstos.

La Responsabilidad extracontractual, comprende tanto la responsabilidad civil derivada del delito (Delictual) como la responsabilidad derivada de hechos cuasi delictuales.

Para determinar si estamos o no en presencia de responsabilidad contractual, es necesario determinar si antes de verificar el hecho dañoso existía alguna relación entre las partes, de ser afirmativa la respuesta, estaríamos en presencia de la responsabilidad contractual.

La Responsabilidad Extracontractual se define como “la obligación de indemnizar los daños a consecuencia de acciones u omisiones culpables, es independiente de todo vínculo, entre el causante y la víctima del daño”. (RODRIGUEZ, 1965).

En Panamá se encuentra regulada en el artículo 1644 del Código Civil en el título VI del Libro I del Código penal (De la Responsabilidad Civil derivada del Delito).

El Artículo 1644 del Código Civil Señala que:

“El que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, esta obligado a reparar el daño causado”.

El párrafo 2° del Artículo 1644 señala que cuando sean 2 o más los responsables del daño, ellos responderán en forma solidaria, lo que constituye otra diferencia con la responsabilidad contractual, en la cual cuando son dos o más los codeudores, estos responden en forma mancomunada, salvo pacto en contrario.

En materia de responsabilidad extracontractual la culpa

no se presume, es decir la carga de la prueba de la culpa recae sobre el perjudicado.

1.6. Elementos de la Responsabilidad Extracontractual

Los elementos de la responsabilidad civil extracontractual son:

El Hecho ilícito, la culpa del agente, el daño y la relación de causalidad existente entre el hecho y el daño.

1.6.1. El Hecho Ilícito:

Algunos autores lo denominan o definen como hecho ilícito y otros como acto ilícito. Nosotros nos inclinamos por denominarlo y definirlo como hecho ilícito.

El hecho ilícito consiste en “una infracción a la ley que causa daño a otro y que obliga a la reparación a quien resulte responsable en virtud de imputación o atribución legal del perjuicio”. (BUSTAMANTE, Alcina, 1993).

Por su parte otro autor lo define como “un comportamiento del hombre (positivo o de mera omisión) del que deriva una lesión o un derecho subjetivo absoluto y que de ordinario se califica anteriormente en el elemento subjetivo de la culpa”. (BONASI, Benucci, 1958.)

El Código Civil Italiano, insiste en usar la expresión hecho ilícito, por considerarlo más apropiado.

El ilícito civil puede ser realizado voluntariamente con el fin de que produzca sus consecuencias materiales, el daño; pero nunca con el propósito de que nazca la obligación de indemnizar a la víctima. (LOMBARDI, 1965).

En mi concepto hecho ilícito es toda conducta humana contraria al ordenamiento jurídico, ya sea que este contenga un mandato, y el mismo sea inobservado, o bien que entrañe una prohibición, y la misma se incumpla.

Con anterioridad hemos señalado que la responsabilidad extra contractual implica, tanto la

responsabilidad derivada de actos ilícitos, como la derivada de actos cuasi delictuales.

La Responsabilidad Extracontractual, comprende tanto la responsabilidad civil derivada del delito (Delictual) como la responsabilidad derivada de hechos cuasi delictuales.

Para determinar si estamos o no en presencia de responsabilidad extracontractual, es necesario determinar si antes de verificar el hecho dañoso existía alguna relación entre las partes, de ser afirmativa la respuesta, estaríamos en presencia de la responsabilidad contractual.

En materia de responsabilidad extracontractual la culpa no se presume, es decir la carga de la prueba de la culpa recae sobre el perjudicado.

1.6.2. Factores de Responsabilidad diferentes a la culpa.

1.6.2.1. La Responsabilidad Aquiliana.

En la responsabilidad contractual el factor de responsabilidad es esencialmente subjetivo y consistente con la imputabilidad por culpa del deudor en la realización del contrato.

En la responsabilidad extracontractual el factor de responsabilidad también es subjetivo porque reside en la culpa del autor del hecho.

1.6.2.2. La Responsabilidad por el Riesgo o Responsabilidad Objetiva

La responsabilidad (riesgo garantía, equidad) se integra por un sistema donde la culpa cede su lugar a un número considerable de excepciones que escapan al principio de la responsabilidad subjetiva.

La Responsabilidad que aparece por ejemplo en el Riesgo profesional del contrato de trabajo: su fundamento es la seguridad, como es el caso del Código de Comercio Argentino en el artículo 184.

1.7. Principio de Responsabilidad Subjetiva, la Culpa Tipifica las Acciones Dañosas

En el mundo moderno el principio de responsabilidad subjetiva no tiene carácter de efectividad en el daño ambiental, por lo que, se requiere producir un cambio en este contenido ideológico-jurídico, para lograr no solamente imponer la sanción pecuniaria, sino que, bajo otra dimensión sirva de medio preventivo en las continuas acciones en contra del medio o ambiente.

El sistema de responsabilidad subjetiva no presentó dificultades en épocas pasadas, pero las nuevas condiciones de vida determinadas por notables y profundos cambios en el medio social, técnico y científico han dado lugar a inquietantes

preocupaciones que dan pie y razón suficiente para exigir modificación de los instrumentos legales, a fin de impedir los nuevos fenómenos de destrucción que en forma descontrolada y creciente se presentan ante los ojos de gobernantes, juristas y magistrados, sin que se tengan los remedios jurídicos para resolverlos.

Este sistema no parece la mejor solución para todos los caos y presenta algunos inconvenientes: los objetivos buscados no pueden conseguirse plenamente si no se reúnen determinadas condiciones.

Un sistema de responsabilidad por culpa supone que debe probarse la existencia de una culpa. En los casos de daños al medio o ambiente es difícil en muchos casos, si no imposible, demostrar que ha habido culpa. Tal sistema de responsabilidad por culpa obliga al perjudicado a demostrar que el autor del daño actuó de manera culpable, es decir, que el responsable ha cometido una negligencia o cualquier otra infracción que ha causado un daño. Para que exista culpabilidad, el responsable

tiene que haber actuado según una determinada norma de prudencia o una disposición legal y no lo hizo.

Las normas y procedimientos establecidos en la legislación ambiental pueden llegar a constituir elementos de referencia para apreciar si la actuación de una parte ha sido correcta o negligente dadas las circunstancias. No obstante, el carácter incompleto del marco legislativo en esta materia no va a permitir en todos los casos proceder a una apreciación de estas características. Algunas de las circunstancias del daño no van a poder evaluarse a partir de normas ni procedimientos. Desde este punto de vista, va a ser difícil juzgar si el comportamiento del autor de un daño ha sido o no culpable, a pesar de que este mecanismo de responsabilidad por culpa puede completarse con otros mecanismos simplificados y adaptados, por ejemplo, en relación con la carga de la prueba.

Pese a las ventajas de la responsabilidad por culpa a la hora de elevar al máximo el efecto preventivo de la responsabilidad civil, las legislaciones nacionales y los

instrumentos internacionales sobre daño ecológico tienden al establecimiento de regímenes de responsabilidad objetiva en relación con algunas actividades peligrosas para el medio o ambiente.

En materia ambiental, hay una fuerte interacción entre la responsabilidad por culpa y la regulación positiva. Las normas y procedimientos que establece esta normativa pueden servir de orientación para determinar si la actuación de una persona debe considerarse razonable o, por el contrario, negligente, dadas las circunstancias.

El incumplimiento de normas sobre ambiente puede constituir una prueba de culpabilidad y, a la inversa, el incumplimiento de la normativa o de lo establecido en una autorización puede ser prueba de que el acto lo hizo de forma razonable. A medida que se promulgan nuevas normas sobre protección ambiental, van surgiendo nuevas obligaciones que pueden desembocar en responsabilidad.

En los casos de responsabilidad por culpa, la víctima puede tropezar con dificultades a la hora de probar que la acción de la otra parte fue ilícita.

De esta manera, si los gobiernos aplican con rigor la responsabilidad por culpa, ésta podrá desempeñar un importante papel a la hora de hacer cumplir la normativa de ambiente y servirá para poder recuperar los costos de restauración del medio natural agredido como consecuencia de actos ilícitos. Sin embargo, la responsabilidad por culpa no puede aplicarse para recuperar tales costes en los casos en los que no se puede demostrar la existencia de culpa.

La imputación de la responsabilidad y su determinación fundamento en este sistema de imputabilidad es intrincada y complicada en materia de daños ambientales.

En este sistema de conflictos surgen dos teorías doctrinales:

1.7.1. La “Equivalencia de las condiciones”, esto es que todos los hechos que concurren en la producción de un daño son equivalentes entre sí y cualquiera de ellos puede ser considerado como causa.

1.7.2. La otra teoría denominada “Causalidad Adecuada”, o sea que sólo deben considerarse como causa aquellos hechos de los que quepa razonablemente la producción del resultado dañoso.

Estas teorías tampoco resuelven de ningún modo la creditación del problema del daño ambiental, puesto que de todas maneras es requisito “sine qua non”, la existencia de la culpa en el caso concreto.

En materia de responsabilidad extracontractual la culpa no se presume, es decir la carga de la prueba de la culpa recae sobre el perjudicado. En tanto en la contractual se presume la culpa del responsable por incumplimiento de la obligación, y en

consecuencia deberá probar que la infracción se produjo por causa no imputable a el mismo.

No obstante PACCHIONI: considera que existe una diferencia entre la culpa contractual y la culpa extracontractual: en esta la diligencia debida se refiere a la actitud que toda persona debe asumir ante los demás, con independencia de toda relación obligatoria especial formada antes; por el contrario, en la culpa contractual la diligencia debida se relaciona con un deber concreto y específico asumido convencionalmente o de otro modo. Sin embargo, esta diligencia específica no es excluyente de la genérica ni la absorbe; es sencillamente concurrente. La diferencia resulta de la diversa naturaleza de las obligaciones. (BUSTAMANTE, Alsina, 1993).

1.8. Problemas para probar la Causalidad

Para poder obtener indemnización por daños y perjuicios, la parte perjudicada debe probar que el daño es consecuencia de

un acto de la parte responsable, o de un incidente del que fue responsable dicha parte. No obstante, en el caso del daño ecológico se plantean problemas especiales: como la contaminación crónica, que en ocasiones no se puede establecer el nexo causal si el daño es resultado de actividades de varias partes distintas; también surgen dificultades si el daño no se manifiesta hasta pasado un tiempo. Por último, existen muchas dudas científicas en relación con el nexo causal entre la exposición a la contaminación y el daño, y puede ocurrir que la parte responsable intente refutar las pruebas de causalidad presentadas por la parte perjudicada planteando otras posibles explicaciones científicas sobre el daño (Libro Verde, 1993).

1.9. Principio de Responsabilidad Objetiva.

Este principio de responsabilidad se concibió en las postrimerías del Siglo XIX y se presenta como un instrumento material. En aquel tiempo se caracterizó exclusivamente como un elemento de propiedad puramente materialista, e individualista, no obstante, esa etapa ya fue superada; y otras

son, las necesidades, preocupaciones y soluciones que se plantean en razón de la calidad y condición de los bienes que se pretende proteger.

“La teoría se aplica en Francia en 1896, a consecuencia del fallo dictado por la Corte de Casación en el caso de responsabilidad del propietario de un remolcador a quién se le imputa la responsabilidad de la muerte de un mecánico causada por la explosión de una caldera, y la instancia determinó que había ocurrido por un vicio de construcción, lo que excluía el caso fortuito y la fuerza mayor, las que seguramente eran las únicas que se podían aducir ante la presunción legal objetiva”. (BUSTAMANTE, Alsina, 1993).

Durante esta época había ganado en Francia mucho terreno la Escuela Positivista Italiana del Derecho Penal, lo que llevo a los administradores de justicia y teóricos a buscar el medio de fundar en este ámbito la existencia de una responsabilidad civil sin culpa.

Nació así la teoría del riesgo, que propugna la responsabilidad civil independiente de toda idea de culpa.

“Su aparición MAZEAUD y TUNC, la señala en la historia de la responsabilidad civil, como una fecha memorable,

porque con ella por primera vez se va a discutir un principio que, hasta entonces, parecía intangible: la necesidad de una culpa para exigir la responsabilidad civil de aquel que por su actividad haya causado un daño”.

“Entre los partidarios de la teoría del riesgo algunos se niegan a reconocer la necesidad de la culpa para fundar la responsabilidad; pero otros declaran que todo hecho culposo o no, que causa un daño, obliga al autor a la reparación”. (BUSTAMANTE, Alsina, 1989).

La teoría del riesgo fue expuesta con vehemencia en la doctrina por algunos estudiosos del derecho, sin embargo fue perdiendo fuerza desde el momento en que se dictó la ley de Accidentes de Trabajo, el 9 de abril de 1898, en virtud de la cual el obrero accidentado estaba en adelante dispensado de probar la culpa para obtener la reparación del daño sufrido, aunque limitado a un resarcimiento parcial.

La responsabilidad sin culpa ha ido avanzando y en la legislación Francesa después de la sentencia de 1886, se dictó la ley de accidentes de Trabajo el 9 de abril de 1898 y el 30 de octubre de 1946 la ley que la incorporó al sistema de seguridad social, estableciéndose una responsabilidad de tipo objetivo.

También la legislación francesa ha establecido la Responsabilidad objetivo en las siguientes normas:

Ley de 31 de marzo de 1924, relativa a los accidentes causados por las aeronaves en la superficie; la Ley de 8 de julio de 1941, con respecto a los daños causados por los telesféricos. En estos casos la única eximente de la responsabilidad es la “culpa de la víctima”.

Es pertinente observar que también se establece la responsabilidad objetiva en los casos de los daños producidos por los reactores nucleares de acuerdo con los términos de la convención de la O.E.C.E. de 29 de julio de 1960 y la Convención de Bruselas del 25 de mayo de 1962, sobre responsabilidad de los explotadores de navíos nucleares.

Hay otros casos de mayor significación en Francia que dan lugar a que induvitablemente surja la responsabilidad objetiva o responsabilidad con eliminación de la culpa ellos son:

La ley 5 de enero de 1968 que introduce un nuevo texto en el artículo 489 del Código Civil y en la Ley del 4 de junio de 1970 que agrega al Código Penal el artículo 314, estableciendo la Responsabilidad Civil de carácter colectivo en los casos de daños allí previstos, además de las penalidades correccionales.

El Artículo 489 Código Civil Francés dice ahora. “El que cause un daño a otro hallándose bajo la influencia de una turbación mental, no está menos obligando a la reparación”.

La responsabilidad objetiva se presenta como una orientación especialmente adaptada a las características específicas de la reparación del daño ecológico. Los mecanismos de responsabilidad objetiva simplifican el establecimiento de la responsabilidad porque eximen de probar la existencia de culpa. Sin embargo, la víctima debe demostrar que el daño se debe a la actuación de un tercero.

Las ventajas de un sistema de estas características son, en pocas palabras, las siguientes: un régimen de responsabilidad objetiva puede incitar a una mejor gestión de riesgos y

proporcionar certidumbre jurídica a las empresas sujetas a este sistema. Puede, asimismo, favorecer la puesta en práctica del principio de que quien contamina, paga con respecto a algunos tipos de actividades económicas, porque este sistema imputa los daños ocasionados por una actividad económica a la persona que explota tal actividad.

La responsabilidad objetiva o sin culpa representa una simplificación en el establecimiento de la responsabilidad. No obstante, el perjudicado debe probar que el daño es consecuencia de un acto u omisión de un sujeto pasivo. Fundamentalmente, pues, este tipo de responsabilidad sirve de incentivo para que se adopten medidas preventivas.

La determinación del campo de aplicación de un sistema de responsabilidad objetiva por daños al ambiente es tarea difícil pero fundamental. Los responsables potenciales necesitan saber cuanto pueden llegar a tener que pagar en caso de que provoquen un daño. Esta necesidad de certidumbre jurídica se

opone a la necesidad de definiciones flexibles que puedan adaptarse a los avances tecnológicos y a situaciones imprevistas.

Pueden surgir algunas dificultades importantes a la hora de aplicar los conceptos de la responsabilidad civil para obtener una indemnización por daños al ambiente. A veces no se pueden determinar categóricamente desde el punto de vista científico aspectos tales como los efectos a largo plazo de un contaminante dado. Los conceptos de “responsabilidad”, “daño” y, sobre todo, “medio ó ambiente” son ambiguos y cada ordenamiento jurídico ofrece su propia interpretación. Un sistema de responsabilidad objetiva con un campo de aplicación demasiado amplio puede considerarse demasiado oneroso para los sectores implicados en algunos casos. Podría decirse, por ejemplo, que la responsabilidad objetiva puede constituir un freno a la inversión en la industria. Por otro lado, un sistema demasiado limitado puede dejar actividades sin cubrir, con lo cual el reparto de los costos de restauración no sería el correcto.

El problema reside en determinar las actividades y procedimientos que debe regular tal sistema. Algunos de los aspectos que podrían considerarse a la hora de decidir sobre la conveniencia de aplicar la responsabilidad objetiva a un sector o tipo de actividad concreto pueden ser los siguientes:

- El tipo de riesgo que presenta la actividad.
- La probabilidad de que la actividad provoque un daño y la posible magnitud de ese de daño.
- El incentivo que ofrece la responsabilidad objetiva para una mejor gestión de los riesgos y la prevención de daños.
- La viabilidad y los costes de la restauración del daño que probablemente ocurrirá.
- La posible carga económica de la responsabilidad objetiva para una mejor gestión de los riesgos y la prevención.

1.9.1. Opción entre ambos sistemas en el caso de contaminación por Hidrocarburos.

La contaminación por hidrocarburos o sustancias peligrosas, es un hecho de devastadoras consecuencias y a los sistemas de responsabilidad contractual como al sistema extracontractual hay que asignarles todos los efectos propios del principio de responsabilidad objetiva, o sea “el que contamina paga”, no obstante son profundas las discusiones a este respecto.

1.10. La Prueba de la Culpa

La tendencia internacional se orienta a relevar la prueba de la culpa, ejemplo de esta afirmación son:

Convenios Internacionales para regir el sistema de compensaciones y definición es suscritos en 1969.

1.10.1. El Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a la contaminación por

Hidrocarburos (C.L.C 1969),

1.10.2. Convenio Internacional sobre la Constitución de un fondo Internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por Hidrocarburos (Convenio del Fondo 1971 o FIDAC).

El primero de los convenios (el C.L.C.) se basa en el principio de la responsabilidad Civil Objetiva del propietario del Buque quien tiene derecho a limitar dicha responsabilidad en función del arqueo de buque.

El segundo Convenio FIDAC o FONDO, se considera complementario al primero y establece un régimen de indemnización para suplir el convenio C.L.C.. El Fondo se constituye con los países que adhieren al convenio y cotizan de conformidad con el número de toneladas que mueven anualmente.

1.11. Regímenes de Pago

Actualmente existen cinco tipos de régimen de pago, desde luego, cada uno de ellos para su aplicación esta sujeto a cumplir algunos requisitos, por ejemplo en el caso de la llamada “acumulación” de responsabilidades contractual y delictual, sus partidarios “admiten que la responsabilidad delictual puede aplicarse entre contratantes y los adversarios de la acumulación niegan a los contratantes la posibilidad de invocar el artículo 1382 del Código Civil Francés”. (BUSTAMANTE, Alsina, 1993).

Otros se refieren al vínculo obligacional y la efectiva producción del daño, consecuencia del incumplimiento o infracción de aquel vínculo, lo cierto es que en la doctrina dicha clasificación es ampliamente utilizada por la mayoría de los autores, a tal punto que a esta división, se le ha dado el nombre de Suma División. (PEIRANO, Facio, 1981).

Esta proyección se traduce en que los daños que no son de naturaleza económica quedan por fuera.

No obstante consideramos que esta aseveración no es afortunada puesto que todo bien ser viviente no tiene un valor económico representativo de conformidad con modelos teóricos y prácticos de valuación.

1.12. Actividades que deben estar sujetas al régimen de responsabilidad objetiva

La clasificación de las Actividades sujetas al régimen de responsabilidad objetiva pueden seguirse por varios caminos. Sin embargo es necesario evitar, un sistema demasiado amplio, es decir, que regule un número muy grande de actividades, ya que podría tener consecuencias negativas para los agentes económicos, crear incertidumbre jurídica y resultar inaplicable.

Es necesario tener en cuenta en un régimen de estas características a los distintos sectores, especialmente el de los transportes, caracterizado, precisamente, por la movilidad y por presentar tipos distintos de riesgo en función del modo de transporte.

Por otra parte en el campo de la aplicación de la responsabilidad objetiva, es importante dejar claro el concepto de actividad peligrosa, ya que, es lo que define en esencia el sometimiento o no de un hecho a un régimen de estas características. Los sistemas de responsabilidad objetiva basados en las actividades peligrosas deben fundamentarse en una concepción común de la noción de peligrosidad.

1.13. Responsabilidad en el Transporte de Hidrocarburos

Los daños que se ocasionan al medio natural son invaluable y la responsabilidad establecida en el Código Civil, pone su resarcimiento es totalmente ineficaz en estos tiempos modernos.

La mayoría de los acuerdos internacionales se han ocupado mayormente de regular algunos aspectos como el transporte por mar y en aguas navegables fluviales, sin embargo el transporte por carreteras, oleoductos, y en general en las

distintas actividades de trasiego en donde se suscitan permanentemente casos de accidentes están lejos de responder por los daños causados. El convenio de Bruselas o Convención de Bruselas sobre intervenciones en Alta Mar en caso de accidentes suscrito el día 29 de noviembre de 1969 “fue impulsado después del accidente del TORREY CANYON introduciendo posibilidades de intervención por parte de los estados ribereños, en alta mar, al objeto de adoptar las medidas necesarias para prevenir, atenuar o eliminar peligros graves o inminentes que presenta para sus costas la posible polución por hidrocarburos como consecuencia de un accidente”. (MARTÍN, Mateo, 1977).

El Convenio de Londres de 1973, sobre el vertido de sustancias contaminantes desde buques, se refiere fundamentalmente a los hidrocarburos pretendiendo llenar ciertas lagunas existentes en la legislación como por ejemplo el establecimiento de zonas especiales dentro de las cuales se prohíben los vertidos.

“Estas zonas son: Mar Mediterráneo, Báltico, Mar Negro, Mar Rojo y la Zona del Golfo Pérsico y Omán. Los nuevos petroleros de más de 70,00 toneladas, deberán contar con instalaciones adecuadas para evitar que se contaminen las aguas de lastre y dispositivos de vigilancia para el control de los vertidos”. (MARTÍN, Mateo, 1977).

Ley 11 de 18 de junio de 1991, que corresponde al Protocolo para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas hace la siguiente regulación:

Artículo I. Ambito de Aplicación.

El ámbito del presente Convenio será el área marítima del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las Altas Partes Contratantes.

Este Convenio se aplica asimismo, a la plataforma continental cuando sea extendida por las Altas Partes Contratantes más allá de sus 200 millas.

La zona costera, donde se manifiesta ecológicamente la

interacción de la tierra, el mar y la atmósfera será determinada por cada Estado Parte, de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes.

Así mismo en lo que respecta a las obligaciones generales, el Artículo II dice que:

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen, individualmente, o mediante la cooperación bilateral o multilateral, a adoptar las medidas apropiadas de acuerdo con las disposiciones del presente Protocolo para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural o cultural único, con particular énfasis en la flora y fauna amenazados de agotamiento y extinción, realizando estudios orientados a la reconstrucción del medio o repoblamiento de fauna y flora en casos necesarios.

Para este fin las Altas Partes Contratantes deberán establecer áreas bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas. En estas áreas se establecerá un manejo integro, sobre la base de estudios”.

1.14. Responsabilidad Canalizada

Es difícil también determinar sobre el sujeto activo de la responsabilidad. El hecho de “canalizarla” sobre una parte determinada puede ser una manera eficaz y equitativa de

internalizar costes y fomentar el aspecto preventivo de la responsabilidad objetiva, siempre que tal canalización se dirija hacia la parte que posea los conocimientos técnicos, los recursos y el control práctico adecuados para realizar la gestión de riesgos más eficaz.

1.15. Responsabilidad Colectiva

Hay casos en que puede haber más de un responsable del daño o de parte de un daño causado y puede surgir el problema de la distribución de esa responsabilidad. Para facilitar al perjudicado la tarea de demandar a varias partes, los ordenamientos jurídicos suelen autorizar una acción contra más de un posible responsable a la vez. La distribución de la responsabilidad entre las partes responsables se hace en función de que la responsabilidad colectiva, el responsable debe indemnizar sólo por la parte del daño que pueda realmente imputarse a su actividad concreta. En el caso de contaminación acumulada, puede ser imposible establecer resoluciones tan precisas.

1.16. Responsabilidad Solidaria

Con arreglo a la responsabilidad solidaria, cada parte es responsable por la cantidad total. Esta concepción plantea varios problemas como la multiciplidad de procesos judiciales. Pero se pueden dar casos evidentemente injustos si el perjudicado demanda en primer lugar a la parte con más recursos económicos en vez de a la parte que ha causado mayores daños, lo cual se conoce como efecto de "deep-pocket" (bolsillo sin fondo). La responsabilidad solidaria puede tener como consecuencia que el perjudicado busque la jurisdicción más favorable, si las partes responsables son de países distintos y la legislación de uno de ellos le es más propicia.

1.17. Límites de la Responsabilidad

No hay acuerdo sobre la posibilidad de limitar la responsabilidad objetiva. Algunos dicen que cuando el responsable ha tomado las medidas de prevención razonables y se ha asegurado contra los costes de posibles accidentes, no tiene sentido obligarle a suspender sus actividades si se

producen imprevistos. Por otra parte, si se fijan límites a la responsabilidad se reducirá su efecto preventivo y los costes de restauración que se sitúan por encima de esos límites recaerán sobre el contribuyente, lo cual se opone al principio de que quién contamina, paga.

Los límites a la responsabilidad deberán fijarse en un grado elevado para no desvirtuar la función preventiva de la responsabilidad objetiva. Un proyecto de recomendación de la OCDE sobre indemnización de las víctimas de la contaminación accidental propone que, en el caso de fijarse unos límites, los contaminadores potenciales tendrían que contribuir a un fondo de indemnización que cubriera la parte de los costes por encima de los límites que corresponde pagar a los responsables.

1.18. Actividades Riesgosas

Los medios utilizados para los embarques en el ámbito internacional deben estar sometidos a los estándares de seguridad que establecen los convenios y las reglas técnicas, lo

mismo que en el territorio continental, insular o marítimo.

La transportación de estas sustancias en cualesquiera de sus formas o en su utilización implica una actividad riesgosa o lo que es lo mismo de carácter peligroso.

En un estudio realizado con la finalidad de armonizar las legislaciones de Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú, sobre responsabilidad civil de contaminación Marina por petróleo, señala que esta actividad encuentra su fundamento de Responsabilidad en la Teoría del Riesgo o de las actividades peligrosas. (GAVIRIA, 1993).

Las sustancias potencialmente peligrosas son en síntesis todos aquellos productos derivados del petróleo y que poseen características especiales en su aspecto físico, contenido químico y peligrosidad, por lo que cualesquiera vertimiento fuera de los controles técnico-científicos o de utilización produce un daño material, en ocasiones de difícil valuación económica y que requieren esfuerzos importantes para

resarcirlos; no obstante de todas maneras es preferible esta situación a que continúe existiendo la impunidad.

Algunos autores clasifican por grupos estos productos y entre ellos podemos mencionar: “hidrocarburos volátiles asignados por proceso de combustión incompleta, de combustibles carburantes, los hidrocarburos aromáticos policíclicos que aparecen en los escapes de los vehículos con motor de gasolina y en la combustión de materiales orgánicos, en las fábricas de gas, refinerías e industrias químicas”. (MARTIN, Mateo, 1977).

La actividad empresarial orientada con responsabilidad y sujeta a principios generales de derecho contribuyen en gran medida a prevenir y mejorar la eficiencia en la transportación de los hidrocarburos considerados por su esencia de actividad peligrosa.

Las modernas clasificaciones en las actividades del hombre no pueden ser ajenas al derecho civil, puesto que la responsabilidad desde el punto de vista económico jamás podrá tener otra connotación, cualesquiera que sea la fórmula de reclamación implica un resultado de orden patrimonial por esencia.

Los efectos nocivos no solamente afectan un patrimonio en particular sino el patrimonio de una región o grupo que trasciende los vínculos locales y forman parte del patrimonio universal.

Estos productos representan un riesgo permanente de orden patrimonial exclusivo y de conjunto, a la salud, el medio y en general a la vida.

1.19. Sustancias Contaminantes

La Ley 21 de 9 de julio de 1980 de la República de Panamá, define este concepto de la siguiente manera:

“Sustancias Contaminantes: Es cualquier sustancias, si se introduce en el mar o en cualquier agua directa o indirectamente conectada al mar, puede original riesgos para la salud de las personas, dañar los cursos biológicos, la vida marina, el atractivo natural del ambiente o interferir con otros usos legítimos del mar”.

2. Responsabilidad Civil Objetiva y Daño Ambiental

2.1. Concepto

El Libro Verde de la Comisión Europea plantea un debate a gran escala sobre el tema de la reparación del daño ecológico.

En primer lugar debemos utilizar mecanismos de responsabilidad civil como medio para asignar la responsabilidad por los gastos necesarios en la restauración del ambiente. La responsabilidad civil es una herramienta jurídica y económica que sirve para obligar al responsable de un daño a pagar una indemnización por los gastos de su reparación (Libro Verde, 1993).

La responsabilidad Civil ambiental, tiene importantes funciones a fin de consolidar determinadas normas de conducta e impedir que se causen más daños en el futuro, dado que:

2.1.1. La opinión pública exige sistemas de responsabilidad y de indemnización.

2.1.2. Los gobiernos de los países europeos se han comprometido a emprender una labor en el campo de la responsabilidad civil.

2.1.3. En el campo del transporte y Ambiente de la Unión Europea el 25 de enero de 1993, insto a estudiar la viabilidad de establecer un sistema de sanciones y responsabilidad civil por la contaminación del ambiente. El 24 de febrero de 1993 la Comisión dio respuesta a esta exigencia del Consejo con la adopción de una comunicación sobre "Una política común de seguridad marítima"..

2.1.4. El Consejo de Europa ha elaborada un Convenio sobre Responsabilidad Objetiva por los Daños Resultantes de Actividades Peligrosas para el Ambiente, y otros organismos Internacionales están trabajando también en la preparación de convenios Internacionales sobre sistemas de responsabilidad por daños al ambiente.

2.1.5. Si hay diferencias en la manera de utilizar el mecanismo de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente entre los distintos Estados miembros, la competencia puede resultar falseada y el funcionamiento del mercado interior, obstaculizado (Libro Verde, 1993).

En segundo lugar, el Libro Verde expone la posible reparación de los daños ecológicos a los que no pueden aplicarse los principios de responsabilidad civil. Así pues, estudia los sistemas de Indemnización conjunta vigentes, con sus problemas y limitaciones (Libro Verde, 1993).

2.2. La reparación del daño ecológico mediante mecanismos de responsabilidad civil.

2.2.1. El Principio Contaminador - Pagador.-

La práctica legislativa, y las corrientes ambientalistas en lo que corresponde a definir la Responsabilidad Civil por la contaminación acuñan el principio Contaminador - Pagador, “el que contamina

paga” independientemente de la causa. Los ordenamientos civiles consagrados en los Códigos Civiles no contemplan este principio, no lo prevén en sus normativos, puesto que todos se sustentan en la teoría de la culpa o principio subjetivo de responsabilidad.

La concepción teórica Contaminador-Pagador no es otra que la Responsabilidad que surge de la teoría objetiva o del riesgo que debemos aplicar como respuesta a los daños causados por todo los accidentes que produzcan daño a cualesquiera bien particular de la comunidad o bien público para que no queden sin resarcimiento.

La evaluación permanente y los requerimientos jurídicos y técnicos son una necesidad insoslayable no solamente para la República de Panamá, sino para todos los países del mundo.

En materia marítima se tienen en cuenta algunos aspectos de seguridad, como la “Prueba Térmica” para el

caso de los buques que transportan material radioactivo, no obstante el departamento de energía de Estados Unidos (DOE) señala que algunos accidentes solamente pueden producirse en la cubierta y no debajo.

También se analiza la conformidad con los estándares y mediante una combinación de métodos y un modelo de cálculo se llevan a cabo las pruebas. Ejemplo: Tasa aceptable de filtración del casco. Es cierto que en el campo marítimo se toman importantes medidas de seguridad, sin embargo no es menos cierto que en otros campos del transporte esta acción no es tan efectiva y a diario observamos en las carreteras y vías publicas, vehículos transportando estos materiales sin cumplir con los mínimos requisitos de seguridad que se exigen; su acción es de temeridad frente a la vida de los asociados y de los medios de la naturaleza, o ecosistemas de vida silvestre en general.

La responsabilidad civil desempeña un papel importante en un programa general de protección del medio o ambiente, es y debe ser su columna vertebral.

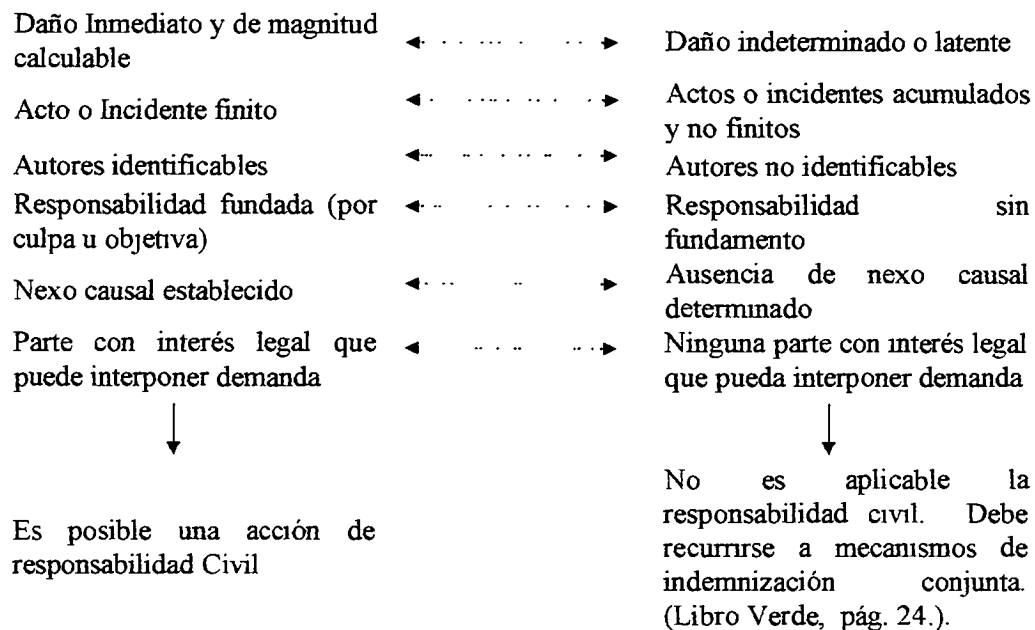
Los Estados establecen políticas y programas con objeto de mantener y restaurar el medio ambiente para situarlo a la altura de las normas comunitarias de calidad y la responsabilidad civil sirve para recuperar los costos de la restauración exigida.

La responsabilidad civil contribuye a que se ponga en práctica el principio “quien contamina, paga”; y podrá aplicarse a incidentes concretos en los que el daño haya sido causado por responsables identificables.

Para poder obtener una indemnización por daños al medio o ambiente se debe cumplir con una serie de condiciones. Así pues, si no puede identificarse a ningún responsable, el principio de responsabilidad civil es improcedente para garantizar la restauración del medio

natural agredido. Por estas razones, habrá que estudiar el tipo de mecanismo de responsabilidad civil (por culpa u objetiva) y demás medios (sistemas de indemnización) adecuados para que la restauración del medio ambiente se lleve efectivamente a cabo.

2.3. Aplicación de la Responsabilidad Civil en Caso de Daños al Medio Ambiente



2.4. Valoración del Daño Ambiental

La responsabilidad por daño ambiental dentro de las fases de evaluación de los daños a los recursos naturales debe

determinarse mediante el peritaje ecológico y los planes de restauración con el propósito de que los recursos naturales vuelvan a su estado anterior. En los Estados Unidos se discuten distintos sistemas, así por ejemplo existen los “métodos ecocéntricos” de valoración del daño que se sustentan en los costos de restauración y reemplazamiento, costos de adquisición de recursos similares y la pérdida del valor de uso que se evalúa por métodos biológicos y en segundo lugar los métodos hemocéntricos de valoración del daño que comprenden la utilización de cálculos de costo de viajes, valoración hedónica y contingente, esto significa que el propósito es medir la disposición de pagar la prevención de los daños o la disposición de aceptar dinero para que el daño ocurra.

El debate sobre la responsabilidad del daño ambiental y la evaluación del daño ambiental es amplia y comprende el resguardo, restauración y reforestación del ambiente ecológicamente sano.

2.4.1. Peritaje Ecológico: el peritaje debe tener presente todas las perturbaciones ocasionadas por las personas que provocan alteraciones en los procesos y patrones del ecosistema en una amplia gama de posibilidades, debe cuantificar sobre parámetros promedios para evitar las posibilidades de especulación, lo cual significa que debe orientarse a buscar los índices de funcionamiento de los ecosistemas, comprender los patrones globales de equilibrio de la naturaleza y su armonía con el propósito de interpretar los efectos perturbadores suscitados por la acción del hombre.

2.5. La Necesidad y Posibilidad de Aseguramiento.

A todas estas cuestiones se suman otros problemas que deberán solucionarse para garantizar la plena aplicación del régimen de responsabilidad objetiva y obtener todas las ventajas que un dispositivo como éste presenta para el medio ambiente.

Para responder a todas las interrogantes a la hora de establecer un régimen de responsabilidad civil y, probablemente, con un carácter más agudo por tratarse del daño ecológico, una de las opciones es aplicar las soluciones propuestas en el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños ocasionados por actividades peligrosas para el medio ambiente.

Si se toma como solución el Convenio del Consejo de Europa para establecer un régimen comunitario de responsabilidad objetiva, habrá que conceder una importancia especial a las disposiciones del convenio que dan libertad a las partes contratantes para determinar las condiciones de su ejecución; por ejemplo, las relativas al sistema de garantía financiera obligatoria creado por el Convenio.

Por otra parte, el Convenio del Consejo de Europa puede llegar a constituir el punto de partida para un sistema comunitario de reparación del daño ecológico. Los componentes del régimen de responsabilidad objetiva

establecidos en ese Convenio pueden ser soluciones para las principales cuestiones que se acaban de exponer, a saber, qué es daño ecológico, quién es el responsable y cuáles deben ser las actividades reguladas por el sistema de responsabilidad objetiva.

2.6. Imputabilidad de la Responsabilidad

A este respecto se plantea la cuestión de la canalización de la responsabilidad objetiva con objeto de conseguir una solución eficaz y justa con respecto a la asignación de los gastos.

La responsabilidad debe canalizarse hacia la parte que posee los conocimientos técnicos, los recursos y el control operativo de la actividad.

El establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva plantea, además, otras cuestiones importantes: la carga de la prueba, la limitación de la responsabilidad, el contenido de un sistema de garantía económica, etc.

En caso que no pueda aplicarse la responsabilidad civil para recuperar los costes de restauración, será preciso utilizar otros mecanismos de responsabilidad por los costes de restauración de los medios naturales agredidos. Así pues, habrá que estudiar el modo de solucionar el problema de las limitaciones inherentes a los regímenes de responsabilidad civil. La solución podría ser recurrir a mecanismos de indemnización conjunta para cubrir los gastos de restauración del medio ambiente. Un sistema de estas características puede repartir equitativamente la responsabilidad de los costes en el interior del sector económico más vinculado a la fuente presumible del daño. Podrían combinarse las ventajas de la responsabilidad civil y las de los sistemas de indemnización.

En la práctica, un régimen de responsabilidad en materia de medio o ambiente con carácter integrado podría funcionar así:

- En los casos que un daño pueda atribuirse a un responsable concreto, se aplicará la responsabilidad civil para obtener

indemnización según el sistema establecido en el proyecto de Convenio del Consejo Europa.

- Si los daños no pueden imputarse a actividades de ningún responsable concreto (por no ser posible su identificación), los sistemas de indemnización conjuntas - lo más descentralizados posible - repartirán los costes de las medidas de restauración entre algunos sectores económicos.

En el contexto de todas estas relaciones cabría la posibilidad de crear un sistema que potenciara las ventajas de la responsabilidad civil al tiempo que compensara sus limitaciones con las ventajas de los mecanismos de indemnización.

CAPÍTULO III

JURISPRUDENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL LEGITIMACIÓN ACTIVA Y RESPONSABILIDAD OBJETIVA

1. Cuestiones Procesales

En la República de Chile la Ley de Bases dispone que “Producido Daño Ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado “Para lo primero debe deducirse la acción ambiental y para lo segundo la acción indemnizatoria” (VALENZUELA, 1996).

La Acción Ambiental, por la que se busca reponer el Medio Ambiente responde a uno o más de sus componentes, a una calidad similar a la que tenía con anterioridad al daño causado, o en caso de no ser esto posible, restablecer sus propiedades básicas, lo cual puede hacer el estado, las municipalidades o las personas que hayan experimentado el daño o perjuicio sin distinción de persona natural, jurídica, pública o privada.

Tratándose de su interposición por el estado o las municipalidades, no se exige que los actores “hayan sufrido el daño o perjuicio” lo que mueve a entender que estas entidades pueden deducir la acción ambiental bajo el solo supuesto de que se haya causado daño ambiental, aunque

solamente por hechos acaecidos en sus respectivas comunas, en el caso particular de las municipalidades. (VALENZUELA, 1996).

En lo que respecta a la Ley de Bases no contempla provisiones especiales para la legitimación activa para la acción indemnizatoria porque se rige por los principios generales del Derecho Común. El actor en consecuencia debe probar que ha sido víctima del daño y que busca obtener el resarcimiento y el Estado no goza de tratamiento diferencial.

El daño ambiental es el centro de la Responsabilidad Civil, ya que puede abarcar los daños patrimoniales, morales y las pérdidas, hasta las que genera ganancias.

1.1. El Bien Jurídico Tutelado

En este orden de ideas lo que nos corresponde es estudiar los preceptos de los Códigos Civiles para darnos cuenta si también abarcan la defensa de los daños al Medio Ambiente entendido éste “como bien jurídico”. “El bien jurídico Medio Ambiente se conforma así como bien Colectivo, desde el punto de vista de la titularidad de su disfrute”, por lo que su defensa será

primordialmente de naturaleza pública” (NIDO, 1996).

El problema de la responsabilidad por el deterioro o daño al medio ambiente, ya no es un asunto discutible como bien jurídico tutelado. Actualmente esta reconocido por Tratados y Convenios internacionales, así como a nivel Técnico y en la realidad Jurídica.

El Código Civil de Chile en su artículo 1969 señala que “aquel que por dolo o culpa cause un daño a otro está obligado a indemnizarlo. El descargo por falta de dolo o culpa corresponde a su autor”. Por su parte el artículo 1970 dispone que “aquel que mediante un bien riesgoso o peligroso, o por el ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa, cause un daño a otro, está obligado a repararlo”. Ambas disposiciones se refieren al daño que el agente cause “a otro” y por ende el derecho del “otro”; esto es, el agraviado, de obtener una indemnización. (FERRANDO, 1996).

Los Códigos Civiles se han hecho en función individual, esto es, para resolver el problema sobre el daño que se le irroge al patrimonio, la salud o bien la moral, de algún individuo y en estos

casos siempre que concurren los requisitos correspondientes el agente deberá indemnizarlo y desde luego el agraviado tendrá el derecho a la indemnización.

La discusión sobre este aspecto consideramos que ha sido superado por la existencia de nuevas concepciones sobre la responsabilidad y fundamentalmente porque la deficiencia en la formulación legal, ha sido superada por leyes ambientales o por los Códigos de Medio Ambiente que como el de la República del Perú sostienen la obligación genérica de conservar el Ambiente y el derecho que todos tienen de gozar del mismo. Esta normativa incorporó el concepto o principio “Contaminador pagador” cuyo texto es el siguiente: “Los costos de prevención, vigilancia, recuperación y compensación del deterioro ambiental corren a cargo del causante del perjuicio”. En la frase “recuperación y compensación del deterioro ambiental” se encuentra la responsabilidad civil del causante del perjuicio cuando la conducta es antijurídica. Coexistiendo este principio con las normas de responsabilidad civil extracontractual del Código Civil, cabría interpretar que cuando este se refiere al agraviado en la expresión

“otro”, debe entenderse que bajo ella se encuentra tanto el individuo, como la colectividad. (FERRANDO, 1996).

1.2. Legitimación Procesal

Estas consideraciones también se reafirman con el principio de los “intereses difusos” aceptado como un elemento de legitimación activa jurisprudencial y legal. A este respecto comentaremos la Sentencia emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia de Panamá que involucra la defensa del interés social o de la colectividad para la legitimatio ad causam.

El reconocimiento jurisprudencial se dio en la demanda formulada en una petición dirigida a esta Sala Contencioso Administrativa para que se declare que es nula una resolución del 14 de septiembre de 1992, y en la cual no se admitió la oposición de ANCON en una concesión de explotación forestal.

El Tribunal dentro de sus consideraciones dice que el caso es de gran relevancia por cuanto que se plantea dentro de un

proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción la defensa de derechos supra-individuales, que también se conocen en la doctrina como derechos difusos que resuelven la legitimación activa.

1.3. La defensa del interés social en el proceso.

El Tribunal en su análisis logra establecer que “La sociedad contemporánea experimenta fenómenos de industrialización y de urbanización que han generado profundos cambios tanto en la América Latina, en general, como en Panamá, en particular. Estas realidades se reflejan en el proceso moderno”.

La sentencia de nuestro máximo Tribunal de Justicia menciona al procesalista italiano Mauro Capelletti quien ha señalado que a raíz de esos fenómenos y de la masificación de la producción y el consumo de nuestras sociedades ha surgido una serie de relaciones humanas que asumen carácter colectivo pues ya incluso ciertos derechos y deberes básicos previstos en las

declaraciones de derechos de los siglos XVIII y XIX han sido adicionados por derechos, metas individuales, colectivos, derechos sociales y deberes de las asociaciones, comunidades y grupos sociales. Sin embargo, el mismo autor anota que la concepción tradicional del proceso como un asunto que atañe a dos partes y en el cual generalmente se debaten derechos individuales se ha ido superando por la posibilidad de perjuicios colectivos que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas de actividad económica. (The Judicial process in comparative perspective, Oxford University Press, Oxford (Inglaterra), 1989).

Lo anterior ha llevado a diferentes naciones a modificar sus sistemas procesales de forma que se otorgue legitimatio ad causam (legitimación procesal) a nuevas instituciones publicas y privadas para actuar como parte en procesos en los que se persiga la defensa de intereses colectivos o difusos, en el sentido de que o bien esos derechos o intereses no pertenecen a ningún individuo en particular o bien que los individuos poseen sólo una porción insignificante de esos derechos. El mismo Cappelletti señala que en nuestra época “la protección de derechos difusos ha adquirido una crucial

importancia para el progreso y quizás para la sobrevivencia de la humanidad”.

En el área de la protección procesal de los intereses difusos se han adoptado desde soluciones tales como otorgar capacidad para ser parte a consumidores individualmente considerados, asociaciones de consumidores y en algunos casos a representantes del Ministerio Público, pero esta última solución no ha sido suficiente, como lo demuestra la experiencia reciente de Bélgica, Francia e Italia. Otros países han brindado nuevas soluciones a este problema al crear dependencias estatales especiales, tales como el Ombusman de los Consumidores, creado en Suecia en 1970, el Director General de Comercio Justo en Inglaterra, la Oficina de Control de Acuerdos Restrictivos de la Competencia en India creada en 1969 y otras.

En los Estados Unidos de América se ha combinado la actividad de representantes gubernamentales con el reconocimiento de legitimación procesal a asociaciones de diversa índole que a través de acciones colectivas (class actions) han

reivindicado este tipo de intereses. Vale la pena mencionar, por ultimo, la llamada acción de relatoría (relator action) de Inglaterra consistente en un proceso iniciado para defender intereses públicos por un individuo privado o un grupo que de otra forma no tendrá legitimación, pero que ha demandado en ausencia y con el consentimiento del Procurador General.

- 1.4. La protección a los recursos naturales y el medio ambiente como intereses difusos que pueden plantearse en procesos contencioso-administrativos.

Podemos entender que los intereses o derechos difusos son aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares. así por ejemplo, en el campo de las relaciones de consumo serán intereses o derechos difusos los relacionados con la publicidad engañosa o abusiva y la colocación en el mercado de productos con alto grado de nocividad o peligrosidad para la salud de todos los consumidores, según lo ha destacado la procesalista brasileña Ada Pellegrini Grinover (Cfr. Código

Brasileiro de DaResa do Consumidor, Comentado por Ada Pellegrini Grinovar y otros, Editorial Forense Universitaria, Brasil, 1991).

La protección del medio ambiente y de los recursos naturales constituye un tema de vital importancia para nuestro país y para la sociedad contemporánea. El historiador británico Paul Kennedy ha destacado en una obra recién publicada que la población mundial se ha duplicado en los últimos 40 años, pero la actividad económica mundial se ha cuadruplicado en el mismo periodo. Estos factores han creado una intensa explotación de las áreas selváticas y recursos naturales en nuestros países, lo cual se ha acentuado con el avance del proceso de industrialización reciente en países como Panamá. Todo esto tiende a aumentar el daño ecológico. Desde los años 50 se ha estimado que el mundo ha perdido casi un 20% de tierras cultivables, el 20% de las selvas tropicales y decenas de miles de especies animales y vegetales. Las consecuencias de esta situación son de interés para todos los miembros de la sociedad panameña no sólo por su impacto actual sino por lo que puede significar durante el próximo siglo para las

generaciones venideras y su bienestar para la futura disponibilidad de los bienes y servicios que se extraen de esos recursos naturales (Cfr. Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty - first Century*, Editorial Random House, New York, 1993).

Es evidente que la protección del medio ambiente y de los recursos naturales constituyen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente.

En los procesos de plena jurisdicción debe entenderse que cuando el artículo 14 de la Ley 33 de 1946 señala que pueden demandar las personas afectadas, son aquellos que tengan no sólo un derecho subjetivo en el sentido tradicional sino también un derecho colectivo en el que si existe relación jurídica entre los titulares o, como en el presente caso, un derecho difuso. así mismo, debe entenderse que el artículo 30 de la Ley 33 de 1946 al disponer que en los procesos de plena jurisdicción el derecho de intervenir como parte sólo se reconoce a quien acredite un interés directo en el resultado del proceso incluye no sólo a los titulares de

derechos colectivos y de derechos difusos, ya que la indeterminación de los titulares y la indivisibilidad del bien jurídico que se da en esta última categoría de derechos no impide que los titulares tengan un interés directo en el resultado del proceso. En este caso la parte demandante, titular de un derecho difuso, tiene un interés directo ya que la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales interesan en forma directa a la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza dados los fines sociales que persigue esta persona Jurídica.

Dentro de la petición la parte actora considera que habían sido violadas las siguientes disposiciones: Artículo 458 del Código Agrario, párrafo primero, que dice que la Comisión de Reforma Agraria deberá comunicar a los concesionarios que están explotando bosques en la Provincia donde se ha hecho la solicitud, a fin de que las personas que estén autorizadas para tales explotaciones manifiesten dentro del término de 30 días su disconformidad con la petición.

El artículo 459, otorga a la Comisión de Reforma Agraria

un plazo de 30 días para armonizar los reclamos de las partes interesadas y, una vez culminado dicho término, la Comisión de Reforma Agraria pasará el asunto al respectivo Juez de Circuito para que lo sustancie y decida.

El artículo 464 del Código Agrario dispone que la Comisión de Reforma Agraria negará toda solicitud para explotación de bosques nacionales que a su juicio perjudique los intereses sociales o cuando los medios que se ofrezca utilizar el solicitante no permitan obtener un beneficio adecuado y el Artículo 467 del Código Agrario que prohíbe talar árboles en los bosques situados en las cabeceras de los ríos, dentro de una distancia de cien (100) metros a partir de las márgenes por cuanto.

El mandato del Artículo 458 del Código Agrario al señalar que puede oponerse todo el que tenga algún derecho... es erga omnes.

- 1.5. Los intereses o derechos difusos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La Sala estimó que se han planteado en la demanda, la defensa de derechos supra-individuales conocidos en la doctrina como derechos o intereses difusos.

Al respecto, el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio ha señalado que “con motivo de la extraordinaria evolución de la ciencia y la tecnología en las sociedades desarrolladas de nuestra Época, ha surgido la necesidad de proteger a las personas que no pertenecen a grupos organizados, sino que se encuentran dispersas e inarticuladas, y así ha surgido transpersonal, los que resultan afectados de manera importante por la actividad administrativa, ya que sea directamente por la conducta de las autoridades o en forma refleja, debido a la aplicación por parte de dichas autoridades, de las disposiciones legislativas, muy numerosas en la actualidad, que están dirigidas a la conservación de los monumentos históricos y culturales, entre otros. La tutela de tales intereses o derechos ha significado la transformación del concepto de legitimación tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en el procesal en sentido estricto”. (Breves Reflexiones sobre la Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz. Universidad Autónoma de Centro América. Colegio Santo Tomás de Aquino. Imprenta y litografía García Hermanos. San José, Costa Rica. 1994)

La Sala ha reconocido, en la resolución de 12 de marzo de 1993 mediante la cual se acogió la demanda de plena jurisdicción, la existencia de los intereses o derechos difusos los cuales pueden definirse como aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia

de relación jurídica entre sus titulares. Esos derechos requieren de protección procesal y la Sala admite que puedan plantearse en procesos de plena jurisdicción.

1.6. Decisión de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa.)

Al respecto la Sala estima que, si bien es cierto la Ley Contencioso Administrativa dispone que podrán interponer la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción aquellos que viesan lesionados sus derechos subjetivos y que tengan un interés directo en las resultas del juicio, también en cierto, en base a los antes expuesto, que existen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente, como es el caso de los intereses o derechos difusos relacionados con la protección a los recursos naturales y al medio ambiente. Por ende, quienes sean titulares de derechos colectivos o de derechos difusos tienen, a pesar de la indeterminación de los titulares y la indivisibilidad del bien jurídico, un interés directo en el resultado del proceso.

La negación de la legitimación activa lesiona derechos difusos, por razón de los fines sociales que se persigue.

La Sala estimó que habida cuenta de los fines sociales que se persiguen efectivamente, el artículo 458 del Código Agrario, fue violado por cuanto el mismo estipula claramente la posibilidad de interponer oposiciones a las solicitudes de concesiones forestales por todo el que tenga algún derecho sobre la zona solicitada.

2. Unión Europea

La Corte Europea de los Derechos Humanos, resolvió un caso que conocieron los Tribunales Españoles, dado que estos países han cedido sus competencias al Tribunal de Estrasburgo para resolver la violación de derechos por problemas de contaminación.

El caso denominado Asunto López Ostra Vs la República de España es sintomático de esta acción supranacional en la sentencia del 9 de diciembre de 1994.

La decisión del Tribunal ha sido publicada en su versión definitiva en el volumen 303-C de la serie A de las publicaciones impresas de la Corte, editada por Carl Heymanns Verlag KC (Luxemburger Strasse 449, D - 50939 Colonia) que se encarga también de su difusión.

2.1. Génesis del caso López Ostra:

La sentencia cuya traducción se ha hecho de su versión original, resuelve la indemnización por gastos y costes por perjuicios provocados por una estación de depuración cercana a una habitación.

En el análisis observamos que el Tribunal dice que las “Actas de constancia de la Comisión sobre los perjuicios causados por la estación y sus efectos sobre la salud de la hija de la parte actora: confirman el informe de experto sometido dentro del cuadro del recurso en protección de los derechos fundamentales de esta última”.

Hay con frecuencia la posibilidad de atentados graves al medio ambiente que afectan el bienestar de una persona o la privan del disfrute de su domicilio, su vida privada y familiar y poner en grave peligro la salud de las personas.

El Estado está obligado a lograr un justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad e impedir perjuicios a la sociedad. En este caso hubo cierre parcial lo cual es imposible para los miembros del consejo municipal ignorarlo, sin embargo, la ausencia de medidas del municipio tendientes a proteger el derecho de la parte actora al respecto de su domicilio y de su vida privada y familiar, contribuyeron a que se causaran los perjuicios sufridos durante tres años no obstante el pago por parte de la ciudad durante un año de los gastos de arrendamiento de un apartamento en el centro de la ciudad.

A pesar del margen de apreciación del Estado, hubo ausencia de justo equilibrio entre el bienestar de la comuna (el de disponer de una estación de depuración) y el disfrute efectivo por la parte actora de sus derechos.

Varios aspectos del caso, la Corte los resolvió por unanimidad entre ellos este de la falta de acción de las autoridades

del Municipio de Lorca, y de las autoridades españolas que la provocaron.

2.2. La Corte define el Daño:

En la importante decisión la Corte define el daño de la siguiente manera:

“Disminución del valor del antiguo apartamento de la parte actora y gastos inconvenientes causados por la mudanza (tomando en cuenta el pago por el municipio durante un año de la renta de un apartamento en el centro de la ciudad) - perjuicios provocados por la estación y angustia y ansiedad de ver la situación perdurar y la salud de su hija degradarse - asignación de una indemnización por daño material y moral”.

La Corte concluye diciendo que el Estado demandado está obligado a pagar ciertas sumas a la parte actora, a consecuencia de los perjuicios recibidos.

La Corte Europea de los Derechos Humanos, fue constituida de conformidad con el artículo 43 de la Convención para la salvaguardia de los jueces.

2.3. Procedimiento

2.3.1. El asunto fue deferido a la Corte por la Comisión Europea de los Derechos Humanos el 8 de diciembre de 1993, dentro del plazo de tres meses que señalan los artículos 32 y 47. La petición tiene el No. 16798/90, dirigida contra el Reino de España y por la cual una ciudadana de ese Estado, Sra. Gregoria López Ostra, la había incoado ante la Comisión el 14 de mayo de 1990 en virtud del artículo 25.

El asunto porta el No. 41/1993/436/515. Los dos primeros números indican el rango en el año de introducción, los dos últimos el lugar en la lista de acciones incoadas ante la Corte desde su origen y en la lista de las peticiones iniciales.

La solicitud de la Comisión se basa en los artículo 44 y 48 así como en la declaración española reconociendo la jurisdicción obligatoria de la corte (artículo 46). Tiene por objeto obtener una decisión sobre el punto y establecer si los hechos de la causa revelan una falta del Estado demandado a las exigencias de los artículos 3 y 8 de la Convención.

2.3.2. En respuesta a la invitación prevista en el artículo 33 s 3 d) del reglamento, la parte actora a manifestado el deseo de participar en la instancia y designado su apoderado (artículo 30). El 10 de enero de 1994, el presidente autorizó a este último el uso de la lengua española en el procedimiento (artículo 27 § 3).

2.3.3. La sala a constituir comprendía de pleno derecho a los siguientes jueces: Señor J. M. Morenilla, Juez electo de nacionalidad española (artículo 43 de la Convención), y M. R. Ryssdal, presidente de la Corte (artículo 21 § 3 b) del Reglamento). El 24 de enero de 1994, este último eligió al azar los nombres de los otros siete miembros, a saber Señor Bernhardt, señor J. De Meyer, Señora E. Palm, señor F. Bigi, Señor A. B. Baka, Señor M. A. López Rocha y Señor G. Mifsoud Bonnici, escribano (artículos 43 in fine de la Convención y 21 § 4 del reglamento). Seguidamente,

el Señor A. Spielmann, Juez Suplente, reemplazó al Señor De Meyer, impedido (artículos 22, 1 y 2, 1).

2.3.4. En su calidad de presidente de la sala (artículo 21 s 5 del reglamento), el Sr. Ryssdal consultó por intermedio del escribano al agente del gobierno español (“el Gobierno”), al abogado de la parte actora y al delegado de la Comisión sobre la organización del procedimiento (artículos 37 s 1 y 38). De conformidad con las ordenanzas emitidas en consecuencia, el escribano recibió el escrito del Gobierno y de la parte actora los días 3 y 4 de mayo de 1994 respectivamente. El 16 de mayo, el secretario de la Comisión le informó que el delegado se expresaría mediante alegato oral.

Los días 10, 17 y 20 de junio de 1994, la Comisión suministró diversos documentos que el escribano había solicitado sobre las instrucciones del presidente.

2.3.5. Tal como lo había decidido el presidente, - también autorizó al agente del Gobierno a expresarse en español en la audiencia (artículo 27 s 2 del reglamento), - los debates se desarrollaron en público, el 20 de junio de 1994, en el Palacio de los Derechos Humanos en Estrasburgo. La sala sostuvo con anterioridad una reunión preparatoria.

Las partes en conflicto comparecieron al proceso, debidamente representadas y escucharon los testimonios de la parte actora que también reclama el reembolso de honorarios.

Los hechos propuestos por la Sra. Gregoria López Ostra que reside en Lorca (Murcia), España, señalan que en la época del problema, vivía con su esposo y sus dos hijas en el barrio “Diputación del Río, el Lugarico”, situado a unos cientos de metros del centro de Lorca.

La ciudad de Lorca reúne una fuerte concentración de industrias de cuero, instaladas bajo una sociedad anónima llamada SACURSA, que hicieron construir en terrenos pertenecientes al municipio y con una subvención del Estado una estación de depuración de aguas y desechos, que se encontraba a doce metros del domicilio de la parte actora.

La estación inició sus actividades en julio de 1988 sin haber obtenido el permiso previo de la alcaldía, según “el reglamento de 1961”, y sin el procedimiento establecido.

La estación en su funcionamiento causó emanaciones de gas, olores pestilentes y contaminaciones debidas a su mal funcionamiento, que provocaron inmediatamente problemas de salud y perjuicios a numerosos habitantes de Lorca, específicamente a los del barrio de la parte actora. El consejo municipal evacuó a los residentes de ese barrio y los realojó gratuitamente en el centro de la ciudad durante los meses de julio, agosto septiembre de 1988. En octubre, la parte actora y su familia regresaron a su apartamento y lo habitaron hasta febrero de 1992.

El 9 de septiembre de 1988, después de numerosas quejas y vistos los informes de las autoridades sanitarias y de la Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza de la región de Murcia, el consejo municipal ordenó la suspensión de las actividades de la estación, la decantación de los residuos químicos y orgánicos dentro de pilones de agua, siempre manteniendo la depuración de las aguas residuales manchadas con cromo.

Los efectos de esta suspensión parcial de actividades son controvertidos, se deduce de los informes de expertos y testimonios escritos en los años 1991, 1992 y 1993, que ciertos perjuicios persisten, y pueden constituir un peligro para la salud de los ribereños.

2.4. El Recurso de Protección De Los Derechos Fundamentales

El intento para encontrar una solución ante la alcaldía de Murcia ya no era posible, dado su fallo. Ante tal situación, la Sra. López Ostra, dirige a la Audiencia Territorial (sala administrativa) de Murcia el 13 de octubre de 1988 un recurso en protección de sus derechos fundamentales, párrafos 24 - 25. La demandante se quejaba notablemente de una injerencia ilegítima en su domicilio y en el disfrute de éste, de una violación de su derecho de escoger libremente un domicilio y de

atentados a su integridad física y moral, su libertad y su seguridad, en razón de la actitud pasiva del municipio frente a los perjuicios y riesgos causados por la estación de depuración. Ella pedía a la corte ordenar la suspensión temporal o definitiva de sus actividades.

La corte reunió varios testimonios propuestos por la parte actora y encargó a la Agencia regional para el medio ambiente y la naturaleza a formular una opinión sobre las condiciones de funcionamiento y la situación de la estación. En un informe del 19 de enero de 1989, la agencia constató que, al momento de la visita del experto el 17 de enero, ésta tenía como única actividad la depuración de las aguas residuales manchadas con cromo, pero que el resto de los residuos pasaba también por la estación a través de pilones antes de ser echados al río, lo cual provocó malos olores. Ella concluye que la localización de la estación no era la más adecuada.

El ministerio público se mostró favorable a las pretensiones de la interesada. No obstante, la Audiencia Territorial la desestimó el 31 de enero de 1989. Según ella, si bien el funcionamiento de la estación pudo innegablemente causar perjuicios debido a los olores, humaredas y ruido, no constituía un peligro grave para la salud de las familias habitantes en los alrededores, pero más bien un deterioro de su calidad de vida, lo cual no tiene la importancia suficiente para atender en contra de los derechos fundamentales reivindicados. En todo caso, no se le podía imputar a la ciudad, que había tomado medidas en ese sentido; en cuanto a la ausencia de permiso, no se trataba de una cuestión a examinar dentro del cuadro del procedimiento especial iniciado en la especie debido a que tocaba lo relacionado a la violación de la legalidad ordinaria.

2.5. El trámite ante el Tribunal Supremo

La Sra. López Ostra introdujo el 10 de febrero de 1989 una apelación ante el Tribunal Supremo. Según ella, diversos testimonios y peritaje mostraron que la estación emitía humaredas contaminantes, olores pestilentes e irritantes, así como ruidos repetitivos que causaron molestias de salud a su hija y a ella misma. En lo que concierne a la responsabilidad del municipio, la decisión de la Audiencia Territorial parecía no conciliable con los poderes generales de policía que el

reglamento de 1961 atribuye a los alcaldes, especialmente cuando la actividad en cuestión se ejerce sin permiso. Teniendo en cuenta, entre otras cosas, al artículo 8 de la Convención, la actitud de la ciudad constituía una injerencia ilegítima dentro de sus derecho al respecto del domicilio, y además un atentado a su integridad física. En fin, la interesada reclamaba la suspensión de las actividades de la estación.

El 23 de febrero de 1989, el procurador asignado al Tribunal Supremo formuló sus conclusiones. La situación incriminada constituía una injerencia arbitraria e ilegal de las autoridades públicas en la vida privada y familiar de la parte actora (artículo 18 combinado con los artículos 15 y 19 de la Constitución - párrafo 23); había lugar entonces a darle curso a su petición en vista de los perjuicios que soportaba y del deterioro de su calidad de vida de los perjuicios que soportaba y del deterioro de su calidad de vida, reconocidas por otra parte mediante sentencia del 31 de enero. El 13 de marzo, el procurador apoyó la solicitud de suspensión.

Mediante sentencia del 27 de julio de 1989, el Tribunal Supremo rechazó la apelación. La decisión atacada estaba conforme a las disposiciones constitucionales invocadas, ya que ningún agente público había penetrado dentro del domicilio de la interesada, que estaba en libertad de mudarse, ni atentaba a su integridad física. En cuanto a la ausencia de permiso, ella debía examinarse dentro del cuadro de un procedimiento ordinario.

2.6. El Trámite ante el Tribunal Constitucional

El 20 de octubre de 1989, la Sra. López Ostra dirigió al Tribunal constitucional un recurso de amparo alegando una violación de los artículos 15 (derecho a la integridad física), 18 (derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio familiar) y 19 (derecho de escoger libremente su domicilio) de la Constitución (párrafo 23).

El 26 de febrero de 1990, la alta jurisdicción declaró el recurso inadmisibile por falta manifiesta de fundamento. Notaba que la queja sacada de una violación del derecho al respecto de la vida privada no había estado debidamente levantada ante los tribunales ordinarios. En

cuanto al resto, estimaba que la existencia de humaredas, olores y ruidos no constituía en sí una violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, que el rechazo de ordenar el cierre de la estación no podía pasar como un trato degradante puesto que la vida y la integridad física de la parte actora no se encontraban en peligro, y que no había atentado a su derecho de escoger su domicilio debido a que ninguna autoridad la había expulsado de su hogar.

Es de advertir que el artículo 45 de la Constitución Española que consagra el derecho a un ambiente sano , no es sujeto de amparo de Garantías Constitucionales.

2.6.1. El Trámite Relativo a la Ausencia de Permiso

Dos cuñadas de la Sra. López Ostra, habitantes del mismo inmueble, introdujeron en 1989 ante el Tribunal Superior de o sala administrativa de Murcia, un recurso contra la ciudad de Lorca y SACURSA, alegando el funcionamiento ilegal de la estación. El 18 de septiembre de 1991, esta jurisdicción, constatando la persistencia de las molestias después del 9 de septiembre de 1988 y la ausencia de los permisos exigidos por la ley, ordenó el cierre provisional de la estación hasta que éstos fueran obtenidos. No obstante, la ejecución de esta sentencia permaneció suspendida a continuación de la apelación de la ciudad y de SACURSA. El asunto está todavía pendiente ante el Tribunal Supremo.

2.6.2. La Denuncia por Delito Ecológico

El 13 de noviembre de 1991, las dos cuñadas de la parte actora pusieron una denuncia, a raíz de lo cual el juez de instrucción No.2 de Lorca inició diligencias penales contra SACURSA por delito ecológico (artículo 347 bis del Código Penal - párrafo 29 abajo). Las dos denunciantes se constituyeron en parte civil.

Desde el 15 de noviembre el juez decidió el cierre de la estación, pero la medida fue suspendida el 25, en razón del recurso presentado por el ministerio público el 19 de noviembre.

El juez ordenó varios peritajes sobre la gravedad de las molestias provocadas por la estación de depuración y sobre sus consecuencias para la salud de los ribereños.

Un primer informe, fechado el 13 de octubre de 1992 y de lo actuado por un doctor en ciencias químicas de la Universidad de Murcia, concluyó con la presencia en el lugar de sulfuro de hidrógeno (gas incoloro, soluble en agua, con olor característico de huevo podrido) a niveles superiores a los autorizados. El derrame de aguas conteniendo sulfuro dentro de un río era juzgado inaceptable. Un informe complementario del 25 de enero de 1993 confirmó estas conclusiones.

Un informe del Instituto Nacional de Toxicología del 27 de octubre de 1992 estimó que ese gas tenía niveles probablemente superiores al máximo permitido, pero que no constituía un riesgo para la salud de las personas viviendo a proximidad. En un segundo informe, del 10 de febrero de 1993, el Instituto señaló que no podía excluir que la ocupación de las viviendas cercanas durante veinticuatro horas constituía un peligro para la salud, puesto que los cálculos se referían solamente a una duración de ocho horas por día durante cinco días.

En fin, la Agencia regional para el medio ambiente y la naturaleza, encargada por el municipio de Lorca para efectuar un peritaje, concluyó en su informe del 29 de marzo de 1993 que el nivel de ruido producido por la estación al funcionar no era superior al medido en otros barrios de la ciudad.

En cuanto a las consecuencias sobre las salud de los ribereños, el expediente de instrucción contiene varios certificados y peritajes médico-legales. En un certificado de 12 de diciembre de 1991, el doctor de Ayola Sánchez, pediatra, nota que la hija de la Sra. López Ostra, Cristina, presenta un cuadro clínico de náuseas, vómitos, reacciones alérgicas, anorexia, etc., que no encuentra otra explicación que en el hecho de vivir en una zona altamente contaminada. Se recomienda el alejamiento de la niña del sitio.

Por su parte, el informe del experto del Instituto

Médico-Legal del ministerio de la Justicia, del 16 de abril de 1993, revela que el nivel de emisión de gas dentro de las casas próximas a la estación sobrepasa el límite autorizado. Constata que la hija de la parte actora y su sobrino, Fernando López Gómez, presentan un estado típico de impregnación crónica del gas en cuestión, con estirones que se manifiestan bajo la forma de infecciones bronco pulmonares agudas. Estima que existe una relación de causa a efecto entre ese cuadro clínico y el nivel de concentración del gas.

Por otro lado se deduce de los testimonios de tres policías, llamados a la proximidad de la estación por una cuñada de la interesada el 9 de enero de 1992, que los olores despedidos por la misma estación a su llegada eran muy fuertes y que provocaban náuseas.

A partir del primero de febrero de 1992, la Sra. López Ostra y su familia fueron realojadas en un apartamento situado en el centro de Lorca, cuya renta estaba a cargo del municipio.

En razón de los inconvenientes vinculados al cambio de domicilio y a la precariedad de la vivienda, la parte actora y su esposo compraron una casa en otro barrio de la ciudad el 23 de febrero de 1993.

El 27 de octubre de 1993, el juez confirmó la ordenanza del 15 de noviembre de 1991 y la estación fue cerrada provisionalmente.

Los artículos pertinentes de la Constitución prevén:

Artículo 5

“Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso pueda estar sometida a la tortura ni a penas o a tratos inhumanos o degradantes. La pena de muerte está abolida, a excepción de las disposiciones que podrán prever las leyes penales militares en tiempo de guerra”.

Artículo 17

“Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”.

Artículo 18

1. “El derecho al honor, a la vida privada y familiar y a su propia imagen está garantizado.
2. El domicilio es inviolable. Ninguna irrupción o pesquisa será autorizada sin el consentimiento de aquél que lo habite o sin decisión judicial, excepto en caso de flagrancia”.

Artículo 19

“Los españoles tienen el derecho de escoger libremente su residencia y de circular en el territorio nacional”.

Artículo 45

1. “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente apropiado para desarrollar su personalidad y tiene el derecho de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, a fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y de defender y restaurar el medio ambiente, teniendo recurso a la indispensable solidaridad colectiva.
3. Aquellos que violen las disposiciones del párrafo precedente incurrirán, en sanciones penales o, si hubiere lugar, sanciones administrativas y serán obligados a reparar los daños causados”.

2.7. Ley Orgánica de 1978 Sobre La Protección de Los Derechos Fundamentales

La ley orgánica 62/1978 prevé la protección de ciertos derechos fundamentales por las jurisdicciones ordinarias. Entre los derechos garantizados de esta manera se encuentra la inviolabilidad del domicilio y

la libertad de residencia (artículo 1, 2). No obstante, la disposición transitoria 2, 2 de la ley orgánica sobre el Tribunal Constitucional del 3 de octubre de 1979 extiende su aplicación a otros derechos reconocidos por los artículos 14 a 29 de la Constitución (artículo 53 de la Constitución).

Contra los actos de la administración relativos a los derechos del individuo, la interesada puede acudir a la sala administrativa de la jurisdicción ordinaria competente (artículo 6), sin necesidad de agotar previamente las vías administrativas (artículo 7, 1). El trámite seguido con carácter de urgencia caracterizado por los términos más cortos y la dispensa de ciertos actos del procedimiento (artículos 8 y 10).

En la petición introductiva, el individuo puede solicitar la suspensión del acto atacado, que es decidido según un procedimiento sumario distinto (artículo 7).

La sentencia de la dicha jurisdicción puede ser objeto de una apelación ante el Tribunal Supremo (artículo 9), que la examina de forma acelerada.

2.8. Reglas a La Protección del Medio Ambiente

La protección del medio ambiente es objeto de numerosas disposiciones del Estado y de las comunidades autónomas, de diferentes rangos normativos: el artículo 45 de la Constitución (párrafo 23); la ley 20/1986 del 14 de mayo, la ley sobre evaluación del impacto ambiental de 14 de junio de 1986; la ley 38/1972 del 22 de diciembre de 1972 sobre la protección del medio atmosférico.

Esta última busca evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean estos públicos o privados, causen molestias, alteren las condiciones normales de salubridad y de higiene del medio ambiente y conlleven perjuicios a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las persona o para los bienes.

El alcalde tiene competencia para expedir los permisos relativos al ejercicio de las actividades en cuestión, así como para controlar la

aplicación de las disposiciones precitadas y en caso necesario aplicar sanciones.

El trámite para obtener los dichos permisos supone varias etapas, incluyendo la consulta obligatoria de una comisión provincial sobre la adecuación de los sistemas correctivos propuestos por el solicitante en su descripción del proyecto. Antes de la instalación del establecimiento, un técnico de la comuna debe imperativamente controlar las instalaciones (artículo 29-34).

Contra las decisiones de otorgamiento o de negación de permiso, los interesados pueden introducir un recurso ante las jurisdicciones ordinarias (artículo 42).

Cuando las molestias se produzcan, el alcalde puede requerir al responsable de estas a asumir las medidas para hacerlas desaparecer. A falta de su adopción dentro de los términos legales, el alcalde, vistos los peritajes practicados y después de audiencia del interesado, puede infligir una multa, o referir de manera temporal o definitiva el permiso (artículo 38).

2.9. El Código Penal

El artículo 347 bis, introducido el 25 de junio de 1983 por la ley orgánica de reforma urgente y parcial del Código Penal (8/1983). Tiene previsto:

“Es susceptible de una pena de prisión de uno a seis meses (arresto mayor) y de una multa de 50,000 a 1,000,000 de pesetas cualquiera que, infringiendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provoque o practique, directamente o indirectamente, emisiones o derrames de todo tipo en la atmósfera, el suelo o las aguas, susceptibles de poner en peligro grave la salud de las personas, o de perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, los bosques, espacios naturales o plantaciones dátiles.

La pena superior (prisión de seis meses a seis años) será pronunciada si el establecimiento industrial funciona clandestinamente,

sin haber obtenido las autorizaciones administrativas necesarias, o en contravención a las decisiones expresadas de la administración ordenando la modificación o el cese de la actividad contaminante, o si a dado informaciones mentirosas en cuanto a su incidencia sobre el medio ambiente o si ha obstaculizado las actividades de inspección y administración.

En todos los casos previstos en el presente artículo, el cierre provisional o definitivo de la instalación podrá ser decidido.”

2.10. Tramite Ante La Comisión

La Sra. López Ostra acudió a la Comisión el 14 de mayo de 1990.

Se quejaba de la inacción del municipio de Lorca frente a las molestias causadas por una estación de depuración instalada a unos cuantos metros de su casa; invocando los artículos 8, 1 y 3 de la Convención, se estimaba víctima de una violación al derecho de respecto al domicilio haciendo imposible su vida privada y familiar, así como de un trato degradante.

La Comisión retuvo la petición (No.16798/90) el 8 de julio de 1992. En su informe del 31 de agosto de 1993 (artículo 31), concluyó, con unanimidad, que hubo violación del artículo 8, pero no del artículo 3.

2.11. Conclusiones Presentadas a la Corte

El Gobierno invitó a la Corte a acoger sus excepciones preliminares o, a su defecto, a constatar la “ausencia de incumplimiento del Reino de España a las obligaciones resultantes de la Convención”.

En la audiencia, el apoderado de la parte actora solicitó a la Corte “declarar que, en el asunto López Ostra, el Estado Español no ha respetado las obligaciones que le imponen los artículos 8 y 3 de la Convención”.

2.12. DERECHO

La parte actora alega la violación de los artículo 8 y 3 de la Convención, en razón de los olores, ruidos y humaredas contaminantes provocadas por una estación de depuración de aguas y desechos instalada a unos cuantos metros de su domicilio. Imputa la responsabilidad a las autoridades españolas, que dieron prueba de pasividad.

El Gobierno sostiene, ante la Comisión, que la Sra. López Ostra no ha agotado las vías de recurso internas. El recurso especial en protección de los derechos fundamentales escogido por ella (párrafos 10-15 y 24-25) no serían el medio adecuado para levantar cuestiones de legalidad ordinaria y de controversias de orden científico sobre los efectos de una estación de depuración. En efecto, se trataría de procedimiento abreviado y rápido para dar solución a las violaciones manifiestas de derechos fundamentales, y la administración de pruebas se encontraría reducida.

En cambio, la interesada debió utilizar tanto la vía penal como la vía administrativa ordinaria que habrían demostrado su eficacia dentro de circunstancias similares. De este modo, por los mismos hechos, sus cuñadas iniciaron un procedimiento ordinario en abril de 1990, después pusieron una denuncia penal el 13 de noviembre de 1991. Las jurisdicciones competentes ordenaron el cierre de la estación desde el 18 de septiembre y 15 de noviembre de 1991, respectivamente, pero la ejecución de esas decisiones fue suspendida en razón de las apelaciones de la ciudad y del ministerio público. El 27 de octubre de 1993, la estación fue cerrada, como lo dice la Comisión en su informe, sobre la base de los documentos, presentados por las partes y concernientes a dichos procedimientos, su decisión prejuzgaría el resultado de éstas.

La Corte estima al contrario, como la Comisión y la parte actora, que el recurso especial en protección de los derechos fundamentales que esta última presentó ante la Audiencia Territorial de Murcia constituía un medio eficaz y rápido para resolver las quejas relativas a los derechos al respecto de su domicilio y de su integridad física. Con mayor razón porque el dicho recurso habría podido producir el efecto querido por la parte actora, es decir el cierre de la estación de depuración. El ministerio público había por otra parte concluido, ante las dos jurisdicciones que conocieron el asunto a fondo (Audiencia Territorial de Murcia y el Tribunal Supremo), que había que acoger el recurso de la interesada.

Con relación a la necesidad de esperar el resultado de los dos procedimientos iniciados por la cuñada de la Sra. López Ostra ante las jurisdicciones ordinarias (administrativas y penales), la Corte constata como la comisión que la parte actora no es parte de dichas instancias. El objeto de aquellas no coincide completamente con el del recurso en protección de los derechos fundamentales y entonces con el de la petición a Estrasburgo, aún cuando podrían llegar al resultado querido. En efecto, el trámite administrativo ordinario concierne, notablemente, una otra cuestión, la de la ausencia de autorización municipal para la instalación y funcionamiento de la estación. Por lo mismo, el problema de la eventual responsabilidad penal de SACURSA por posible delito ecológico difiere de aquel de la inactividad de la ciudad, o de otras autoridades nacionales competentes, en lo que concierne a las molestias causadas por la estación litigiosa.

Falta saber, en fin, si la interesada debía iniciar ella misma uno u otro de los dos procedimientos en cuestión para las vías de recurso internas. La Corte establece aquí otra vez su acuerdo con la Comisión. La parte actora habiendo hecho uso de un recurso eficaz y pertinente en relación a la violación de la cuál se queja, no estaba obligada a iniciar otras igualmente, menos rápidas.

El Gobierno levanta una segunda excepción ya presentada a la Comisión. Admite que la Sra. López Ostra, tal como otros habitantes de Lorca, sufrieron graves molestias provocadas por la estación hasta el 9 de septiembre de 1988, fecha de la suspensión parcial de las actividades de esta última. No obstante, a suponer que los olores o los ruidos - no excesivos - hayan podido continuar después de esa fecha, la interesada habría perdido en el intervalo la calidad de víctima. Desde febrero de 1992, la familia López Ostra fue realojada en un apartamento en el centro de la ciudad a costo del municipio, después en febrero de 1983, se mudó a una casa comprada por la familia. En todo caso, el cierre de la estación en octubre de 1993, habría puesto fin a toda molestia, de forma que ni la parte actora ni sus seres queridos sufrirían los pretendidos efectos indeseables del funcionamiento de la estación.

En la audiencia, el delegado de la Comisión notó que la decisión del juez de instrucción del 27 de octubre de 1993 no negaba la calidad de

víctima a una persona a quien las condiciones del medio ambiente hubieran forzado a abandonar su domicilio, y después comprar otra casa.

La Corte comparte esta opinión. Ni la mudanza de la Sra. López ni el cierre - todavía provisional - de la estación de depuración influían en el hecho que la interesada y los miembros de su familia hayan vivido durante años a doce metros de un centro de olores, ruidos y humaredas.

De todos modos, la parte actora podría ahora regresar a su antiguo domicilio después de la decisión de cierre, sería un elemento a considerar para el cálculo del perjuicio sufrido por ella, pero no le quitaría la calidad de víctima.

2.13. Violación del Artículo 8 de la Convención

Artículo 8:

- “Toda persona tiene derecho al respecto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
- No puede haber injerencia de una autoridad pública en ejercicio de ese derecho a menos que esta injerencia esté prevista por la ley y que constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria a la seguridad nacional, a la seguridad pública, al bienestar económico del país, a la defensa del orden y a la prevención de las infracciones penales, a la protección de la salud o de la moral, o a la protección de la salud, o a la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

La señora López Ostra alega violación de esta norma y la Comisión comparte esta opinión, que el Gobierno combate.

El Gobierno hace notar que la queja levantada ante la Comisión y retenida por ésta no coincide con aquella que las jurisdicciones españolas examinaran dentro del cuadro del recurso en protección de los derechos fundamentales y las afirmaciones, informes médicos y peritajes técnicos fueron posteriores a dichos recursos y totalmente extraños a éste último.

Semejante argumento no convence a la Corte. La parte actora criticaba una situación que se había prolongado en razón de la inacción del municipio y de otras autoridades competentes. La inacción constituía uno de los elementos esenciales de la queja presentadas ante la Comisión como del recurso ante la Audiencia Territorial de Murcia. Que haya persistido después del sometimiento del asunto a la comisión y su decisión sobre su admisibilidad, no podría ser considerado contra la interesada. La corte puede tener en cuenta los hechos posteriores a la introducción de la petición - e incluso al momento de la adopción de la decisión sobre la admisibilidad - cuando se trata de una situación que pueda perdurar.

La Sra. López Ostra pretende que a pesar de la suspensión parcial de las actividades de la estación el 9 de septiembre de 1988, esta continuó a despedir humaredas, ruidos repetitivos y fuertes olores, que rindieron insoportable el cuadro de vida de su familia y provocó en ella misma y sus seres queridos serios problemas de salud. Alega en este sentido una violación de su derecho de respecto a su domicilio.

El Gobierno disputa la realidad y la gravedad de la situación descrita.

Apoyándose en informes médicos y de peritajes suministrados por el gobierno y por la parte actora, la Comisión constató, notablemente, que las emanaciones de sulfuro de hidrógeno provenientes de la estación sobrepasaban el límite autorizado, que podían conllevar a un peligro para la salud de los habitantes de las viviendas próximas y, en fin, que podía haber un vínculo de causalidad entre las dichas emanaciones y las dolencias que sufría la hija de la parte actora.

Según la Corte, estas constataciones no hacen más que afirmar que el primer informe de expertos sometido el 19 de enero de 1989 a la Audiencia Territorial por la Agencia regional para el medio ambiente y la naturaleza, en el cuadro del recurso en protección de los derechos fundamentales interpuesto por la Sra. López Ostra. el ministerio publicó sostiene dicho recurso tanto en primera como en segunda instancia. La Audiencia Territorial misma admite que las molestias litigiosas, sin que constituyan un peligro grave para la salud, causaban un deterioro de la

calidad de vida de los ribereños, deterioro que no obstante no se revelaba suficientemente serio para atentar a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Sin embargo es evidente que los menoscabos graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio de manera que molesten su vida familiar, sin que por eso se ponga en peligro grave la salud de la interesada.

Que se aborda la cuestión bajo el ángulo de una obligación positiva del Estado - adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos del individuo en virtud del párrafo 1 artículo 8 -, como lo desea en su caso la parte actora, o bajo el de una "injerencia de una autoridad pública", a justificar según el párrafo 2, los principios aplicables son bastante cercanos. En los dos casos, hay que tener en cuenta el justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad en su conjunto. El Estado goza en toda hipótesis de un cierto margen de apreciación. Por otra parte, hasta para las obligaciones positivas resultantes del párrafo 1, los objetivos enumerados en el párrafo 2 pueden jugar un cierto papel en la búsqueda del equilibrio deseado.

La estación de depuración litigiosa fue construida en julio de 1988 por SACURSA para resolver un grave problema de contaminación existente en Lorca a causa de la concentración de tenerías. Sin embargo, desde su inicio de operaciones, provocó molestias y problemas de salud a numerosos habitantes.

Las autoridades españolas, y el municipio de Lorca, no estaban en principio directamente responsabilizados por las emanaciones de que se trata. Pero en todo caso, como lo señala la Comisión, la ciudad permitió la instalación de la estación en terrenos que le pertenecen y el Estado otorgó una subvención para su construcción.

El consejo municipal reaccionó con celeridad realojando gratuitamente en el centro de la ciudad durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1988 a los residentes afectados, después clausurando una de las actividades de la estación a partir del 9 de septiembre. No obstante, sus miembros no podían ignorar que los problemas ambientales persistieron después de ese cierre parcial. Esto fue corroborado desde el

19 de enero de 1989 por el informe de la Agencia regional para el medio ambiente y la naturaleza, y posteriormente confirmado por peritajes en 1991, 1992 y 1993.

La Corte recuerda que la cuestión de la legalidad de la instalación y del funcionamiento de la estación permanece pendiente ante el Tribunal Supremo desde 1991. Sin embargo, según su jurisprudencia constante, le incluye el primer lugar a las autoridades nacionales, y especialmente a las cortes y tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno.

De todas maneras, la Corte estima que en este caso basta buscar si, suponiendo que el municipio se haya encargado de las tareas que le correspondían de acuerdo al derecho interno, las autoridades nacionales tomaron las medidas necesarias para proteger el derecho de la parte actora respecto a su domicilio así como de su vida privada y familiar.

Corresponde constatar que no solamente el municipio no tomó después del 9 de septiembre de 1988 medidas a este fin, pero también no respetó las decisiones judiciales que iban en ese sentido. Así, en el procedimiento ordinario iniciado por las cuñadas de la Sra. López Ostra, ella interpuso apelación contra la decisión del Tribunal Superior de Murcia de 18 de septiembre de 1991 que ordenaba el cierre provisional de la estación, de forma que esta medida quedó en suspenso.

Otros órganos del Estado también contribuyeron a prolongar las situación. Así, el ministerio publicó atacó, el 19 de noviembre de 1991, la decisión de cierre provisional dictada por el juez de instrucción de Lorca.

El Gobierno recuerda que la ciudad asumió los gastos de alquiler de un apartamento en el centro de Lorca, que la parte actora y su familia ocuparon del primero de febrero de 1992 hasta febrero de 1993.

La Corte nota no obstante que los interesados debieron soportar durante más de tres años las molestias causadas por la estación, antes de mudarse con todos los inconvenientes que esto implica. No lo hicieron hasta que apareciera que la situación podía prolongarse indefinidamente y con recomendación del pediatra de la hija de la Sra. López Ostra. En estas condiciones, la oferta del municipio no podía borrar completamente

las molestias e inconvenientes vividos.

Teniendo en cuenta lo que precede - y a pesar del margen de apreciación reconocido al Estado demandado -, la Corte estima que éste no logró un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca - el de disponer de una estación de depuración - y el disfrute efectivo por la parte actora del derecho al respecto de su domicilio y de su vida privada y familiar.

2.14. Violación del Artículo 3 de la Convención

Según la Sra. López Ostra, los hechos reprochados al Estado demandado son muy graves y suscitaron en ella tanta angustia que pueden razonablemente pasar por tratos degradantes prohibidos por el artículo 3 de la Convención, que dice así:

“Nadie puede ser sometido a la tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

No obstante el Gobierno y la Comisión consideran que no hubo violación de esta disposición y que las condiciones en las cuales la parte actora y su familia vivieron durante algunos años fueron ciertamente muy difíciles, pero ellas no constituyen un trato degradante en el sentido del artículo 3.

2.15. Artículo 50 de la Convención

Los términos del artículo 50 de la Convención, in commento dice:

“Si la decisión de la Corte declara que una decisión tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o toda otra autoridad de una Parte Contratante se encuentra enteramente o parcialmente en oposición de las obligaciones derivadas de dicha decisión, y si el derecho interno de dicha Parte solo permite la eliminación imperfecta de las consecuencias de esta decisión o de esa medida, la decisión de la Corte otorga, si hay lugar a ello, a la parte lesionada una satisfacción equitativa”.

La Sra. López Ostra reclama una indemnización por daños y el

reembolso de gastos y costas.

Daño

La parte actora afirma que la instalación y el funcionamiento de una estación de depuración de desechos al lado de su vivienda la obligaron a modificar radicalmente su modo de vida. Ella pide en consecuencia las sumas siguientes como reparación del daño sufrido:

- a) 12,180,000. de pesetas por la angustia soportada desde el primero de octubre de 1988 al 31 de enero de 1992, cuando vivía en su antiguo hogar;
- b) 3,000,000. de pesetas por la ansiedad causada por la grave enfermedad de su hija;
- c) 2,535,000 de pesetas por los inconvenientes provocados por su mudanza, no deseada, a partir del 1 de febrero de 1992;
- d) 7,000,000. de pesetas por el costo de la nueva casa que estuvo obligada a comprar en febrero de 1993 por razón de la precariedad de la vivienda ofrecida por el municipio de Lorca;
- e) 295,000. de pesetas por los gastos de instalación dentro de dicha casa.

El Gobierno encuentra todas estas exigencias exageradas. Hace notar que la ciudad de Lorca pagó el alquiler del apartamento que la Sra. López Ostra ocupó con su familia en el centro de la ciudad desde el primero de febrero de 1992 hasta su mudanza a su nueva vivienda.

En cuanto al delegado de la Comisión, estima excesiva la suma global solicitada. En lo que concierne al perjuicio material, considera que si la interesada podía en principio reclamar una nueva casa, ella debía en cambio entregar su antigua vivienda, proporciones guardadas.

La Corte admite que la Sra. López Ostra sufrió cierto daño en razón de la violación del artículo 8: el valor de su antiguo apartamento tuvo que disminuir y la obligación de mudarse debió conllevar gastos e

inconvenientes. En cambio, no hay razón para otorgarle el costo de su nueva casa, ya que conserva su antigua vivienda. También hay que tener en cuenta el hecho que el municipio pagó durante un año el alquiler del apartamento ocupado por la parte actora y su familia en el centro de Lorca y que la estación de depuración fue cerrada provisionalmente por el juez de instrucción el 27 de octubre de 1993.

Por otra parte, la interesada soportó un daño moral indudable además de las molestias provocadas por las emanaciones de gas, los ruidos y los olores provenientes de la fábrica, resintió angustia y ansiedad al ver la situación perdurar y el estado de salud de su hija degradarse.

Las bases de daño considerados no se prestan para un cálculo exacto. Disponiendo en equidad como lo establece el artículo 50, la Corte asigna 4,000,000 de pesetas a la Sra. López Ostra.

2.16. Gastos y Costas

a. Ante las jurisdicciones internas

Para los gastos y costas ante las jurisdicciones nacionales, la parte reclama una suma total de 850,000.00 pesetas.

El Gobierno y el delegado de la Comisión señalan que la Sra. López Ostra se benefició de la asistencia judicial gratuita en España, de manera que no está obligada a remunerar a su abogado, el cual deberá recibir del Estado el pago de sus honorarios.

La Corte constata también que la interesada no asumió los gastos en este sentido y rechaza en consecuencia la solicitud en cuestión. El Licenciado Maznón Costa no podría reivindicar en base del artículo 50 una satisfacción equitativa por su propia cuenta puesto que aceptó las condiciones de la asistencia judicial acordada a su cliente.

b. Ante los órganos de la Convención

La Sra. López Ostra reivindica 2,250,000.00 de pesetas

para los honorarios de su abogado en el trámite ante la Comisión y la Corte, menos las sumas vertidas por el Consejo de Europa a título de asistencia judicial.

El Gobierno y el delegado de la Comisión estiman este monto excesivo.

A la luz de los criterios que resultan de su jurisprudencia, la Corte juzga equitativo acordar en ese punto a la parte actora 1,500,000 pesetas, menos los 9,700 francos franceses pagados por el Consejo de Europa.

2.17. La Corte decide. El Tribunal toma su decisión por unanimidad en la siguiente forma:

- a. Rechaza las excepciones preliminares del gobierno;
- b. Dice que hubo violación del artículo 8 de la Convención;
- c. Dice que no hubo violación del artículo 3 de la Convención;
- d. Dice que el Estado demandado debe pagar a la parte actora, dentro de tres meses, 4,000,000 (cuatro millones) de pesetas por daños y 1,500,000 (un millón quinientos mil) pesetas, menos 9,700 (nueve mil setecientos) francos franceses, a convertir en pesetas a la tasa de cambio aplicable a la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia, en concepto de gastos y costas;

3.- COSTA RICA

A continuación exponemos otro caso por daño por contaminación y la Jurisprudencia que analizamos indica que los problemas sobre la

Responsabilidad Civil Ambiental es generalizada, es una sola, por lo que se requieren normas claras y definidas.

Afirmamos también que no todos los casos requieren el mismo contenido ideológico, es por ello que proponemos la división o clasificación de las actividades para que todo aquello que represente un riesgo evidente se incluya en el marco de la responsabilidad objetiva, esto es, con independencia de la prueba de la culpa.

La Sentencia que a continuación presentamos en su parte medular reafirma nuestros los planteamientos expuestos en el presente trabajo.

Este proceso ordinario contribuye con nuestro trabajo porque trata de otro contenido que surge como aplicación de la responsabilidad civil por daño ambiental.

En base a los hechos la demanda estimó que los daños causados a los intereses ajenos, ascienden a la suma de doce millones de colones, de modo que, los daños causados a los intereses ajenos, se impone el pago de los daños y perjuicios causados a su titular. El fundamento de la

responsabilidad civil extracontractual subjetiva se encuentra en el artículo 1045 del Código Civil de Costa Rica, aplicable a esta materia en virtud del artículo 79 de la Ley de la Organización y de la Competencia de los Tribunales Agrarios, Ley número 6734 de 25 de marzo de 1982. Todo aquel que cause a otro un daño está obligado a repararlo junto con sus perjuicios, sin que se haya cometido mediante dolo, falta, negligencia o imprudencia.

En Costa Rica la legislación sobre la Responsabilidad Civil, tiene por una parte la concepción o principio subjetivo, pero por otra parte y cuando se trata de situaciones de gran interés público tiene abierto los canales de la Responsabilidad Objetiva y este caso jurisprudencial que analizamos opta por los dos principios.

La Sentencia in-comento continua diciendo: Si bien en la especie, para acordar el resarcimiento se necesita de un comportamiento imputable a un sujeto determinado, es lo cierto que, el comportamiento extracontractual puede descomponerse no sólo como una conducta activa, sino también como una conducta omisiva. Puede tratarse de un hacer algo, que el sujeto al que le viene impuesta la obligación de resarcir los daños junto con los perjuicios, debía abstenerse (conducta omisiva). Las conductas omisivas se configuran como “negligencia”, consistiendo ésta en la falta de diligencia debida en la vida de relación. “... Esta responsabilidad se deriva de lo establecido en el precepto 1045 del Código Civil...arts. 26 y 53 Ley de Jurisdicción Agraria y aún en el

proceso civil se contempla en los arts. 98 inciso 4) y 331 Código Procesal Civil y Resolución dictada a las 13:45 horas del 24 de agosto de 1994 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que corresponde al Voto N°.76. Al igual que el caso de la prueba testifical se garantiza el contradictorio de la prueba cuando se les da la audiencia de ley donde pueden hacer valer sus oposiciones y hasta impugnar oportunamente un dictamen. Dicha prueba ha de valorarse en conjunto con los demás elementos probatorios constantes en autos; y debiéndose apreciar bajo los principios aplicables a las pruebas en esta disciplina. La violación, por falta de aplicación, de la Ley de Cercas divisorias y Quemadas N°. 121 del 26 de octubre de 1909 y sus reformas, establece una presunción de responsabilidad objetiva. El fuego, a criterio del recurrente, se originó por la omisión de los demandados de cumplir con la obligación de mantener la finca limpia, sin charrales y tacotales, impuesta en el párrafo tercero del artículo 4, inciso b), de la Ley. Lo planteado obliga al Tribunal a ubicar en su justa dimensión el tema de las quemadas, las normas aplicables y sobre todo la interpretación jurídica de dichos principios a la luz de las nuevas orientaciones legales y constitucionales. Esos aspectos, así como el relativo a la responsabilidad civil objetiva, fueron desarrollados en dos recientes sentencias: la N°. 112 de las 15 horas y 50 minutos, y la N°. 113 de las 16 horas, ambas del 11 de octubre de 1995. El caso es muy similar a los precedentes citados.

El legislador costarricense - desde antaño - se ha preocupado por promover una normativa sobre incendios y quemadas en fundos agrarios. El Código General de Carrillo contenía, en su segunda parte (Libro III, Título III) relativo a la materia penal, un capítulo (VII) sobre “Incendios y otros daños”. Específicamente los numerales 663 y 664 sancionaron las quemadas de prados y montes, imponiendo multas y otras sanciones penales.

La acción legislativa y administrativa tiende a paliar un flagelo cuya acción pone en peligro, sobre todo en ciertas zonas de alto riesgo, la agricultura y la ganadería. Se pretende combatir una mentalidad dañina derivada de prácticas primitivas para la producción, así como un accionar doloso y culposo dirigido a perjudicar la producción. Hoy día el accionar del Estado encuentra un fundamento de mayor jerarquía jurídica en cuanto el artículo 50 de la Constitución Política que contempla el derecho fundamental de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente

equilibrado.

El problema debe también enfrentarse no solo en el ámbito agrario sino también ecológico en cuanto a la protección de los recursos naturales. Los incendios contaminan el medio ambiente, destruyen los hábitat y ecosistemas. El desarrollo de los principios generales del Derecho Agrario y del Derecho ambiental, entonces, deben orientarse hacia la preservación de la naturaleza para permitir el desarrollo sustentable, aún cuando no exista suficiente legislación encargada de resolver tan grave problema. La normativa sobre incendios y quemas se ha orientado, por un lado, a tutelar la actividad forestal y, por otro, la agrícola o pecuaria.

En materia forestal, debido al gran interés público de preservar el bosque, ha existido mayor protección y control sobre incendios y quemas. La Ley Forestal N°. 4465 de 25 de noviembre de 1969, reformada por ley N°. 6084 de 24 de agosto de 1977 y N°.6442 de 22 de mayo de 1980, vigente hasta 1990, contenía varias disposiciones tendientes a evitar incendios y quemas forestales, incluyendo también sanciones penales cuando se presentare dicho ilícito (artículos 89 al 99). La actual Ley Forestal, N°.7174 de 28 de junio de 1990, amplía la protección forestal contra los incendios y quemazones. Se consideran incendios forestales todos aquellos que, natural o artificialmente, afectan los bosques y terrenos forestales (artículo 74). Prevalece el interés público en todas las actuaciones emprendidas a fin de prevenir y extinguir los incendios forestales. Dichas medidas son de acatamiento obligatorio para todas las autoridades del país (artículo 74). Igualmente, está prohibido realizar quemas en bosques y terrenos forestales sin haber obtenido la autorización de la Dirección General Forestal. Se castiga con pena de prisión a quien cause, dolosa o culposamente, un incendio forestal (artículos 124 y 125). En todo plan de manejo, de áreas sometidas a los beneficios de la Ley, se debe incorporar un plan preventivo de incendios forestales, planificar y ejecutarlo inmediatamente para la recuperación de las áreas afectadas (artículos 94 y 95 del Reglamento de la Ley Forestal).

Mediante Decreto N°.23850-MAG-SP, del 4 de noviembre de 1994, se estableció un “Reglamento para quemas controladas con fines agrícolas y pecuarios”. Esta normativa, basada en la Ley Forestal y la Ley General de Caminos Públicos, establece los requisitos mínimos

necesarios para poder efectuar quemas e incendios. Quema es el fuego provocado intencionalmente, regulado por un plan preestablecido, en el cual se siguen todas las medidas preventivas para evitar daños a los recursos naturales y a la propiedades de los colindantes.

La responsabilidad civil está regulada en la Ley de Quema y Cercas Divisoria y señala que quien hiciera quemazones, está obligado a pagar los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del fuego (Artículo 5 párrafo 4). Se presume autor de la quemazón al propietario poseedor o arrendatario del terreno que en la época del fuego estaba preparado para ese objeto. El Reglamento para Quemazones Controladas con fines agrícolas y pecuarios (Decreto N° 23850-MAG-SP), remitiendo a dichas normas, establece en su artículo 7° lo siguiente: “La persona que realice una quema, ya sea con o sin permiso, será civilmente responsable de los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse, de acuerdo con los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución Política y las reglas sobre responsabilidad civil extracontractual que rigen nuestro ordenamiento jurídico”. Las disposiciones generales contenidas en los numerales 1045 y siguientes del Código Civil, sobre la responsabilidad civil extracontractual, son de aplicación supletoria para esta materia.

La normativa de quemas e incendios sigue el criterio de la responsabilidad objetiva. La culpa se presume en quien creó las condiciones del daño por haber asumido el riesgo de perjudicar a terceros con la quema o incendio. Los daños y perjuicios ocasionados son a su cargo. El damnificado está exento de probar la culpa. La carga de la prueba sobre la ausencia de culpa corresponde a quien quemó o incendió. Es una presunción iuris tantum. Sería eximente de responsabilidad la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero.

Asume el riesgo quien previniendo la eventualidad o posibilidad del daño acepta los efectos de la contingencia. La responsabilidad se funda en crear el riesgo para el daño. El sujeto al iniciar la actividad, por medio de sus cosas, aumenta, potencia o multiplica las posibilidades de peligrosidad. Aún cuando pueda tratarse de una conducta lícitas siempre debe indemnizar el daño quien asumió el riesgo. Hay mayor razón para imputar la responsabilidad si el hecho proviene de una conducta ilícita. No puede el damnificado asumir daños sobre conductas no impulsadas por él mismo, salvo si se puso en condiciones para sufrir el daño. Quien

quema o incendio, aún con la autorización de la autoridad correspondiente, no puede ser eximido de responsabilidad. Esto es así porque si bien la Ley de Quemados y Cercas Divisorias N° 121 de 26 de octubre de 1909 establece las pautas para autorizar las quemados en fundos agrarios, y establece una serie de obligaciones respecto de quien solicita la autorización, ello no rompe la presunción de culpabilidad. Los requisitos para autorizar las quemados tienden a asegurar el mínimo riesgo. Se trata de una medida precautoria pero no es una eximente de responsabilidad. Entonces el cumplimiento de los requisitos indispensables para la autorización no pueden perjudicar a los vecinos si el siniestro ocurre. En esta forma los daños en los bienes, cosechas, o en las personas mismas, de los vecinos deben ser indemnizados por quien creó las condiciones del riesgo con el incendio o quema.

La actividad de incendiar o quemar, en sí misma va dirigida contra la Naturaleza. Es un recurso de una agricultura primitiva donde el fuego tiende a sustituir el trabajo del hombre. En vez de utilizar medios humanos o mecánicos para impulsar la actividad agraria se recurre a un elemento destructivo para, sobre las cenizas de lo destruido, iniciar el cultivo de vegetales o la cría de animales. Este tipo de acciones resultan incompatibles con los valores actuales. Atenta contra la seguridad en cuanto arriesga la propiedad de los colindantes, sus bienes y personas. Igualmente atenta contra los valores de protección al medio ambiente. La función económica y social de la propiedad entraña también una función ecológica: la agricultura debe desarrollarse en armonía, y no en antagonismo, con la Naturaleza. Para la preservación del medio ambiente la solidaridad social exige idear nuevos mecanismos para prevenir el daño y los hechos amenazantes. Esta es la filosofía de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política.

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN EL DERECHO COMPARADO

1. LA "RESPONSABILIDAD EXTENDIDA Y COMPARTIDA"

1.1. Antecedentes:

Algunos países del OECD – con fundamento en el principio el que "contamina-paga" están haciendo acuerdos para extender la responsabilidad del sector privado a fin de conservar los recursos y la energía y reducir la cantidad de contaminantes liberados y los desechos enviados para eliminación final. Este propósito contractual es la denominada la responsabilidad extendida del productor (extended producer responsibility-EPR), que implica hacer responsable al sector privado de los esfuerzos para reducir el impacto ambiental del uso y eliminación de sus productos y para usar el reciclaje, la recuperación de los recursos y materiales reformados .

Los programas EPR cambian el balance convencional de las responsabilidades entre los fabricantes y los distribuidores de bienes de consumo, el consumidor y el gobierno, en particular, con relación a la etapa post-consumidor de vida útil del producto. El planteamiento, o ciclo de vida, de los sistemas para el diseño del producto y de

producción, presenta un incentivo único para el productor actuando de tal forma que promoverán los fines compartidos por los gobiernos OECD.

En 1994, la OECD empezó su Proyecto EPR para documentar y apoyar el desarrollo de este nuevo y prometedor instrumento. En 1995, el taller de Washington sobre la minimización de los desechos exploró las vías para lograr estos fines estratégicos usando la EPR. En esta acción preliminar, emergieron varias consideraciones fundamentales que han guiado el trabajo subsiguiente:

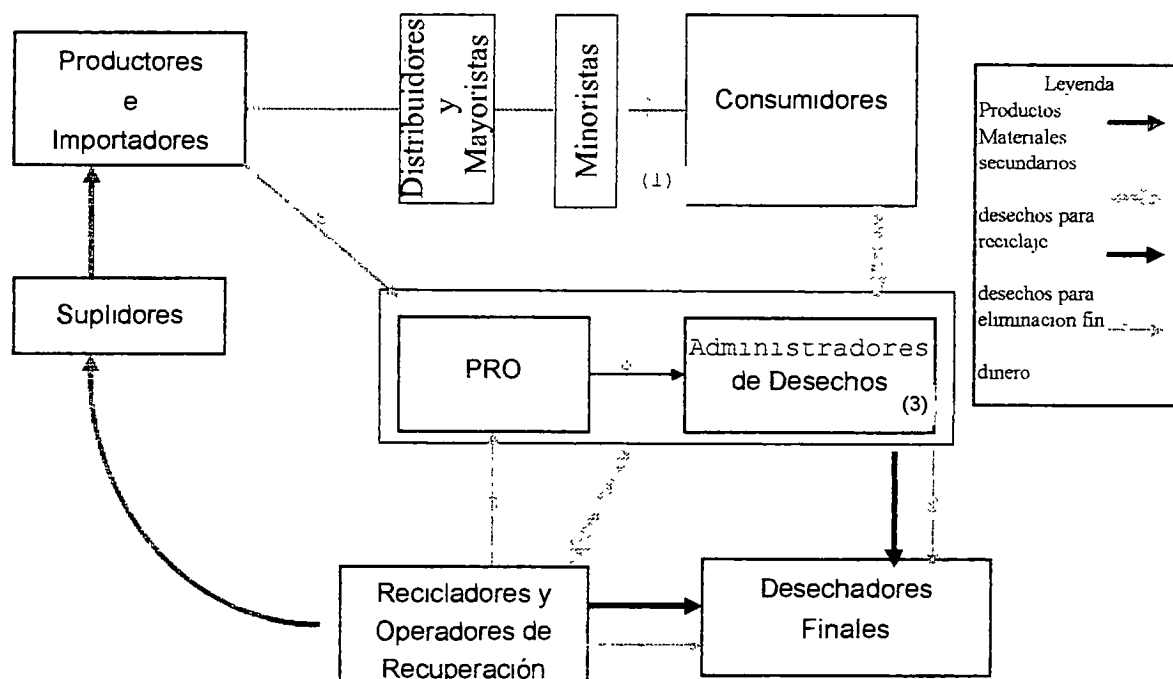
- 1.1. Solamente fijando los objetivos de rendimiento de la minimización de los desechos a través de una gama sectorial completa, se tendrá un impacto a largo alcance;
 - 1.1.2. Los gobiernos deben permitirle al sector privado concebir los medios de autorregulación y las soluciones para lograr estos objetivos y para crear reglamentos detallados gubernamentales; y
 - 1.1.3. El sector privado tomará medidas efectivas para lograr estos objetivos solamente cuando las empresas individuales se enfrentan con sanciones específicas o desventajas económicas por no cumplir con su cometido.

1.2. Concepto

La responsabilidad extendida del productor es el principio que dice que los fabricantes e importadores de productos deben cargar con un grado significativo de responsabilidad por el impacto ambiental de sus productos a través del ciclo de vida útil del producto, incluyendo el impacto de la corriente inherente en la selección de materiales para los productos, el impacto del proceso en sí de la manufactura/producción y el impacto de la corriente del uso y eliminación de los productos. Los productores aceptan su responsabilidad cuando ellos diseñan sus productos para minimizar el impacto ambiental del ciclo de vida y cuando ellos aceptan la responsabilidad legal, física o socioeconómica por los elementos ambientales que no pueden ser eliminados por el diseño.

La siguiente figura ilustra el concepto del EPR:

RESPONSABILIDAD EXTENDIDA Y COMPARTIDA DEL PRODUCTOR



- (1) El ciclo del lado de la corriente de los productos rellenables/re-usables/devueltos se refleja en una flecha delgada de devolución de los consumidores a los productores.
- (2) La Organización de Responsabilidad del Productor (Producer Responsibility Organization - PRO) es la asociación del sector privado financiada por los productores y los importadores para asegurar el manejo de los desechos con el reciclado y la recuperación.
- (3) Los manipuladores de los desechos podrán incluir las compañías privadas o los gobiernos locales que reciben los fondos del PRO

En la figura anterior, comenzando en la esquina izquierda de la parte de arriba, cuando los productos son hechos, se mueven en el sentido de las agujas del reloj, a través de su ciclo de vida útil. En la esquina derecha de la parte de arriba, como se usan totalmente, los productos llegan al final de su vida de consumo, y entran a la fase clave post-consumidor donde interfieren las medidas del EPR. Los consumidores devuelven una porción de estos productos directamente a los minoristas o productores como rellenables/re-usables-restituibles; el resto podrá ser separado por los consumidores y recolectados por los manipuladores de los desechos. Las medidas del EPR están financiadas con fondos provenientes de pagos del sector privado, los cuales ya vienen de los productores quienes aceptan su responsabilidad extendida del producto (representada por la flecha derecha de la parte de arriba que se extiende en forma diagonal al centro de la figura), o proviene de los recicladores que pagan por los materiales secundarios valiosos que reciben (representado por la flecha que se levanta de la parte de abajo hacia al centro), donde los productores pagan todos los costos de la administración de los desechos, los “manipuladores de los

desechos” son contratistas privados (o la autoridad local que sirve como un contratista de los productores). Los productores contribuyen con una porción de los costos de administración de los desechos, el “administrador de los desechos” y el “eliminador final” permanece la autoridad local (o sus contratistas) usando una combinación de financiamiento privado y público. Al fondo de la figura, los negocios operando como “recicladores” y los “operadores de recuperación” realizan sus actividades regulares y la autoridad local podrá retener su papel como “eliminador final” de la porción no diferenciada de la corriente de desechos que no pueden ser procesados por el reciclaje o la recuperación y de los residuos finales remanentes de estos procesos. Después de que los productores toman la responsabilidad financiera y la oportunidad para eliminar los costos evasibles, menos productos entran en la corriente de los desechos. El resultado más significativo del EPR es que de aquellos productos que no entran en la fase post-consumidor, muchos son desviados para eliminación final. Los productos desviados pasan a través de los recicladores y los suplidores (representados por flechas en la parte de abajo izquierda de la figura) y completan el ciclo de vida útil, siendo devueltos a los productores como productos secundarios reciclados. Aquellos productos manejados por operadores de recuperación son usados para generar energía.

La figura introduce la “Organización de Responsabilidad del Productor” (Producer Responsibility Organisation-PRO). Esta es una

organización del sector privado de productores (e importadores) que en la experiencia real está emergiendo como el medio por el cual las empresas individuales podrán unir y compartir sus responsabilidades como productores. A medida que el consorcio industrial o entidad colectiva que dentro de la jurisdicción de la autoridad local o la una autoridad más importante de control administre el esquema del EPR a nombre de los productores miembros, el PRO se convierte en la clave para el éxito de muchos programas de responsabilidad del producto post-consumidor.

Solamente con la total internalización de los costos del manejo de los desechos, y pagándole todo a los productores, el principio de “el que contamina paga” será completamente aplicado. La privatización completa del financiamiento de la administración de los desechos, maximizará los incentivos del sector privado para reducir los desechos y la eliminación final.

Los programas de empaque de Francia, Bélgica y de Japón, son ejemplo de lo que requieren que el sector privado contribuya en forma semejante, con el costo total del manejo de los desechos municipales. España, Grecia, Portugal e Italia tienden a seguir el planteamiento de Francia, el cual tiene la ventaja de minimizar los trastornos del mercado y los sociales mientras que todavía crean para el sector privado organizado un depósito financiero en la EPR que no se encuentra en el sistema

tradicional del 100 por ciento del subsidio municipal.

1.2.1. Efectividad Ambiental

La medida de rendimiento del programa es el grado que ha logrado en los objetivos ambientales. Los componentes de la efectividad ambiental podrán incluir la mejora en la calidad ambiental y en la eficiencia de los recursos.

1.2.2. Eficiencia Económica

La segunda medida de rendimiento del programa es el grado dentro del cual ha operado con un costo mínimo para la sociedad. Los componentes de la eficiencia económica podrán incluir varios impactos domésticos (precios, empleomanía, rentabilidad y competencia, crecimiento), al igual que el comercio y la competencia internacional.

1.2.3. Innovación Tecnológica

La tercera medida de rendimiento del programa es el grado en que ha estimulado la innovación de tecnología. Esta “eficiencia dinámica” es esencial como la clave para el aumento de la eficiencia económica y la efectividad ambiental.

1.2.4. Aceptabilidad Política

La cuarta medida de rendimiento del programa es el grado que el programa ha gozado de aceptabilidad política. Los componentes de esta consideración podrán incluir la participación pública y la transparencia, equidad social, y

conformidad con los acuerdos internacionales.

1.2.5. Administrabilidad

La quinta medida de rendimiento o comportamiento del programa es el grado en que ha sido factible de administrar. Los componentes de administrabilidad podrán incluir la integración cónsona con las políticas para otros sectores, simplicidad y flexibilidad de la operación, efectividad, y costo de implementación. El impacto de costos y los atributos de efectividad deben ser considerados tanto para las entidades del gobierno como para el sector privado.

1.3. Extensión del Concepto Legal de Propiedad

Bajo los reglamentos convencionales de control de la contaminación, los escapes, las liberaciones y emisiones de los fabricantes de los productos son controlados por las limitaciones end-of-pipe y end-of-stack sobre los componentes contaminantes. El potencial inevitable para contaminar está presente en los productos de uso útil desde el comienzo cuando tienen "escapes, son liberados y emitidos" sobre el mundo a medida que ellos dejan las instalaciones de los fabricantes en embarques en camino a los consumidores. La EPR contempla que un productor como una cuestión de derecho (o pacto negociado) recobrará la propiedad de sus productos durante su fase post-consumidor, aún si los productos de hecho, no fueron alquilados al momento del final de su vida útil. Técnicamente, el

productor que vende sus productos retendrá la propiedad “de reversión” o “futura” durante el tiempo de uso del consumo. Al final de la vida del producto de consumo o al principio de la etapa post-consumidor, esta etapa de propiedad vence y pasa a ser una propiedad presente de responsabilidad “definitiva” del producto post-consumidor.

Esta propiedad conlleva para ambos la responsabilidad del EPR y la oportunidad de obtener una ganancia del valor inherente, en la posibilidad del re-uso/reciclaje/recuperación de los productos.

La propiedad, una vez iniciada, también debe tener un fin. Bajo la EPR, la propiedad del producto post-consumidor y la responsabilidad definitiva de la EPR del productor original, podrá solamente ser evitada o finalizada si:

- 1.3.1. El producto es destruido durante su vida útil en posesión de su último consumidor,
- 1.3.2. El producto es vendido, o de lo contrario, es transferido por su último consumidor a otro productor (usualmente de productos re-usados o reciclados) que asume la responsabilidad del producto del EPR,
- 1.3.3. El producto al final de su vida de consumo, no es manejado correctamente por el consumidor, desechándolo para

eliminación final a la corriente de desechos de los cuales no es recuperado, o

1.3.4. El producto al final de su vida de consumo es adecuadamente separado por el consumidor, recolectado y manejado de acuerdo con los requisitos del EPR.

1.4. Disposición de una Autoridad para la Responsabilidad "Extendida" y "Compartida"

La responsabilidad es "extendida" y "compartida" entre los productores y fuera del control de los productores con los consumidores, los gobiernos y otros actores de la sociedad. Esta responsabilidad es compartida en todas las etapas del ciclo de vida útil del producto y no solamente en el manejo de desechos. En un programa EPR bien diseñado, los gobiernos buscarán en forma útil definir claramente la "responsabilidad compartida" de cada actor, en adición o en conjunto con la responsabilidad definitiva del productor, de manera que los productores no sean dejados solos para abordar un problema, que no es en su conjunto, de ellos. La "responsabilidad compartida" es solamente un concepto útil si los roles individuales y las responsabilidades son cuidadosamente definidas por ley o por acuerdos por separado para cada actor, especialmente donde existe una sobreposición o concurrencia de responsabilidades o una transacción que podrá alterar o cambiar la responsabilidad.

En cualquier programa EPR totalmente implementado, la propiedad del producto final post-consumidor de su producto, bajo el EPR confiere la "responsabilidad definitiva" a través de la fase post-consumidor. Pero el productor necesita la ayuda compartida del consumidor y de la autoridad local para colocar el producto post-consumidor en la cadena de reciclaje. Usualmente, el productor no tendrá una relación contractual con el último consumidor de su producto, de manera que solamente la autoridad local (o la autoridad ambiental del EPR) puede exigir que todos los consumidores separen y de lo contrario, manejen los productos en forma responsable. Cada productor en ocasiones, también podrá necesitar la ayuda de un PRO para organizar a todos los productores con su sector, en un esfuerzo colectivo y compartido para manejar su responsabilidad individual con eficiencia y equidad entre todos los miembros del PRO.

La "responsabilidad compartida" a veces también podrá ser usada para referirse a la cuidadosa coordinación que se necesita entre la "autoridad local" o municipal existente y cada uno de los nuevos miembros PRO. La sustitución de la cadena financiera de la nueva PRO por la antigua cadena financiera de la "autoridad local" es un acto de intervención y de responsabilidad del gobierno en sí. Aquí es donde se necesitarán los nuevos mandatos legales para el cumplimiento de los requisitos. Para cualquier autoridad local, el EPR podrá ser elaborado en fases basado en sector por sector, y para cada sector de productos podrá haber un PRO separado. De esa forma, la

responsabilidad financiera total de la autoridad local será reducida gradualmente, a medida que los PRO empiecen ya sea a manejar directa y físicamente los productos y residuos post-consumidor, o al menos a asumir algunos o todos los costos bajo el programa. Mientras tanto, la autoridad local continuará teniendo un papel operativo sustancial paralelo con los sectores de los productos donde todavía no existe la PRO para reemplazar a la autoridad local, y tal como ella podrá continuar también manejando los desechos del PRO ya sea como su contratista o como el receptor de su contribución financiera.

1.5. Definiciones

A continuación para mayor claridad del tema dejamos expuestos las siguientes definiciones:

1.5.1. “Productor final” significa el fabricante/productor o importador de un producto (ya sea "nuevo" o "reciclado") lanzado al comercio para la venta de consumo directa o colocado en la cadena de distribución a los consumidores. El empaque es un producto o desecho amparado por el EPR. Un productor final es el “envasador” (incluyendo el empacador, embotellador, enlatador) de los empaques, o un importador, de un producto empacado. El

"productor final" no es un "suministrador" o "reciclador" de la corriente de ingredientes o materiales intermedios, piezas, o productos potencialmente re-usables o reciclables que todavía no han sido completamente preparados para la venta de consumo.

El "productor final" podrá ser definido para incluir la "cadena de distribución" terminando con los minoristas. Mientras que la mayoría de los productores pertenecen al sector privado, debe tomarse en cuenta que un productor también podrá ser una entidad gubernamental. Los ejemplos incluyen a los fabricantes de propiedad pública y a los almacenes al menudeo o "puestos de cambio" en las bases militares. El "productor final" debe ser definido (como lo hace la ley de empaque de Japón de 1995) para evitar que un productor final evada la responsabilidad definitiva del EPR al poner a otra persona a actuar en su lugar, como un contratista, agente o corredor.

1.5.2. El "productor final del nuevo producto" significa cualquier "productor final" de nuevos productos. Mientras que la mayoría de los productos de consumo son nuevos y producidos por

productores finales del nuevo producto, es necesaria una definición de "productor final del nuevo producto" para diferenciar el aumento en el número de productores finales de productos reciclados que no son nuevos, pero que son vendidos a los consumidores.

1.5.3. El "productor final del producto reciclado" significa cualquier "productor final" no de nuevos productos sino de productos "re-manufacturados", "restaurados", "re-acondicionados", "mejorados" o "re-usables" (colectivamente denominados "reciclados") que son lanzados al comercio por la venta de consumo directa o colocados en la cadena de distribución para los consumidores. El término no incluye a los "suplidores" o "recicladores" de ingredientes o materiales intermedios, piezas, o productos potencialmente re-usables o reciclables, que todavía no han sido totalmente preparados para la venta de consumo. Los "productores finales del producto reciclado" ya sean reparados o desensamblados en piezas, re-vendidos en los mercados de consumo secundario como productos finales.

Esta definición no ha sido necesaria en la experiencia de empaque a la fecha, pero será necesaria con productos de más larga duración y complejos. Esta definición es un pre-requisito para la imposición de las obligaciones definitivas de un “productor final” en el “producto reciclado” con los fabricantes e importadores finales y a la exclusión correspondiente posterior a de la responsabilidad de los fabricantes e importadores originales del “nuevo producto” de la responsabilidad por estos productos y piezas nuevamente “reciclados”. Alternativamente, se podrá decidir expresamente continuar con las obligaciones del EPR sobre los fabricantes del nuevo producto, si las obligaciones del EPR no son cambiadas e impuestas sobre los fabricantes del “producto reciclado”. Esta definición también es necesaria para separar los “recicladores” y “suplidores” de la corriente de los fabricantes finales del “producto reciclado” de la responsabilidad definitiva de un “productor final”.

1.5.4. La “cadena de distribución” significa todos los actores en esa porción de toda la cadena ciclo de vida útil para los productos entre el productor final (ya sea de productos nuevos o reciclados) y

el consumidor. Estos negocios son vendedores y arrendamientos, incluyendo a los "distribuidores", "mayoristas" y "minoristas" de productos finales a los nuevos mercados secundarios. El último actor en esta cadena se denominará el "minorista".

Una definición de la "cadena de distribución" y sus miembros es un pre-requisito para la imposición de cualesquiera obligaciones del EPR en el punto clave minorista-consumidor de venta o arrendamiento, donde empieza la responsabilidad del consumidor. Dependiendo de las leyes nacionales, los distribuidores y mayoristas hasta la cadena desde el minorista, no podrán tener la responsabilidad definitiva del EPR. Ellos meramente transmiten al fabricante (o PRO) la responsabilidad post-consumidor de los bienes y el manejo protegido de los pagos al EPR por los consumidores. Estas responsabilidades se aplicarían por contratos. En forma alterna, la cadena de distribución podrá conllevar la responsabilidad definitiva por ley, igual que bajo la ley de empaque de Alemania que colocó la responsabilidad definitiva del EPR no solamente en los productores finales sino también en un grupo mucho más grande incluyendo los

minoristas.

1.5.5. El “consumidor” incluye a las personas que reciben (por compra o alquiler) “productos finales”, “nuevos” o “reciclados” inicialmente en el punto de “venta al consumidor”. El “consumidor” incluye a una persona que recibe un producto, incluyendo un producto usado comprado de su consumidor anterior para su uso continuado, durante y antes del final del ciclo de vida útil del producto, y no para fines de restauración, re-acondicionamiento, mejoramiento o re-uso como un “producto reciclado” del fabricante final o para hacer un nuevo producto final.

El “consumidor” también podrá ser definido por categorías de personas con responsabilidad compartida por los desechos amparados por el EPR al final de la vida útil del producto de consumo, incluyendo los quehaceres domésticos, oficinas de negocios, minoristas e instituciones tales como escuelas y hospitales. Una definición de “consumidor” es el pre-requisito para compartir las obligaciones del EPR por el público consumidor, incluyendo las obligaciones, primero para ayudar a pagar al EPR y entonces al final de la vida del producto de consumo para actuar responsablemente en relación al destino del producto. La segunda oración diferencia a los consumidores de los productores finales; su responsabilidad es completamente diferente y no debe haber sobreposición y confusión.

1.5.6. El “recolector” incluye a los productores finales y cualesquiera otros con responsabilidad de devolución. El PRO con responsabilidad financiera física o total responsabilidad financiera, y recicladores, cuando recolectan o reciben los productos de los consumidores al “final de la vida del producto de consumo”. Cuando una autoridad local recibe una contribución financiera de un PRO con responsabilidad financiera parcial, el “recolector” incluye a la autoridad local y si es apropiado, podrá incluir a los contratistas de la autoridad local que son manipuladores de los desechos de los cuales son responsables.

1.5.7. La “Organización de Responsabilidad del Productor” (Producer Responsibility Organization-PRO) significa la entidad colectiva creada y gobernada por los productores para manejar colectivamente sus responsabilidades individuales en relación con la minimización de los desechos. Esta podrá incluir las actividades en el punto de “venta al consumidor”, y las responsabilidades post-consumidor siguientes al “final de la vida útil del producto” con relación a la “devolución” del producto, la recolección del producto, asegurando el re-uso o reciclaje de los productos miembros como productos nuevos o reciclados, piezas o materiales, y/o asegurando la recuperación del producto. En diferentes naciones, el PRO podrá ser denominado como un “esquema de exención de la industria”, “organización de la

tercera persona”, “organismo designado” o afines.

Dependiendo del diseño del programa, la responsabilidad podrá incluir el pago de toda o una porción del costo de la eliminación final como desechos por los productos no recuperados y residuos de reciclaje. El PRO tiene la total responsabilidad financiera, si es apropiado, el término podrá incluir a los contratistas del PRO, el cual podrá incluir a la autoridad local, que son los manipuladores de los desechos y de los cuales es responsable. El término “PRO” también podrá referirse a una fundación o asociación que es efectivamente una industria de apoyo y organizativa para cumplir los objetivos sociales colectivos, aunque sus miembros no podrán estar sujetos a su cumplimiento obligatorio según la ley o a la responsabilidad definitiva y no necesariamente, podrá estar involucrado con la vigilancia o el financiamiento del manejo de desechos.

1.5.8. La “autoridad ambiental del EPR” significa la agencia ambiental del gobierno en el nivel nacional o regional del gobierno, con amplias facultades para implementar el programa EPR. Es posible que la “autoridad ambiental del EPR” puede estar en el mismo nivel como una “autoridad local”, la “autoridad ambiental del EPR” puede estar en un nivel más alto del gobierno, con amplia autoridad ambiental para implementar el

EPR en cooperación con otras “autoridades locales” dentro de su jurisdicción.

1.5.9. La “autoridad local” incluye el municipio u otra autoridad del sector público del gobierno que ejerce la responsabilidad con relación a la “recolección” y otros aspectos del manejo de desechos. Podrá actuar, como un contratista para un PRO que tiene total responsabilidad financiera, o como el receptor de una contribución financiera de un PRO que tiene una responsabilidad financiera parcial. Si es apropiado, el término podrá incluir la autoridad del contratista(s) que son manipuladores de los desechos por los cuales es responsable.

1.5.10. El “manipulador de los desechos” incluye al recolector, transportador, procesador de desechos, el envasador, incinerador de los desechos (sin recuperación de energía), la persona dedicada de otras formas a la eliminación final de los desechos, y una persona que causa el desvío de la corriente de desechos a un “reciclador”. Un manipulador de desechos también podrá dedicarse a la recolección como un “recolector” y al reciclaje como un “reciclador”.

1.5.11. El “operador de recuperación” significa una persona dedicada a la eliminación de desechos para crear energía. No incluye el relleno y la incineración ordinaria.

1.5.12. El “reciclador” incluye el procesador de los productos post-consumidor para recolectar, separar, transportar o procesar los productos piezas o materiales potencialmente re-usables, con el fin de facilitar su re-uso, como o en los mismos o en diferentes productos, por los fabricantes o productores del producto final reciclado o nuevos. Un reciclador incluye a una persona dedicada el re-uso del producto o el re-uso de los materiales para hacer los mismos productos relacionados y no relacionados de los materiales secundarios y reciclados, pero no incluye al operador de recuperación. Un reciclador incluye un suplidor para el producto reciclado o para los fabricantes del nuevo producto final y para sus suplidores, de los ingredientes o materiales intermedios, las piezas, o las piezas o productos potencialmente re-usables que todavía no han preparado totalmente para la venta al consumidor. Un reciclador no es el fabricante o el productor de los productos reciclados finales para los consumidores.

1.5.13. La “cadena de reciclaje” significa todos los actores, que siguen al “final de la vida útil del producto de consumo” es la porción de toda la cadena para los productos entre el consumidor y el fabricante final (ya sean productos nuevos o reciclados) dependiendo de la naturaleza específica del programa EPR, la cadena de reciclaje incluirá algunos o todos los actores siguientes: el PRO, el manipulador de los desechos, la autoridad local, el reciclador y el suplidor.

1.5.14. El “suplidor” significa el vendedor de los productos, piezas y materiales a un productor final. Un suplidor provee los ingredientes o los materiales intermedios, piezas, o piezas o productos potencialmente re-usables o reciclables que todavía no han sido totalmente preparados para la venta al consumidor. El “reciclador” es también un “suplidor” si el reciclador vende directamente al productor final, pero, usualmente hay fabricantes o uno o más suplidores que intervienen entre un reciclador y un producto final.

El solamente los fabricantes del producto final deben llevar la responsabilidad post-consumidor del EPR, debido a que ellos son capaces de rediseñar los productos u ordenar los ingredientes de la prevención de los desechos de los suplidores. Sin embargo, el mismo productor podrá, para algunos productos o aplicaciones de productos ser un productor final con la responsabilidad definitiva del EPR, pero, para otros productos o el mismo producto en diferentes aplicaciones, la misma compañía solamente podrá ser un suplidor de un productor final.

2. Obligaciones Internacionales

2.1. Declaración de Río Sobre El Medio Ambiente y El Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se reunió, en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

En esta reunión se reafirmó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.

Su objetivo contempló el establecimiento de una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas.

Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar.

Entre otros principios proclamó lo siguiente:

Principio 1

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.

Principio 2

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 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.

Estos principios son de aplicación práctica y de ellos surgen en los siguientes compromisos con causa:

2.2. COMPROMISO U. S. A.

- 2.2.1. Establecer normas sobre responsabilidad por contaminación y daños ambientales y fortalecer la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
- 2.2.2. Fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la aplicación de la legislación ambiental.
- 2.2.3. Promover reformas legislativas y políticas para la elaboración de leyes y normas ambientales compatibles a nivel regional que establezcan altos niveles de protección ambiental, y mecanismos eficaces de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
- 2.2.4. Establecer o fortalecer en Centroamérica una red de expertos en legislación ambiental adecuada que establezca altos niveles de

protección ambiental.

- 2.2.5. Establecer una red interinstitucional regional que coopere en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
- 2.2.6. Enseñanza y divulgación de información sobre leyes ambientales al público.
- 2.2.7. Considerar la posibilidad de proveer asistencia para la aplicación eficiente de la legislación relativa a otras materias de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.
- 2.2.8. Cooperar con el Gobierno de los Estados Unidos en el establecimiento de una red de expertos en legislación ambiental y una red interinstitucional para cooperar en la aplicación y cumplimiento de la ley.
- 2.2.9. Formar expertos en legislación ambiental y cumplimiento y aplicación de la ley para apoyar las actividades de esas dos redes.
- 2.2.10. Promover y desarrollar amplias oportunidades para que la ciudadanía pueda participar en la elaboración de propuestas de leyes y normas ambientales y en la aplicación de ellas.
- 2.2.11. Establecer junto con Estados Unidos una serie de principios integrados para orientar el trabajo de cooperación para la elaboración de normas que incluyan esfuerzos para establecer normas sobre el uso seguro de plaguicidas.
- 2.2.12. Fortalecer la capacidad de las organizaciones ambientales de la región para mejorar su gestión en el manejo y administración de esta materia.

3. Sistemas Nacionales de Responsabilidad Civil

Para resolver el problema del resarcimiento económico de daños por contaminación se han creado también otros fondos para financiar reparaciones concretas de daños. El “Superfund” de los Estados Unidos es un ejemplo de este tipo de instrumentos creado para financiar el saneamiento de vertederos peligrosos. Este sistema establece sus fondos por medio de impuestos sobre el crudo y materias primas químicas, así como de un impuesto ecológico general que deben pagar las sociedades estadounidenses. La Agencia de Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA) utiliza el dinero del “Superfund” para enfrentarse a emergencias a corto plazo, como el derrame accidental de sustancias peligrosas, y para sanear emplazamientos contaminados en el pasado. La utilización del mecanismo de la responsabilidad civil se da en los casos en que puede identificarse a los responsables potenciales de la contaminación en emplazamientos concretos.

3.1. Conviene mencionar, así mismo, el sistema de indemnización creado en Suecia en virtud de una ley de 1986 sobre daños al medio ambiente, que indemniza por daños corporales y a la propiedad cuanto el daño no puede atribuirse a ninguna fuente identificable, el responsable es insolvente o la responsabilidad es

inexigible legalmente. Toda empresa que solicite una autorización de emisiones al medio ambiente tiene la obligación de contribuir con una cantidad estipulada en función del tipo y tamaño de su compañía. Las sociedades, además, deben asegurar su responsabilidad en relación directa con sus actividades. El sistema no cubre el daño ecológico, salvo si se considera que es daño a un bien con respecto al cual una persona física tiene derecho a exigir indemnización.

- 3.2. El Fondo francés contra el ruido sirve para indemnizar a las personas que viven cerca de los aeropuertos de París por estar expuesta a niveles de ruido excesivos. El Fondo se creó en 1973 por decreto y se financia con la contribución de todas las compañías que utilizan esos aeropuertos.
- 3.3. En los Países Bajos se creó por Ley de 1972 un Fondo similar para indemnizar por los daños causados en los que no se puede identificar al autor de la contaminación, y también puede servir para indemnizar a la víctima en los casos en los que ese pago pudiera verse aplazado porque hubiera que identificar al

responsable, a condición de que la víctima ceda al Fondo “su derecho” de demandar al contaminador.

3.4. CHILE; Fundamentos de la Responsabilidad Objetiva

La responsabilidad objetiva tiene su fuente de inspiración en el riesgo creado, riesgo provecho, riesgo integral. Las cosas y actividades peligrosas o riesgosas (Valenzuela, 1996).

En el principio fundamental de esta teoría se sigue la denominada teoría del riesgo “según la cual quien crea un riesgo debe sufrir las consecuencias si este llega a concretarse. Prescinde pues, esta teoría, de la noción de dolo o culpa, y reduce el problema de la responsabilidad a una pura cuestión de “Causalidad”. El autor del daño, en otras palabras, no es obligado a indemnizarlo por haberlo causado con culpa o dolo, sino lo es, simplemente, por haber creado el riesgo que devino en su producción” (Valenzuela, 1996).

La teoría expuesta exonera de responsabilidad a quien produce el daño por la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor o por la exclusiva ocurrencia de un hecho atribuible a la víctima o a un tercero.

Es necesario señalar que ésta teoría en su acepción más estricta la responsabilidad del creador del riesgo al caso en que el daño o daños haya

sobrevenido por caso fortuito o fuerza mayor como es el caso de la responsabilidad civil por daño nuclear, daños causados al medio ambiente marino por derrame o vertimiento de hidrocarburos u otras sustancias nocivas proveniente de naves o artefactos navales y con motivo de aplicación de plaguicidas según Decreto Ley 3557, Ley sobre Protección Agrícola, publicada en el Diario Oficial de fecha 9 de febrero de 1981, artículo octavo y treinta y seis y la Ley N°. 18302, sobre seguridad nuclear publicado en el Diario Oficial de fecha 2 de mayo de 1984 artículo 50 (Valenzuela, 1996).

En este país la responsabilidad objetiva no es acogida por el Derecho Común todo lo que se puede decir al respecto es el producto de clasificaciones puramente doctrinarias o regulaciones sobre casos excepcionales.

En materia ambiental no sucede lo mismo ya que desde mucho tiempo antes de dictarse la Ley sobre Bases Generales Sobre el Medio Ambiente se ha tipificado casos de Responsabilidad Objetiva como ha quedado expuesto. En el ámbito internacional que hace parte del Derecho Interno Chileno se puede mencionar la Convención de Viena de

1963 sobre Responsabilidad Civil por daños nucleares; Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por Contaminación del Mar por Hidrocarburos; y Convenio Sobre Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales.

En el ámbito de la Responsabilidad y autorización administrativa la Ley de Bases no se hace cargo de ella no obstante en su articulado dispone lo siguiente “Cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda acreditar están dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones, sólo cabe la acción indemnizatoria ordinaria deducida por el personalmente afectado, a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el respectivo plan, en cuyo caso se aplicara lo dispuesto en el artículo 54”. Ley de Responsabilidad Civil (Valenzuela, 1996).

4. Propuestas Comunitarias

El artículo 11 de la propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos establece lo siguiente:

“La Comisión examinará al respecto la posibilidad de crear un fondo europeo de indemnización por los daños y deterioros causados al medio

ambiente por los residuos” para cubrir los casos en los que no se haya podido identificar al responsable o cuando éste no esté en condiciones de proporcionar una indemnización completa (Libro Verde, 1993).

Algo parecido establece el artículo 18 de la propuesta de directiva del Consejo relativa al vertido de residuos:

“Los Estados miembros velarán por que se cree uno o varios Fondos de gestión posterior de vertederos. Los Fondos tendrán por objeto cubrir los gastos normales de gestión posterior de los vertederos clausurados y cubrir los gastos que ocasionen las operaciones necesarias para evitar o reparar el daño al medio ambiente producido por la eliminación de residuos, en caso de que esos gastos no puedan recuperarse o no estén cubiertos por un seguro o una garantía financiera”.

Este tipo de fondos se constituirá con contribuciones de las entidades explotadoras de vertederos en función de la clase de vertedero y del tipo y tonelaje de residuos depositados.

4.1. Orientaciones para una Actuación Comunitaria

La responsabilidad civil es un mecanismo de indemnización basado en la existencia de un daño como consecuencia del cual se sufre una pérdida económica.

En el caso de los daños al medio ambiente, no hay pérdidas económicas hasta que haya una restauración traducible en unos

costes, o bien existe una disminución del valor económico del medio natural afectado.

La Unión Europea pretende impulsar el debate sobre la conveniencia y modalidades de aplicación de la responsabilidad civil de forma adecuada y eficaz en la Comunidad para cubrir los gastos de esa restauración.

4.2. Tendencias en los Estados Miembros

La característica principal de esta legislación es que permite establecer una responsabilidad objetiva, que exponemos así:

4.2.1. La Ley belga de 24 de febrero de 1974 sobre residuos tóxicos, que imputa al productor de residuos tóxicos responsabilidad objetiva por los daños que causen esos residuos.

El Real Decreto belga de 16 de octubre de 1981 relativo a la lucha contra los organismo perjudiciales para los vegetales y producto vegetales, que responsabiliza al

propietario del terreno del que sean originarios tales organismos de los daños causados por su propagación.

4.2.2. La Ley francesa de 15 de julio de 1975 sobre residuos, que establece que todo aquel que entregue determinados residuos a cualquier persona que no explote una instalación de eliminación autorizada será objetivamente responsable por los daños causados por esos residuos.

4.2.3. La Ley marco griega N°.1650 de 1986 sobre protección del medio ambiente, que dispone que toda persona física o jurídica que contamine o degrade el medio ambiente es objetivamente responsable por ese daño.

4.2.4. La Ley del Reino Unido sobre lucha contra la contaminación, de 1990, que establece normas de responsabilidad objetiva por los daños resultantes de la eliminación de residuos.

4.2.5. La Ley portuguesa de Bases del Medio Ambiente N°. 11/1987, que impone una responsabilidad objetiva por los daños importantes al medio ambiente causados por una actividad peligrosa.

4.2.6. La Ley de Aguas alemana, de 1960, que establece que el autor de una contaminación de las aguas no autorizada es objetivamente responsable por los daños causados.

La Ley alemana sobre responsabilidad en materia de medio ambiente, de 1990, que establece un régimen especial de responsabilidad objetiva aplicable a las actividades de instalaciones industriales que presenten un riesgo para el medio ambiente.

5. Japón y Estados Unidos.

5.1. En el Derecho japonés, la responsabilidad civil por daños al medio ambiente se basa en el Código civil y en algunas leyes de contaminación que determinan la responsabilidad civil, penal y administrativa.

Numerosos daños causados a personas y bienes han llevado a los jueces japoneses a una interpretación de los textos favorables a las víctimas.

La leyes sobre lucha contra la contaminación atmosférica y del agua se modificaron para imputar al que contamina la responsabilidad del daño, incluso en ausencia de culpa por su parte. Este principio de responsabilidad objetiva sólo se aplica en Japón en los casos de daños corporales. En los demás casos, sigue siendo necesario probar la culpa del contaminador.

La jurisprudencia japonesa, para facilitar la posición de la víctima, ha creado dos teorías: la del límite de lo soportable y la de la probabilidad. Según la primera teoría, hay molestias que las personas han de soportar. Si esas molestias superan los límites de lo soportable, la víctima puede interponer una acción ante los tribunales. Los límites se determinan según la naturaleza del daño, que puede ser corporal, material o moral. Según la segunda teoría, la víctima sólo debe demostrar que es posible que haya existido un nexo causal entre el acto culpable y el daño.

En los casos de contaminación en los que no se puede identificar a los responsables, existe un fondo de indemnización que ayuda inmediatamente a todas las víctimas que hayan padecido daños corporales.

En virtud de la Ley japonesa de 5 de octubre de 1973 sobre indemnización por daños corporales resultantes de la contaminación, toda víctima que sufra daños de salud imputables a la contaminación atmosférica o acuática disfruta de una indemnización después de haber sido examinada por una comisión, pero sin tener que buscar un responsable ni probar una culpa. El fondo se alimenta con impuestos sobre emisiones contaminantes y con una parte del impuesto sobre vehículos. Sin embargo, esa indemnización sólo se concede de forma automática en las zonas de alto riesgo y si se trata de enfermedades que forma parte de una lista especial.

Hay que señalar que en la actualidad se está elaborando en Japón una Ley sobre responsabilidad por los productos.

Agrupaciones de diversa índole han estado preparando distintos proyectos de ley al respecto. Por regla general, en todas las propuestas se establece un sistema de responsabilidad sin culpa y la presunción sobre los defectos de los productos. La propuestas regulan todos los sectores de actividad. La responsabilidad se aplica tanto al fabricante como al importador.

5.2. Estados Unidos

La responsabilidad civil por daños al medio ambiente se basa tanto en la “Common Law” como en la responsabilidad civil de origen legislativo.

5.2.1. La “Common Law” utiliza los conceptos de “nuisance”, “trespass”, “negligence” y “ultra hazardous activity” para permitir a las víctimas interponer acciones contra los contaminadores ante los tribunales.

5.2.2. En 1980 se adoptó una Ley federal [“Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act”

(CERCLA)], que establece un fondo federal (“Superfunds”) para financiar las actividades de limpieza y saneamiento y permitir al gobierno actuar rápidamente para suprimir toda amenaza sobre la salud humana al mínimo los riesgos futuros de los emplazamientos gravemente contaminados.

Esta Ley establece, pues, un régimen de responsabilidad objetiva según la cual el gobierno puede recuperar de las partes potencialmente responsables (“potentially responsible parties” o PRP) los costes de restitución de un medio a su ser y estado anterior.

Según la Ley, puede imputarse a las empresas la responsabilidad por vertidos realizados en el pasado aun cuando en su momento tales vertidos no fueran ilegales. El régimen establecido en CERCLA es un sistema de responsabilidad objetiva (es decir, independiente del hecho de que se sea o no responsable de culpa o negligencia), conjunta y solidaria.

Dentro del Programa nacional de urgencia se elabora una lista (que se actualiza cada año) para determinar los emplazamientos e instalaciones que deben considerarse prioritarios en el territorio de los Estados Unidos. En 1989 esta lista nacional ("Superfund National Priorities List" o NPL) incluía 981 emplazamientos sujetos a las disposiciones sobre saneamiento inmediato.

La financiación de las actividades de saneamiento se realiza con cargo a un fondo ("Superfund") mediante el cual se pagan las actividades de retirada y restauración. El Congreso asignó al Fondo una cantidad adicional de 8,500 millones durante el período 1986-1991.

La acción federal sobre los emplazamientos que figuran en la lista se limita a los casos en que no se puede identificar a ningún responsable o cuando las partes responsables no adoptan las medidas necesarias. Es, por tanto, subsidiaria con respecto a la acción de las partes privadas potencialmente responsables. La Agencia de Protección del Medio Ambiente es la autoridad

encargada de ejecutar las medias dictadas por la ley. En primer lugar, clasifica los emplazamientos que deben restaurarse. A continuación, procede a identificar, entre las personas potencialmente responsables (PRP), a las que va a considerar responsables y que van a tener, en consecuencia, la obligación de reparar el daño causado. La Agencia de Protección del Medio Ambiente persigue “con agresividad” a las partes potencialmente responsables ante los tribunales para recuperar los costes de saneamiento. Se fundamenta, sobre todo, en el carácter solidario de la responsabilidad en la definición de parte potencialmente responsable.

En virtud de la Ley, son muchas las personas que pueden considerarse “partes potencialmente responsables”: el propietario actual del emplazamiento, el propietario en el momento de la contaminación, el propietario de la industria de la que procede el residuo, el transportista de los residuos y el que comercia con ellos. En la práctica, pueden incluso llegar a considerarse responsables órganos de crédito tales como los bancos, por

ejemplo, si han embargado un terreno contaminado sujeto a hipoteca.

La Ley obliga a las partes reconocidas responsables del vertido de sustancias peligrosas al saneamiento y a la restitución completa al ser y estado anterior, cuyos costes son, además, muy elevados. Se calcula que el coste medio de la restauración de un lugar contaminado se sitúa entre los 29 y los 35 millones de dólares.

Los tribunales han ido estableciendo normas de responsabilidad de gran alcance. El régimen de responsabilidad instaurado en la Ley CERCLA se presenta particularmente favorable a acciones del gobierno que tengan por objeto la reparación del daño, dejando a las partes potencialmente responsables expuestas a gastos considerables.

La magnitud del problema de los residuos peligrosos ha resultado ser mayor de lo previsto en un principio y los costes de saneamiento muy elevados.

Esta política y la insuficiencia de los recursos económicos asignados al “Superfund” ha provocado muchos pleitos entre las personas designadas como responsables, sus compañías de seguros, bancos y la Agencia de Protección del Medio Ambiente. Hoy se calcula que hay 14,000 individuos inmersos en una acción ante los tribunales por la Ley CERCLA.

En un único asunto hubo más de 400 compañías de seguros implicadas como consecuencia de las diligencias de la Agencia de Protección del Medio Ambiente. El número de litigios y procedimientos incoados representa alrededor del 30% a 60% de los recursos gastados por la Agencia de Protección del Medio Ambiente, los agentes y las compañías de seguros implicados. Los procedimientos son, por esta razón, excesivamente largos y complicados.

Por otra parte, el funcionamiento del sistema ha obligado a las compañías de seguros que operan en el mercado estadounidense a replantearse su actitud con respecto a la cobertura de los riesgos ecológicos. Además de aumentar las primas, las

pólizas existentes en ese mercado excluyen un número importante de riesgos. En muchos casos no se cubre la contaminación porque las compañías consideran que algunas actividades no son asegurables.

En cuanto a los organismos de crédito, se observa un endurecimiento de la política de concesión de préstamos a los propietarios o explotadores de vertederos.

A pesar de las enmiendas introducidas en la Ley CERCLA gracias al “Superfund Amendments and Reauthorization Act” de 1986 (SARA), que han atenuado el rigor de este sistema de responsabilidad contemplando una excepción con respecto al “Innocent landowner”, si puede probar que ignoraba y no existía ninguna razón para que hubiera sabido que los terrenos de su propiedad estaban contaminados.

5.2.3. Descripción General de los Principales Estatutos

5.2.3.1. Recurso de Conservación y Acto de Recuperación

(RCRA)

El Recurso de Conservación y Acto de Recuperación (RCRA) de 1976, que enmienda el Acto de Disposición de Desechos, definida como la actividad de administración de desecho sólido y peligroso. La enmienda de el Desecho Sólido Peligroso de 1984.

La mayoría de los requerimientos del RCRA no son específicos a las aplicaciones industriales pero aplican a cualquier compañía que transporta, trata, almacena, o descarta desecho peligroso. Aquí destacamos los puntos más importantes del RCRA en lo que a regulaciones se refiere:

- Identificación de los desechos peligrosos (40 CFR parte 261) legislación para los procedimientos a seguir por cualquier generador de desechos y pasos a seguir para

determinar que materiales creados son considerados peligrosos en sus desechos, desechos sólidos, o si son eximidos de la presente regulación.

- Regulaciones para los Generadores de Desechos Peligrosos (40 CFR parte 262) establece responsabilidades para el generador de desechos peligrosos e incluye como obtener el número de identificación, preparación del manifiesto, aseguramiento de empaque y etiquetado, conocimiento de las regulaciones para la unidad de almacenamiento, y registro en libros y reportes requeridos. El generador puede acumular los desechos peligrosos sobre los 90 días (o 180 días dependiendo la cantidad del desecho acumulado) sin obtener el permiso.
- Restricciones para la deposición en tierra

(LDRs) disposiciones que prohíben la disposición de desperdicios peligrosos en la tierra sin previo tratamiento. Las restricciones que deben ser conocidas para disponer materiales, la reglamentaciones sobre el tratamiento de los desechos antes de ser vertidos en la tierra de acuerdo al RCRA.

Desechos que están dentro del LDRs incluye solventes, desechos de galvanizado, metales pesados, y ácidos. Generación de desechos de acuerdo al LDRs debe de proveerse notificación a fin de que el TSD designe el tipo de facilidad que es apropiada antes de disponer del desecho.

- Aceite usado almacenamiento y disposición (40 CFR parte 279) no definido como Regulación del Manejo de Aceite Usado impuesto con requerimiento relacionados con el almacenaje, transporte, quema, procesado, y

reciclado de aceite usado. Para las partes que generan aceite usado, se establecen las regulaciones. Para las partes que comercializan el aceite usado (aquel que genera y vende fuera de especificaciones aceite usado directamente al usuario que quema aceite), seguimiento adicional y papeleos requeridos para el cumplimiento satisfactorio de la norma.

- Envases y Contenedores usados para almacenar desechos peligrosos con una alta concentración inflamable orgánica serán regidos por la reglamentación del RCRA. Regulación(40 CFR parte 2264 - 265, Subparte CC) que requiere el generador de hacer análisis del desperdicio para determinar sus concentración, que satisfagan al envase y control de emisiones, y las inspecciones y monitoreo que las regulan. Estas regulaciones

se aplican a todo tipo de facilidades de almacenamiento de desperdicios, incluyendo las generadas durante la operación y acumuladas en un período de 90 días.

- Tanques de almacenaje bajo tierra (USTs) conteniendo petróleo y CERCLA sustancias peligrosas y reguladas bajo el Subtítulo I del RCRA. Subtítulo I, Regulaciones (40 CFR parte 280) diseño de los contenedores y requerimientos de detección, responsabilidad financiera y reglas correctivas del USTs . El programa del USTs establece también incrementos progresivos de las exigencias, incluyendo el mejoramiento en los requisitos de los contenedores actuales, estos debe actualizarse para 1998.
- Calderas y Hornos Industriales (BIFs) que son utilizadas para quemar combustibles de desechos peligrosos deben de cumplir con un

diseño estricto y regulaciones de operación.

Las regulaciones del BIF (40 CFR parte 266, Subparte H) establece la ubicación y diseño de la unidad, provee las especificaciones, establece el grado de verificación para las emisiones, y restringe el tipo de desecho que ha de ser quemado.

EPA's RCA/Superfund/UST Línea caliente, al (800) 424-9346, responderá cualquier interrogante y distribuirá las guías requeridas de todas las regulaciones del RCRA. La línea caliente RCRA opera en días de semana desde las 8:30 a.m. a 7:30 p.m., ET, excluyendo los días feriados Federales.

5.2.4. Acto de Respuesta Comprensiva (O Completa) Medio Ambiental, Compensación y Responsabilidad (CERCLA)

CERCLA, es la ley emitida en 1980 y conocida como Superfund, autoriza a la EPA para exigir las mejoras, o negociar las mejoras, de las sustancias peligrosas que estén inminente y

substancialmente agrediendo la salud pública, forma de vida o el medio ambiente. CERCLA además establece a la EPA a establecer la responsabilidad de las partes por la contaminación del medio ambiente para ser limpiada o restituidas con la intervención del Superfund como respuesta a los costos incurridos por la EPA. La Enmienda del Superfund y Acto de Reautorización (SARA) de 1986 revisa varias secciones del CERCLA, autoriza la imposición de impuesto para alimentar al Superfund, y crea un “Ley Libre-Derecho” (“free-standing law”), SARA Título III, también hace Planes de Emergencia Para la Comunidad con El Acto de Derecho-a-Saber.

CERCLA establece la Regulación para la notificación de sustancias peligrosas(40 CFR parte 302) que cualquier persona tiene la facilidad de reportar al Centro Nacional de Respuesta (NCR) cualquier daño medio ambiental de sustancias peligrosas que exceda de las cantidades permitidas. El reporte de estas cantidades se encuentran en el listado en la parte 40 CFR §302.4. Ante esta notificación establece una respuesta por parte de la EPA o por una o más autoridades de emergencia,

Federal o Estatal.

Implementación de la EPA como Respuesta a sustancias peligrosas, acuerdo con el procedimiento establecido en el Petróleo Nacional y el Plan de contingencia de sustancias contaminantes peligrosas (NCP)(40CFR parte 300). El NCP incluye las provisiones permanentes de limpieza, sabe que acciones tomar, y otras formas de saneamiento en lo referente a la “remoción”. EPA generalmente actúa para remediar en sitios de la Lista de Prioridades Nacionales (NPL), que incluye aproximadamente 1,300 lugares. Ambas EPA y el estado pueden actuar en otros sitios; sin embargo, EPA proporciona a los responsables la oportunidad de participar y remover y remediar la acción contaminadora y motiva a la comunidad a involucrarse en el proceso de respuesta a través del Superfund.

EPA's RCA/Superfund/UST Línea caliente, al (800) 424-9346, responderá cualquier interrogante y distribuirá las guías requeridas de todas las regulaciones del RCRA. La línea caliente RCRA opera en días de semana desde las 8:30 a.m. a

7:30 p.m., ET, excluyendo los días feriados Federales.

5.2.5. Planes de Emergencia y Acto de Derecho-a-Saber de la Comunidad.

El Acta enmienda del Superfund y Reautorización (SARA) de 1986, creada por EPCRA, conocida también como SARA Título III, es un estatuto que permite a la comunidad acceder a información acerca de químicos peligrosos y facilita la respuesta con planes de emergencia químicos por parte del Estado o gobiernos locales. EPCRA requirió establecer de una comisión de respuesta de emergencia estatal (SERCs), responsable por la coordinación de ciertas actividades de emergencia y de entrevistas para la elaboración de planes con los grupos de emergencia locales (LEPCs).

EPCRA y sus regulaciones(40CFR parte 350-372) establecen cuatro tipos de reportes obligatorios referentes a las facilidades para almacenar y manejar los químicos:

- EPRA § 302 son facilidades para notificar a la SERC y LEPC de la presencia de cualquier “sustancia extremadamente peligrosa”(el listado de sustancia se encuentra en 40 CFR parte 355, Apéndices A y B) y otras informaciones tales como el exceso de las mismas, acciones a seguir de acuerdo a las cantidades y el tipo de recurso a interponer ante para obtener respuesta del coordinador.
- EPRA § 304 recurso para notificar a SERC y LEPC en el caso de que no se exceda las cantidades límites para ser notificadas a CERCLA sobre sustancias peligrosas o a EPCRA sustancia extremadamente peligrosa.
- EPRA § 311 y § 312 recurso para notificar que químico peligroso, a de definirse Acto contra la salud y Seguridad Ocupacional (Occupational Safety and Health Act), es al exceder las cantidades de químicos usados de acuerdo con la regulaciones de SERC, LEPC, y que ha sido tipificado por los listados de las oficinas de bomberos es sus libros de seguridad (MSDSs), o en las formas de inventarios

determinados por la MSDSs (Lista I y II). Esta información ayuda al gobierno local a responder en caso de derrame o fugas de químicos.

- EPRA § 313 requerimiento para manufacturar incluyéndose los códigos SIC del 20 al 39., cuando se tienen 10 o más empleados, y se elabora, procesa, o se usa químicos en grandes cantidades, y debe elaborarse un reporte anual de toxicidad. Este reporte conocido como Forma R, incluye y registra cual ha sido la exposición en el medio, y suministra a la EPA para la base de datos el Inventarios General de Toxicidad.

Toda información suministrada aparecerá en publicaciones sobre regulaciones que deben de conocerse de EPCRA, y se mantendrán bajo confidencialidad.

EPA's EPCA Línea caliente, al (800) 535-0202, responderá cualquier interrogante y distribuirá las guías requeridas para los planes de emergencia de la comunidad bajo

el principio del derecho-a-saber las normas. La línea caliente EPCRA opera en días de semana desde las 8:30 a.m. a 7:30 p.m., ET, excluyendo los días feriados Federales.

5.2.6. Regulaciones Específicas Industriales

La industria de refinería de petróleo en lo que respecta a regulaciones de medio ambiente se señalan 2 tipos básicos: (1) requerimientos mandatorios específicos para la calidad de su producto con el propósito de reducir el impacto ambiental asociado al uso de estos; (2) requerimientos directos en la producción para reducir el impacto ambiental del proceso de elaboración en si mismo por parte de la industria. Actualmente algunos de los estatutos reguladores más significativos con respecto al medio ambiente afectan económicamente la actividad de las refinерías en lo referente al cambio en la formulación del producto con el propósito de reducir la contaminación en el uso del producto final (combustibles primarios). Desde 1970, variadas regulaciones en lo que respecta a la calidad del producto han sido emitidas

específicamente en las fórmulas de la elaboración de la Gasolina y otros combustibles. Estas fórmulas requieren cambios significativos en sus procesos e inversión de capitales para su desarrollo por las refinerías de petróleo. El medio ambiente impactado en el que se requiere reducir la contaminación de las salidas de la misma refinería, implica también cambios con grandes inversiones en estructuras. Estos requerimientos en la reformulación de productos y estructuras mismas para reducir la emisión de las refinería en su operación las convierte en una de las industrias más reguladas.

6. El Sistema Creado por el Convenio del Consejo de Europa

Durante estos últimos años, el Consejo de Europa ha estado elaborando un proyecto de Convenio sobre responsabilidad por daños ocasionados por actividades peligrosas para el medio ambiente, en el que se ha seguido un planteamiento más general que en los convenios internacionales celebrados.

El 26 de marzo de 1992, el Consejo otorgó a la Comisión un mandato de negociación de este convenio.

Además de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en estas negociaciones han participado otros países y un número creciente de países de Europa central y oriental. El Convenio establece la posibilidad de que se adhieran a él estados no miembros del Consejo de Europa.

El Convenio tiene por objeto velar por que los daños ocasionados por actividades peligrosas para el medio ambiente reciban la adecuada indemnización. Además, establece una serie de medios de prevención y restauración.

La noción de daño incluye los daños resultantes de la alteración del medio natural, los daños causados a bienes y personas y el coste de las medidas de salvaguardia, es decir, las medidas adoptadas para prevenir o atenuar el daño. Por lo que se refiere a los daños, éstos pueden ser fruto de un hecho instantáneo o de una contaminación continuada. Hay que señalar que la definición de medio ambiente es muy amplia en el Convenio del Consejo de Europa.

Para cumplir el objetivo de la adecuada reparación del daño, el Convenio establece un régimen de responsabilidad objetiva. El responsable en este contexto es la persona que explota la actividad peligrosa cuando se produce el hecho o, cuando se trata de emplazamientos de depósitos permanente de residuos, en el momento en que se tiene conocimiento del daño.

Con arreglo al proyecto de Convenio, por actividad peligrosa se entiende toda actividad realizada a título profesional que lleve aparejado el uso de sustancias peligrosas, organismos modificados genéticamente o microorganismos. Este término incluye también la explotación de una instalación o emplazamiento de residuos, así como el almacenamiento permanente de residuos.

El Convenio establece el derecho de asociaciones y fundaciones ecologista de recurrir a los tribunales para obligar a poner en práctica las necesarias medidas preventivas o de restauración.

Estas organizaciones pueden introducir una acción judicial para exigir un interdicto que prohíba una actividad peligrosa ilícita y que constituya una amenaza grave de daño ecológico, o, cuando se haya producido un incidente, para imponer al explotador la adopción de las disposiciones necesarias para prevenir daños o la ejecución de medidas de restauración.

7. Panamá; Aspectos Legales de la Legislación Sobre Hidrocarburos.

7.1.Ley N°.8 de 16 de junio de 1987, por la cual se regulan las actividades relacionadas con los hidrocarburos.

En concordancia con lo establecido en la Constitución de 1972, la Ley N°.8 establece que los yacimientos de petróleo, gas natural y demás hidrocarburos son de propiedad del Estado, cualquiera que sea su ubicación en el territorio de la República, incluidos el suelo o superficie, subsuelo, plataforma, talud y su zona contigua.

A pesar de que expresamente se indica que la política

nacional de hidrocarburos deberá contener lineamientos o principios aplicables a la industria y al comercio de los hidrocarburos, y en especial para la regulación de una serie de materias, entre las cuales se encuentra: el yacimiento óptimo de los hidrocarburos; la conservación de los yacimientos, la seguridad de las instalaciones y la preservación ambiental, esta ley no contiene disposiciones orientadas a la prevención en materia ambiental sino sólo al pago de multas y/o indemnizaciones por el daño ambiental ocasionado.

Los permisos de exploración no cuentan con ningún requisito de protección ambiental.

En cuanto a los contratos de operación, se señala que el contratista asumirá todo el riesgo, costos y responsabilidad de las actividades objeto del contrato.

Así mismo, para las refinerías, se establece que el contratista será responsable financieramente por los daños al

medio ambiente que se ocasionen en caso de derramamiento de petróleo crudo o refinado.

En cumplimiento de las normas de conservación y protección de los recursos naturales, los contratistas deberán depositar una fianza de garantía en favor del Tesoro Nacional, cuyo monto deberá ser proporcional a la cuantía del contrato a fin de garantizar el pago de los estudios que determinen la magnitud de cualquier acción que afecte los recursos naturales. Si bien la idea de establecer la obligación de depositar una fianza de garantía es buena, tal como esta recogida en esta disposición, la fianza sólo garantizará el pago de los estudios y no la reparación del daño.

Los contratistas tendrán prioridad para ocupar terrenos de propiedad del Estado, si los necesitan para realizar sus operaciones.

El contratista podrá producir vapor y energía eléctrica para su uso exclusivo de sus operaciones, cuando los servicios estatales no estuvieren a su alcance. Así mismo, podrá utilizar agua

superficial y subterránea, siempre que dicha utilización no perjudique a las poblaciones, ni a las explotaciones agrícolas, ganaderas o energéticas. En ambos casos, deberá ceñirse a las disposiciones legales vigentes y coordinar tales actividades con los organismos oficiales competentes.

Cuando los contratistas no puedan llegar a un acuerdo justo y equitativo con los dueños, acerca de las condiciones y precios de las tierras, o arriendo por el uso de las mismas, el Estado podrá mediante juicio especial e indemnización expropiar las tierras de propiedad privada, incluyendo aquellas necesarias para el establecimiento de servidumbres, previa solicitud del contratista, y con cargo a él.

En cuanto a la extracción, el contratista deberá presentar un programa de desarrollo, el cual, incluirá entre otros elementos, el presupuesto y el nivel de producción anual, las características de los yacimientos, las normas de conservación aplicables, la capacidad de las instalaciones de producción y las condiciones de mercado.

Para la explotación de los yacimientos, el contratista se sujetará a las regulaciones de conservación del yacimiento aprobadas por el Ministerio de Comercio e Industrias, de conformidad con los lineamientos de política nacional de hidrocarburos y a las normas de máxima eficiencia aplicadas por la industria petrolera.

7.2. Competencia Administrativa

En Panamá en el ámbito administrativo respecto de los hidrocarburos, la Ley 21 de 9 de julio de 1980, establece los mandatos respectivos sobre sanciones por contaminación de la siguiente manera:

Artículo 5. Corresponderá al Ministerio de Hacienda y Tesoro, por conducto del Dirección General Consular y de Naves, adoptar las medidas necesaria o inspecciones, reconocimientos, expedición y control certificados, así como la aprobación de equipos indispensables para evitar la ocurrencia de actos que

conduzcan la descarga desde los buques de sustancias contaminantes en las aguas contempladas en el artículo 1 de Ley, o sea en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá.

Para los efectos de este artículo, la Dirección General Consular y de Naves quedará autorizada para ordenar la detención de la nave hasta tanto se subsanen las deficiencias que hayan sido detectadas en la misma, así como imponer sanciones consistentes en amonestación o multa cual no será menor de cien balboas (B/.100.00) ni mayor de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00).

Las sanciones se impondrán mediante Resolución motivada por el Director de la Dirección General de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro o por el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional conforme a los artículos 5 y 6 de la Ley incommento.

Cuando ocurran descargas provenientes de buques se

procederá a la retención preventiva del buque causante de las mismas a efectos de adelantar las investigaciones pertinentes y dictar la resolución correspondiente. No obstante, la nave podrá continuar su curso si se deposita una caución, cuya cuantía no podrá ser menor al máximo de multa que se le pueda imponer, a juicio de la Autoridad Portuaria Nacional.

Las sanciones administrativamente, serán recurribles mediante reconsideración y apelación.

7.3. Responsabilidad Civil en Materia de Contaminación

En Panamá la preservación del medio marino tanto su fauna como su flora constituyen una de las grandes preocupaciones del Estado, en este sentido los investigadores han determinado que a medida que transcurre el tiempo, si no se toman las medidas preventivas para evitar la contaminación ésta podrían desaparecer las distintas formas de vida tanto acuática como terrestre.

Nuestro país es esencialmente vulnerable a la

contaminación porque posee 2,867 km. de costas y cuenta dentro de su mar territorial con 1,518 islas, ya que según la Ley 31 de 2 de febrero de 1967, subrogada por la ley, nuestro mar territorial se extiende hasta las 12 millas náuticas de ancho, la Ley 31 fue la fuente inmediata de aquella fue la declaración sobre zonas marítimas suscritas en Santiago de Chile por los gobiernos de Chile, Ecuador y Perú el 18 de agosto de 1952.

Por tal preocupación Panamá es signatario o se ha adherido a distintos convenios internacionales que regulan la materia entre los que podemos señalar:

- Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional de Contaminación por Buques, 1973 conocido como MARPOL 73/78, el cual fue aprobado por nuestro país mediante Ley N°.1 de 25 de octubre de 1983.
- Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil, nacida de daños por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos 1969, el cual fue aprobado por la República de

Panamá mediante Ley N°.17 de 23 de octubre de 1975.

- Convenio Internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos 1969, conocido como Intervención 1969, el cual fue aprobado mediante Ley N°.16 de 23 de octubre de 1975.

- Convenio sobre la Prevención de Contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias; conocido como LDC 1972, el cual fue aprobado mediante Ley N°.18 de 23 de octubre de 1975.

Además de las regulaciones mencionadas, nuestro derecho positivo cuenta con la Ley 21 de 9 de julio de 1980, la cual establece una serie de disposiciones tendiente a evitar la contaminación del mar y aguas navegables, la misma señala que corresponde a la Autoridad Portuaria Nacional la ejecución de acciones para la remoción, dispersión o limpieza de cualquier sustancia contaminante que hubiere sido descargada dentro de las aguas navegables o mar territorial, así como tomar todas aquellas

medidas adecuadas para detectar como también prevenir, mitigar o reparar daños que se causen o pudieren causar con motivo de dichas descargas.

Para estos efectos la Autoridad Portuaria Nacional determina, fija y cobra las tasas y derechos por los servicios que preste.

Corresponde también según la misma Ley a la Autoridad Portuaria Nacional disponer del personal adiestrado y de equipos y elementos adeudados para el cumplimiento de la misma.

Por otro lado, la citada Ley establece que toda persona a cargo de un buque o instalación marítima o terrestre debe comunicar a la Autoridad Portuaria Nacional de la ocurrencia de toda descarga de sustancias contaminantes tan pronto como tenga conocimiento de ello, pues de lo contrario, se le aplicaría la sanción correspondiente siempre y cuando se compruebe la culpabilidad del probable infractor. La referida sanción consiste en multa que puede oscilar entre B/. 100.00 a los B/. 10,000.00.

En cuanto a las sanciones la Ley 21 prevé que las mismas consistirán en amonestación o multa, pudiendo esta últimas oscilar desde los cien Balboas (B/. 100.00) hasta doscientos mil Balboas (B/. 200,000.00); dichas multas serán resueltas mediante Resolución emitida por el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional o por el Director General de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro; dado que esta última le corresponde tomar las medidas precautorias para evitar la ocurrencia de actos que produzcan la descarga de los buques de sustancias contaminantes y en caso de incumplimiento impondrá las sanciones correspondientes (amonestación o multa) la cual no será menor de cien Balboas (B/. 100.00) ni mayor de veinticinco mil Balboas (B/. 25,000.00).

En cuanto a los recursos las Resoluciones que sancionan son recurribles mediante los recursos de reconsideración y apelación, para el caso de la Autoridad Portuaria Nacional el Director General conoce del Recurso de Reconsideración y el de Apelación el Comité Ejecutivo.

Cabe destacar que la Ley establece, además, que, cuando ocurran tales descargas provenientes de buques, se procederá a la retención preventiva del mismo a efectos de adelantar las investigaciones pertinentes y dictar la resolución correspondiente, a menos que deposite una caución cuya cuantía no podrá ser menor a la multa que se le pueda imponer a juicio de la Autoridad Portuaria Nacional.

Es importante señalar que la caución juega un papel relevante para la interposición de los recursos respectivos ya que constituye un requisito indispensable, puesto que sino se ha afianzado no se acogerá el recurso respectivo.

La Autoridad Portuaria Nacional al aplicar la Ley 21 esta sancionando en función de la responsabilidad objetiva, en este sentido quien sufre el daño, no tiene la obligación de entrar a probar la culpa, negligencia o dolo del agente. Basta establecer que existió el derrame.

Según el estudio realizado por el Consultor Enrique Gaviria relativo a las bases para armonizar la legislación de Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú sobre responsabilidad civil de contaminación marina por petróleo señala que la responsabilidad objetiva encuentra su fuente en la teoría del riesgo creado o de las actividades peligrosas, lo que significa que determinadas actividades conllevan un riesgo y que quien se beneficia de ellos debe responder por los daños causados.

Observamos entonces que la responsabilidad objetiva es propia de la época contemporánea en la que se registra tantos avances tecnológicos e industriales y se hace necesario proteger a quienes estén expuestos a los riesgos que estos avances tecnológicos llevan consigo y el transporte de petróleo constituye una típica actividad peligrosa que lleva incito un riesgo de contaminar el medio marino.

Por tanto podemos concluir que, la responsabilidad que se genera por los daños por contaminación de petróleo tiene un carácter objetivo. En este mismo orden es importante resaltar que

la Ley prevé causales exonerativas de responsabilidad basadas en circunstancias que están fuera del alcance de quien produce la contaminación, nos referimos expresamente al artículo 18 de la Ley 21, el cual establece los casos en que no hay responsabilidad por daños por contaminación, siendo estos los siguientes:

- Actos de guerra, hostilidades, guerra civil o insurrección.

- Caso fortuito (acontecimiento de naturaleza que haya podido ser previsto) o fuerza mayor (situación producida por hecho del hombre a los cuales no haya sido posible resistir).

- Acción u omisión totalmente causada por un tercero.

- Negligencia u otro acto dañoso totalmente causado por la República de Panamá.

Se desprende de lo expuesto que la Ley establece la responsabilidad objetiva y quien produzca el derrame y contamine

el medio marino, tan sólo puede exonerarse de esta responsabilidad probando algunas de las causales enumeradas en el artículo 18, anteriormente descrito.

Por otro lado al artículo 17 de la Ley 21 establece que el propietario, armador u operador de buque será responsable de todos los daños por contaminación que se produzcan con motivo de una descarga o serie de descarga de sustancias contaminantes, tal como lo contempla el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por contaminación del mar por hidrocarburos del cual Panamá es signatario.

También señala la referida Ley 21 en su artículo 27 que corresponde al Ministerio de Comercio e Industrias en colaboración con las otras dependencias del Estado, evaluar mediante estudios periódicos las condiciones ecológicas de las aguas navegables, mar territorial y litoral de la República de Panamá, dichos estudios serán utilizados entre otras pruebas que puedan aportarse para determinar la cuantía de los daños causados por el responsable de la descarga.

Lo anterior, a nuestro criterio viene a completarse con la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986 por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), el cual tiene entre sus objetivos la conservación, manejo, aprovechamiento, enriquecimiento y desarrollo de las aguas, suelos, flora y fauna silvestre, bosques, parques nacionales, reservas equivalentes y a las cuencas hidrográficas en el territorio nacional, en forma consistente con los planes nacionales de desarrollo.

Por otro lado el Artículo 3 de la misma Ley prevé que aquellas Instituciones Públicas que reglamentan actividades de conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables que se rijan por disposiciones jurídicas, continuarán ejerciendo las mismas de conformidad con las políticas y reglamentaciones que establezca el instituto.

También nuestro Código Civil en el Capítulo II del Libro IV, Título XVI, artículo 1644 señala que las obligaciones que

nacen de culpa o negligencia y al respecto dice:

“El que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia esta obligado a reparar el daño causado”.

Nuestro ordenamiento Jurídico, según algunos autores, establece la autonomía de la jurisdicción civil, con respecto a la penal, por lo que no es necesario una sentencia condenatoria en la jurisdicción penal para poder reclamar indemnización por daños y perjuicio por la vía civil.

El primer Tribunal Superior de Justicia de Panamá, en una decisión jurisdiccional sobre una demanda interpuesta declaró que no es necesario tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 1998,1986 y 1990 del código Judicial, pues “el damnificado con el delito puede en virtud del sistema procesal actual, entablar sin obstáculo su reclamo civil de indemnización por separado, esto es, con independencia del proceso penal”. (FÁBREGA, 1990).

Según esta concepción así lo dispone expresamente el artículo 466 del Código Judicial que al respecto señala:

Artículo 466. Si en el curso del proceso surgen cuestiones que requieran o hayan requerido la intervención de otra jurisdicción, el Juez Civil, continuara sin suspensión alguna la tramitación del proceso y si al fallar mediare sentencia de la otra jurisdicción, el Juez Civil tomará en consideración lo resuelto por aquella para decidir lo que corresponda. Exceptúanse los supuestos de consulta constitucional”.

7.4. Responsabilidad Por Daño Ambiental

En el siguiente cuadro presentamos un resumen jurídico legal sobre la regulación en Panamá de la Responsabilidad Civil.

Cuerpo normativo	Regulaciones Específicas	Observaciones
Código Civil Ley N°.2 de 1916	Art. 974: Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.	Principio de responsabilidad contractual y extracontractual subjetiva que puede ser aplicada a los daños ambientales.
Código Civil	Art 1644: El que por acciones u omisiones cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia,	Principio subjetivo de responsabilidad.

	<p>está obligado a reponer el daño causado.</p> <p>Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados</p>	<p>La acción civil de daños incluye tanto los materiales como los morales.</p>
<p>Ley N° 17 de 17 de octubre de 1975</p> <p>Esta Ley aprueba el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.</p>	<p>Art. 111: Salvo cuando se den las circunstancias previstas en los párrafos 2 y 3 de este artículo, el propietario de un barco al ocurrir un siniestro o al ocurrir el primer acontecimiento si el siniestro consistiere en una serie de acontecimientos, será responsable de todos los daños por contaminación causados o descargados desde el barco o resultados del siniestro.</p>	<p>Esta Ley se aplicará exclusivamente a los daños por contaminación causados en el territorio inclusive el mar territorial de un Estado contratante y a las medidas preventivas tomadas para prevenir o minimizar esos daños. Es un principio objetivo con eximentes establecidas por la Ley.</p>
<p>Ley N° 32 de 9 de febrero de 1996</p> <p>Modifica las leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1980.</p> <p>Recursos Minerales</p>	<p>Artículo 17: El artículo 31 de la Ley 109 de 1973, queda así:</p> <p>Art. 31: La Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, podrá sancionar.. sin perjuicio de la responsabilidad civil o ...</p>	<p>Ratifica el contenido del Art. 974 del Código Civil, puesto que la responsabilidad civil surge por el incumplimiento de las normas vigentes sobre concesiones para exportación y explotación de recursos minerales.</p>
<p>Decreto Ley N° 35 de 22 de septiembre de 1966</p> <p>Servidumbre de Aguas</p>	<p>Art. 49: Los dueños de predios silvestres tiene derecho al apoyo mediante avalúo pericial e indemnización justa.</p>	
<p>Ley N° 17 de 23 de octubre de 1975</p>	<p>Art. IV. cuando se produzcan derrames o descargas de hidrocarburos procedentes de dos o más barcos y de los mismos resulten daños por contaminación, los propietarios de los barcos encausados que no están exonerados en virtud de lo establecido en el Art. III incurrirán</p>	<p>Se establece responsabilidad objetiva mancomunada y solidaria aplicable exclusivamente a la contaminación por hidrocarburos</p>

	en responsabilidad mancomunada y solidaria por todos los años que no sea posible prorratear razonablemente	
Ley N°.21 de 9 de junio de 1980 Contaminación del Mar y Aguas Navegables.	Art.17. El propietario, armador u operador de un buque, aeronave o instalación marítima o terrestre será responsable de todos los daños por contaminación que se produzcan con motivo de una descarga o serie de descargas de sustancias contaminantes. Cuando los daños por contaminación fueren producidos por dos o más buques, aeronaves, instalaciones marítimas o terrestres de dos o más de estos entre si, los respectivos propietarios, armadores u operadores incurrirán en responsabilidad mancomunada y solidaria por todos los daños que no fuere posible prorratear legal o razonablemente.	Responsabilidad objetiva, es decir, quién sufre el daño, no tiene que probar la culpa, negligencia o dolo. No obstante, el artículo 19, dice que: el propietario, armador u operador de un buque que cause daños por contaminación podrá limitar su responsabilidad.
Ley N°.24 de 7 de junio de 1995 Legislación de vida Silvestre	Art. 79: Las personas naturales o jurídicas que causen un daño o perjuicio ambiental, potencial o actual, deberán restaurar o indemnizar los daños y perjuicios. La acción para perseguir el daño ambiental prescribirá en el término de cinco (5) años. Art. 80: En el caso de actos ilícitos de carácter penal regulados por la presente Ley, cuando se trata de personas jurídicas, la responsabilidad se extenderá a su representante legal.	El principio de responsabilidad ambiental de la norma se enmarca dentro de la concepción subjetiva ya que, al no determinar taxativamente la responsabilidad objetiva y no exponer eximente hay que probar la culpa, negligencia o dolo. Podemos observar que si bien es cierto que la responsabilidad penal del sujeto imputable es la persona natural representante Legal, en el caso de la responsabilidad civil no ocurre igual y se puede accionar contra la persona jurídica a quien representa. Revisar el Art. 79 de la Ley de Vida Silvestre
Ley 8 de 7 de	Art. 3: Los permisos que violen la	Es un principio subjetivo

junio de 1991 Prohíbe la importación de desechos tóxicos o contaminantes	presente Ley serán sancionados con pena de ..., sin perjuicio de la indemnizaciones que corresponden y la obligación de la...	de responsabilidad Civil, que surge como consecuencia de un acto ilícito comprobado.
Ley 1 de 3 de febrero de 1994 Legislación Forestal	Art. 100: Los delitos ecológicos a que se refiere el artículo anterior, tendrán las siguientes sanciones: 1... 2... 3... Las personas que resulten culpables de delitos ecológicos, deberán compensar los daños y perjuicios producidos.	Responsabilidad civil derivada de acciones penales subjetivas. Cualquier otro que se enmarque dentro del artículo 974 del Código Civil está obligado a resarcir el daño causado.

7.5.Limitación de Responsabilidad:

La Ley 21 de 9 de julio de 1980, en lo que respecta a la Responsabilidad Civil, prevé el medio de aseguramiento y de limitaciones de la responsabilidad, es así como el artículo 19 contempla esta figura y dice:

Artículo 19. El propietario, armador u operador de un buque que cause daños por contaminación podrá limitar su responsabilidad con respecto a cada descarga, a una cuantía total equivalente en moneda nacional a dos mil (2,000) francos por tonelada de arqueo de buque, cuantía que no excederá del equivalente en moneda nacional a doscientos diez millones

(210.000.000.00) de francos. Los propietarios u operadores de instalaciones terrestres o marítimas que causen daños por contaminación siempre que estas no se consideren buques para los efectos de esta Ley, y los responsables de buques que causen daños por contaminación por descargas de sustancias nucleares, no gozarán del derecho de limitación de responsabilidad previsto en este artículo. La responsabilidad civil de los propietarios, explotadores u operadores de aeronaves que causan daños por contaminación será regida por las leyes respectivas

Esta limitación no es al arbitrio del armador o asegurado, sino que debe cumplir algunos requisitos, como son:

Artículo 20. Para poder ampararse en el derecho de limitación de responsabilidad previo en el artículo anterior, se deberá probar ante el Tribunal competente, que la descarga causante de los daños por contaminación no fue por negligencia grave o culpa de quien presta ampararse e el derecho de limitación.

No obstante la existencia de estas normativas, el problema de la contaminación es un hecho real que no podemos ocultar, como también que no hay resarcimiento de los daños.

7.6.Ley 16 de 23 de octubre de 1975.

Por la cual se aprueba el Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos.

Este convenio es de gran importancia, permite a los Estados tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave e inminente debido a la contaminación o amenaza de contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, que pueda resultar de un accidente marítimo u otros actos relacionados con ese accidente, a los que sean razonablemente atribuibles consecuencias desastrosas de gran magnitud.

Las misma normativa define el accidente marítimo y dice:

“Accidente marítimo significa un abordaje, una varada u otro siniestro de navegación o acontecimiento a bordo de un barco o en su exterior resultante en daños materiales o en una amenaza inminente de daños materiales a un barco o su cargamento”:

“hidrocarburo” significa crudos de petróleo, fuel-oil, aceite diesel y aceite lubricantes:

- la salud de la población ribereña y el bienestar de región interesada, incluida la conservación de los recursos marinos vivientes y de su flora y fauna:

Actualmente en la República de Panamá, se discute el Anteproyecto de Ley General del Ambiente, que se proyecta, como una normativa ágil y moderna y en tal sentido respecto de la Contaminación Ambiental, el Artículo N°.99 preceptúa el contenido de la responsabilidad objetiva para el resarcimiento del daño ambiental y dice así:

Artículo 99: Toda persona natural o jurídica que emita, vierta,

disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, poner en riesgo o causar un daño al ambiente, que afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que tales acciones causen.

Es seguro que uno de los aspectos de mayor problemática para la aplicación de una norma de contenido internacional en materia de contaminación es la determinación de la jurisdicción competente y la posibilidad para hacer efectivos su fallos. Los conflictos de esta naturaleza pueden darse como consecuencia de la contaminación de aguas navegables en jurisdicción de dos o más estados y aguas fluviales que perjudican a ciudades de distintos países. No obstante este problema debe superarse y hay grandes avances en el ámbito internacional que predicen mejores augurios en un futuro. Así mismo podemos citar algunos ejemplos que pueden dar luces al respecto.

“En el caso de la Trail Smelter Arbitration se dirimió una

disputa entre Gran Bretaña, por cuenta de Canadá y los Estados Unidos en razón de la transmisión de bióxido sulfuroso desde una fundición canadiense al territorio americano donde se produjeron daños a la pesca, las cosechas y las masas forestales. El órgano arbitral designado al efecto invocó la doctrina de la buena vecindad entre naciones limítrofes, en alguna forma parangonable a la que rige para la vecindad civil, afirmando que ningún Estado tiene derecho a usar o permitir usar su territorio de tal forma que se causen perjuicios por humos en territorio de otro o en las propiedades de personas en él situadas (188). Este principio, aunque no directamente formulado en relación con la contaminación, había sido sostenido ya en otros fallos internacionales, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Internacional Permanente de Justicia Internacional *Commission on the River Oder*, donde se sostuvo que la comunidad de intereses de los ribereños de un río internacional impide el perjuicio de algún Estado o la obtención de privilegios preferenciales por otros". (Martín Mateo, 1977)

8. Convenios Internacionales sobre responsabilidad civil e indemnización

8.1. Contaminación por hidrocarburos

8.1.1. Convenio Internacional de Bruselas, de 1969, sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, en su versión modificada.

8.2. Energía Nuclear

8.2.1. Convenio de París, de 1960, sobre responsabilidad civil en el campo de la energía nuclear, en su versión modificada por el Protocolo adicional de 1984.

8.2.2. Convenio de Bruselas, de 1963, por el que se establece un sistema complementario de indemnización por los daños causados por incidentes nucleares.

8.2.3. Convenio de Viena, de 1963, sobre responsabilidad civil por daños nucleares

8.3. Protocolo conjunto de Viena, de 1988, relativo a la aplicación del Convenio de Viena y del Convenio de París. (no vigente todavía)

8.4. Convenio de Bruselas, de 1971, de constitución de un fondo Internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, su versión modificada.

8.5. Convenio de Bruselas, de 1971, relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares.

8.6. Convenio de Londres, de 1977 sobre responsabilidad civil por daños de contaminación por hidrocarburos resultantes de la explotación y exploración de los recursos minerales de los fondos marinos.

9. Transporte de materiales peligrosos y otras actividades peligrosas

- 9.1. Convenio de Ginebra, de 1989, sobre responsabilidad civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril y buques de navegación interior. (no vigente todavía)
 - 9.2. Convenio sobre responsabilidad e indemnización en relación con el transporte de sustancia tóxicas y peligrosas por mar. (proyecto)
 - 9.3. Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente (proyecto)
10. Convenios Internacionales con disposiciones sobre responsabilidad civil
11. Protección del mar
12. Convenio de Londres, de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, en su versión modificada (art. 10)
 13. Convenio de Barcelona, de 1976, para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (art.12). (en vigor)
 14. Convención de la Naciones Unidas, de 1982, sobre el Derecho del mar (art. 279) (no vigente todavía)
 15. Convenio de Cartagena, de 1983, para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe (art. 14) (en vigor)
 16. Convenio de Nairobi, de 1985, para la protección, gestión y desarrollo del medio marino y costero de la región oriental de África (art. 15) (no vigente todavía)
 17. Protocolo de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la prospección y explotación de la plataforma continental, los fondos marinos y el subsuelo (art. 27) (proyecto)
18. Protección de la Antártida

- 18.1. Convenio de Wellington, de 1988, sobre la reglamentación de las actividades relacionadas con los recursos minerales de la Antártida (art. 8) (no vigente todavía)

19. Contaminación transfronteriza

- 19.1. Convenio de Basilea, de 1989, relativo al control de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación (art. 12)
- 19.2. Convenio (CEPE - ONU) sobre protección y uso de los ríos transfronterizos y lagos internacionales (art. 7)
- 19.3. Convenio (CEPE - ONU) relativo a los impactos transfronterizos de accidentes industriales (art. 18)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo denominado la Responsabilidad Civil Derivada por la Contaminación en el Transporte de Hidrocarburos, expuesto e inmerso en el análisis respecto de la proyección del daño ecológico, deja en evidencia la necesidad de buscar nuevos horizontes en esta temática de la Ciencia del Derecho, por lo que hemos arribado a las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

1. La contaminación es un problema real que se manifiesta cotidianamente en detrimento de la salud ambiental, la salud humana y la economía.
2. La República de Panamá actualmente no tiene un proyecto de gestión de Responsabilidad Civil orientado al cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente.
3. Las normas jurídicas que tiene la República de Panamá sobre aspectos ambientales, daño ecológico y específicamente sobre responsabilidad civil derivada de la contaminación en el transporte de hidrocarburos o sustancias peligrosas, no responden a los requerimientos técnicos científicos y jurídicos de la época actual.
4. La Ley 21 de 25 de octubre de 1983 y el Código Civil con sus reformas respecto de la responsabilidad, no tienen el contenido ni el alcance que la ciencia moderna y la realidad exige.
5. En la República de Panamá, no existe unidad conceptual en el ámbito de la Responsabilidad Civil, ya que, el mandato general y las normas especiales y tratados internacionales suscritos constituyen divergencias y diferencias a nivel doctrinal.
6. La legislación sobre la Responsabilidad Civil en nuestro derecho positivo, no responde a las exigencias del presente y del futuro, especialmente si

tenemos en cuenta que en el próximo milenio, la República de Panamá, con su gran flota de buques mercantes, pasará a ser un país contaminante en el mundo si no toma desde ahora los correctivos pertinentes.

7. La jurisprudencia a nivel nacional y en el derecho comparado es prolija en cuanto se refiere a la aplicación de la Responsabilidad Civil Objetiva.
8. En la República de Panamá el Código Civil consagra el principio subjetivo de la Responsabilidad, mientras que la norma especial, establece la Responsabilidad Objetiva, pero administrativamente limitada a una cuantía irrisoria en relación con la magnitud del valor del producto y los costos de la operación. Es de advertir que la norma solamente permite imponer una sanción hasta doscientos mil balboas (B/ 200,000.00).
9. La mayoría de los países del mundo actualmente orientan su normativa hacia el principio objetivo de Responsabilidad aplicable al daño ecológico, el cual integrado al principio de los Derechos Difusos, lleva in situ la garantía del resarcimiento económico en caso de daño ambiental.
10. Algunos países también han asegurado el resarcimiento económico en caso de daño ecológico mediante el pago de la indemnización a través de un superfondo utilizable en caso de que no se identifique de inmediato el sujeto responsable, reservándose el derecho de accionar en cualquier tiempo, en contra de el sujeto al ser descubierto.

RECOMENDACIONES

1. Los requerimientos actuales, en cuanto a los compromisos internacionales suscritos por la República de Panamá y fundamentalmente la salvaguarda de los intereses patrimoniales de la nación Panameña en general y en particular de cada uno de los asociados para lograr el resarcimiento económico o compensatorio adecuado, a consecuencia de daño por contaminación de hidrocarburos o sustancias peligrosas, nos conminan imperativamente a legislar con fundamento en el Principio Objetivo de la Responsabilidad, como única fórmula para garantizar la seguridad de todos los intereses.
2. Es de primordial importancia buscar los medios jurídicos para crear un fondo a fin de resolver el problema del resarcimiento del daño causado por contaminación, en todos los casos en que no sea posible ubicar al sujeto activo, sin perjuicio de que se pueda repetir en el momento de ser ubicado.
3. A fin de resolver los conflictos planteados en éste trabajo, consideramos oportuno recomendar el estudio, análisis, discusión y aprobación del anteproyecto de Ley que aparece en el anexo de éste trabajo, con el propósito de sentar el elemento jurídico constitutivo de la responsabilidad objetiva y subsanar los vacíos legales, la deficiencia jurídica y cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALESSANDRI, Rodríguez Arturo: De La Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil. Imprenta Universal, Santiago de Chile, 1987. Págs. 716.
2. ALSINA, Hugo: Tratado Teórico Práctico de Derecho Comercial Tomo I. Compañía Argentina de Editores Soc. de Resp. LTDA. Tucumán 826, Buenos Aires, 1982.
3. ALSINA, Hugo: Tratado Teórico Práctico de Derecho Comercial Tomo II. Compañía Argentina de Editores Soc. de Resp. LTDA. Tucumán 826, Buenos Aires, 1982.
4. ALSINA, Hugo: Tratado Teórico Práctico de Derecho Comercial Tomo III. Compañía Argentina de Editores Soc. de Resp. LTDA. Tucumán 826, Buenos Aires, 1982.
5. ARAUZ, Luis: Legislación Petrolera Internacional. Nueva Etapa del Proceso de Liberación. 1978 - México.
6. BLASCO, Avelino: Medio Ambiente y Responsabilidad, Universidad de las Islas Baleares, España, 1995.
7. BONASI BENUCCI, Eduardo: La Responsabilidad Civil. Editorial Bosh, Madrid, España, 1958. 410 págs.
8. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge: Teoría General de la Responsabilidad Civil. Sexta Edición Actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993. 623 págs.
9. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge: Tratado General de la Responsabilidad Civil, Octava Edición Ampliada y Actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993. 737 págs.

10. CHERSI, Carlos A.: Responsabilidad por Prestación Médico Asistencial. 1a. Edición, Colombiana.
11. DELUX MANESEVICH, Rene: Las obligaciones, 2 Tomos, 1993, páginas.
12. DE PALACIOS, Prudencio Antonio: Notas a la Recopilación de Leyes de Indias, Universidad Nacional Autónoma.
13. DIPRIETO, Alberto / LA PIEZA ELLI, Angel Enrique: Manual de Derecho Romano, Cuarta Edición. Ediciones De palma Buenos Aires. 1991.
14. FABREGA P., Jorge. Estudios Procesales. Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990.
15. GARAY, Narciso: Teoría de las Obligaciones. Apuntes de clases. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1981. 280 págs.
16. GAVIRIA, Enrique. Consultor. Bases para Armonizar la Legislación de Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú, 1993
17. GIORGI, Jorge. Teoría de las Obligaciones en el Derecho Moderno. Vol 19, Editorial Hijos de Reus, Madrid, 1983. 264 págs.
18. GOLDSCHMIDT, James / GODLSCHMIDT, Roberto: Derecho Justicial Material, Derecho Justicial Civil. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires.
19. GUTIERREZ, Imelda; JUSTUS, Roger; KOOLEN, Ricardo; MOYA, Olga Lydia; NIDO, Luis M.; SALAZAR, Roxana; SANTOS, Orlando Rey; VALENZUELA, Rafael. La Responsabilidad por el Daño Ambiental, Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental Número 5, PNUMA, México, Distrito Federal, 1996. 672 págs.
20. JIMENEZ DE ASUA, Luis: La Ley y el Delito Principio del Derecho Penal, Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

21. JOSSERAND, Louis: Del Abuso de los Derechos y otros ensayos, 1982, VII. 96 págs.
22. LYMAN, Edwin S.. LAX VITAE - DEECO - Derecho y Ecología. Centro de Energy and Environmental Studies School of Engineering and Applied Science Princeton University, Princeton NJ05544. Diciembre 1944. Estados Unidos.
23. LOMBARDI, T. Juan E.: La Responsabilidad Extracontractual Civil en el Derecho Panameño. Impresora Panamá S. A., 1965. 337 págs.
24. LOPEZ MORALES, Jairo: Jurisprudencia Civil de la Corte y Tribunales, Tomo II, 1977 - 1978.
25. MATEO, Ramón Martín: Derecho Ambiental Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. 753 págs.
26. MARTINEZ RAVE, Gilberto: La Responsabilidad Civil Extracontractual en Colombia. Biblioteca Jurídica Dike. Medellín, Colombia, 1993. 634 págs.
27. MOSSET, Iturraspe Jorge: Responsabilidad por Daños, 1a. edición Colombiana. 1993, Biblioteca Jurídica.
28. MOSSET, Iturraspe Jorge: Responsabilidad por Daños, Responsabilidad Colectiva. Rubinzal - Culzoni, Editores. Santa FJ - República de Argentina.
29. NARANJO, Villegas Abel: Filosofía del Derecho, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1992. 394 págs.
30. OSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, República de Argentina.
31. OSPINA FERNANDEZ, Guillermo: Régimen General de la Obligaciones, 5a.edición, 1994.
32. OSPINA FERNANDEZ, Guillermo / OSPINA ACOSTA, Eduardo:

Teoría General de los Actos o Negocios Jurídicos, 4a. edición, 1994.

33. PEIRANO, Facio Jorge: La Responsabilidad Extracontractual, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1981. 780 págs.
34. PEREZ VIVES, Álvaro: Garantías Civiles, 2a. edición, 1990, XXVI. 484 págs.
35. PEREZ VIVES, Álvaro: Teoría General de las Obligaciones (3 vols.), 1994.
36. PIGRETTI A., Eduardo: Derecho Ambiental. De Palma Buenos Aires. 1993.
37. PORTALES, Jaén / ETIENNE, Marie: Discurso Preliminar del Proyecto del Código Civil Francés, 1994.
38. RIGAUX, Francois: Derecho Internacional Privado Parte General. Editorial Civilista, S.A. Madrid, 1985.
39. RIGAUX, Francois: Derecho Internacional Privado Parte General. Editorial Civilista, S.A. Madrid, 1994.
40. RIPERT, Georges: La Regla Moral en las Obligaciones Civiles, 1994.
41. RODRIGUEZ, Arias Bustamante: Lino. Derecho de Obligaciones. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1965. 97 págs.
42. RODRIGUEZ, Arturo Alessandri: La Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil. Imprenta Universal, Santiago de Chile, 1987.
43. TAMAYO JARAMILLO, Javier: Culpa Contractual, 1990, XIV. 210 págs.
44. TAMAYO JARAMILLO, Javier: De la Responsabilidad Civil. Tomo 1, vol. 2. Las presunciones de responsabilidad y sus medios de defensa. Reimpresión de la 2a. edición, 1989, XXXIII. 490 págs.
45. TORRES GUDIÑO, Secundino/TORRES QUIEL, Nestor/

- GERTRUDIS QUIEL, Dina: Práctica Forense Procesal Civil Panameña. Tomo I. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A. 594 págs.
46. TORRES GUDIÑO, Secundino/TORRES QUIEL, Nestor/GERTRUDIS QUIEL, Dina: Práctica Forense Procesal Civil Panameña. Tomo II. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A. 460 págs.
47. TORRES GUDIÑO, Secundino/TORRES QUIEL, Nestor/GERTRUDIS QUIEL, Dina: Práctica Forense Procesal Civil Panameña. Tomo III. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A. 395 págs.
48. URIBE, Holguín Ricardo: De las Obligaciones y del Contrato en General. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1982. 260 págs.
49. VALENCIA RESTREPO, Hernán: Editorial Temis, S.A., Bogotá - Colombia. 1986.
50. VALENZUELA, Rafael. Responsabilidad Civil por Daño Ambiental, Régimen Vigente en Chile, México D.F. (1996).
51. VILLORO TORANZO, Miguel: Introducción al Estudio del Derecho. Séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
52. WIESNER, Luis Roberto: Desastre y Derecho, 1991, VIII 126 págs.

Documentos

1. El Llibre Verd sobre Reparació del Dany Ecològic, Patronat Català Pro Europa, SERVEI, Europa 93, Núm. 41, juny de 1993.
2. Compromisos en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Volcán, Masaya, Nicaragua. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América, Panamá, 1995.
3. Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, promulgado por Decreto Supremo N°.475, de 12 de agosto 1977, Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de fecha 8 de octubre de 1977.
4. Instituciones de Derecho Comercial Colombiano, Colegio De Abogados de Medellín: 1a. Edición 1987.
5. Libro Verde sobre Reparación de Daño Ecológico. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Ecológico Social. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14 de mayo de 1993.
6. Organización Marítima Internacional: Edición 1994. Santiago de Chile.
7. Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, documento N°.5, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México D.F. 1996
8. Tendencias Modernas del Derecho Civil, Universidad Pontificia Bolivariana/Colegio de Abogados de Medellín, 1989, XII + 482 págs. Rústica.
9. II Congreso de Derecho Ambiental: UNCN - Costa Rica. 1994.
10. Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental N°.7, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 1996.

11. Profile of the Petroleum Refining Industry, EPA Office of Compliance Sector Notebook Project, September 1995, Washington D. C., United States of America.

CODIGOS:

1. Código Civil Español, CIVITAS, Biblioteca de Legislación. Edit. CIVITAS, S. A., Madrid, 1995.
2. Código Civil Colombiano, Código Civil y Legislación Complementaria, LEGIS Editores S. A., Bogotá, 1990.
3. Código Civil de México, Jardines en la Montaña, 14210 Tlalpan, México, 1993.
4. Código de la República de Panamá, impreso por Editorial Presencia Ltda. Santa Fe de Bogotá, Colombia 1993.

LEGISLACIÓN ESPECIAL:

1. Ley 21 de 9 de julio de 1980. Panamá.
2. Ley 99 de 22 de diciembre de 1993. Sistema Nacional del Ambiente, 1993, Colombia.
3. Ley General de Ambiente Diario Oficial 8/ 06/ 94. Honduras.
4. Ley 294 31 de diciembre de 1993. Evaluación de Impacto Ambiental. Paraguay.
5. Ley 16.466 Protección del Medio Ambiente 31/ 12/93. Paraguay.
6. Ley 19.300 - Ley de Bases del Medio Ambiente, 9 / 3 / 94, Chile.
7. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Delitos Ambientales, enero 1997, México.

8. Legislación Ambiental Mexicana Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y residuos Peligrosos - D. O. F. 7 de abril de 1993. México.
9. Anteproyecto de Ley General del Ambiente, 1997, Panamá.
10. Ley 11.723 Ley del Medio Ambiente, Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Gobierno y Justicia, diciembre de 1995, La Plata, Argentina.

ANEXO

PROYECTO DE LEY N° _____

De de de 1997

Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA:**

**TÍTULO I
FINES, OBJETIVOS Y DEFINICIONES BÁSICAS
DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS**

**Capítulo I
Fines y Objetivos de la Ley**

ARTICULO 1: La presente ley establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. La administración del ambiente es una obligación del Estado y los municipios. Esta Ley ordena la gestión ambiental, y la integra a los objetivos sociales y económicos para lograr el desarrollo humano sostenible en el país.

**Capítulo II
Definiciones Básicas**

ARTICULO 2: La presente Ley y su Reglamentación, para todos los efectos legales se regirá con los siguientes términos y significados:

Ambiente: sistema natural o alterado de naturaleza física, química, biológica, o socio cultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Adecuación Ambiental: es la acción de manejo o corrección que debe efectuarse para hacer compatible, una actividad o proyecto, con el ambiente o para que ésta no altere significativamente el mismo.

Aptitud Ecológica: capacidad que tiene un área para soportar el desarrollo de actividades, sin afectarse significativamente su medio natural.

Área Protegida: área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación, o investigación de los recursos naturales y culturales.

Auditoría Ambiental: metodología sistemática de evaluación de una actividad, obra o proyecto para determinar sus impactos en el ambiente; comparar el grado de cumplimiento de las normas ambientales y determinar criterios de aplicación de la legislación ambiental. Puede ser obligatoria o voluntaria, según lo establezca la ley y su reglamentación.

Auto Seguimiento y Control: es la actividad planificada, sistemática y completa de supervisión de los efluentes, emisiones, desechos o impactos ambientales, por parte del responsable de la actividad, obra o proyecto, que esté generando el impacto ambiental.

Autoridad Nacional del Ambiente: la entidad pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones asignadas a ella por la presente ley y por las leyes sectoriales correspondientes.

Autoridad Competente o Sectorial: institución pública que por mandato legal ejerce los poderes, la autoridad y las funciones especializadas relacionadas con aspectos parciales o componentes del medio ambiente o del manejo sostenible de los recursos naturales.

Autoregulación: la acción por parte del responsable de una actividad, obra o proyecto, de regularse a si misma, de acuerdo a programas establecidos, para cumplir con las normas ambientales sin la intervención directa del Estado.

Balance Ambiental: acciones equivalentes a la disminución de emisiones o impactos ambientales permitidas por la ley, en compensación por los efectos al ambiente, y en cumplimiento de la norma ambiental.

Bonos de Cumplimiento: depósito monetario en cuentas a plazo fijo u otra modalidad, por la persona que realiza actividades, obras o proyectos, para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones legales o contractuales relacionadas con los impactos ambientales de la actividad, obra o proyecto.

Calidad Ambiental: conjunto de cualidades del medio natural o modificado, que sirve de base y condiciona el desarrollo de los seres vivos.

Calidad de Vida: es el grado en que los miembros de una sociedad humana satisfacen sus necesidades materiales y espirituales. Su calificación se fundamenta en indicadores de satisfacciones básicas y a través de juicios de valor.

Capacidad de Asimilación: la capacidad del ambiente y sus componentes para absorber y asimilar descargas, efluentes o desechos, sin afectar sus funciones ecológicas esenciales, ni amenazar la salud humana y demás seres vivos.

Cargos por Contaminación: tasas por unidad contaminante, basadas en el nivel de daño resultante al ambiente, las cuales deben ser pagadas por el responsable de la actividad o proyecto como compensación al daño causado.

Cargos por Contaminación Presuntiva: tasas por contaminación, basadas en estimaciones y no en contaminación detectada; se estiman en base a valores promedio de contaminación por unidades de producción altas de la industria, o en coeficientes de tecnología y tiempos de generación, para cada fuente contaminante.

Cargos por Mejoras a la Propiedad: un porcentaje de beneficio económico, atribuido a la apreciación del valor de la propiedad, como resultado de una inversión pública determinada, incluyendo la conservación de bosques o de ecosistemas naturales.

Centro de Información: unidad de información donde se encuentra una base de datos sistematizada.

Conservación: conjunto de actividades humanas cuya finalidad es garantizar el uso sostenible del ambiente, incluyendo las medidas para la protección, mantenimiento, rehabilitación, restauración, manejo y mejoramiento de los recursos naturales y ecosistemas.

Contaminación: es la presencia en el ambiente, por acción del hombre, de cualquier sustancia química, objetos, partículas, microorganismos, forma de energía, o componentes del paisaje urbano o rural, en niveles o proporciones que alteren negativamente el ambiente y/o amenacen la salud humana.

Contaminante: cualquier elemento o sustancia química, biológica, energía, radiación, vibración, ruido, fluido o combinación de éstos, presente en niveles o concentraciones que representen un peligro para la seguridad y salud humana, animal, vegetal, de los ecosistemas y el ambiente.

Créditos Ambientales Canjeables: crédito fiscal o monetario obtenido como resultado de mejoras ambientales voluntarias que van más allá de los requerimientos legales. Estos pueden ser utilizados para uso, venta o negociación con terceras personas quienes necesiten cubrir sus obligaciones fiscales o ambientales de acuerdo a la Ley y su reglamentación.

Créditos Canjeables por Reforestación: créditos fiscales obtenidos por dueños privados de tierras en áreas críticas o frágiles, establecidas por Ley, que hayan decidido mantener sus tierras bajo manejo forestal. Estos créditos son canjeables y pueden ser negociados con terceras personas quienes los pueden utilizar para cubrir sus obligaciones fiscales, de acuerdo a la Ley y su reglamentación.

Cronograma de Cumplimiento: plan de acciones ambientales definido por la Autoridad Nacional del Ambiente para realizar la aplicación y el ajuste gradual a las nuevas normas y políticas del ambiente.

Declaración de Impacto Ambiental: documento que contiene la descripción del proyecto, información general, como su localización, características del entorno, impactos físicos, económicos y sociales previsibles, y medidas para prevenir y mitigar los diversos impactos. Primer paso de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental.

Derecho de Desarrollo Sostenible: instrumento de compensación que se da a los propietarios de tierra, por proteger un recurso natural total o parcial que le impone la Ley para fines de conservación o uso del suelo. Los derechos de desarrollo sostenible pueden ser adquiridos para compensar daño ambiental u obtener créditos ambientales o de uso de suelo.

Desarrollo Sostenible: proceso o capacidad de una sociedad humana de satisfacer las necesidades sociales, culturales, políticas, ambientales y económicas de sus miembros, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Desastres Ambientales: son fenómenos desencadenados entre los extremos por la interacción de los riesgos y peligros naturales o inducidos, que afectan negativamente el ambiente.

Desechos o Residuos: materiales generados o remanentes de los procesos productivos o de consumo que no son utilizables.

Desechos Peligrosos: todo desecho o residuo que afecta a la salud humana, incluyendo los calificados como peligrosos en los Convenios Internacionales ratificados por la República de Panamá o por leyes o normas especiales.

Diversidad Biológica o Biodiversidad: es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluido entre otros casos los ecosistemas terrestres y marinos; se encuentra dentro de cada especie, entre las especies y entre ecosistemas.

Estudio de Impacto Ambiental: conjunto de análisis y actividades dirigidas a determinar los efectos que puede producir un proyecto de desarrollo sobre el medio físico, biológico, natural, cultural y socioeconómico del área de influencia y determinar las medidas para que la realización del proyecto sea compatible con la aptitud ecológica y el ambiente.

Evaluación de Impacto Ambiental: es el proceso de evaluación que determina si el Impacto Ambiental que producirá una actividad, obra o proyecto, está dentro de los límites, parámetros y normas legalmente establecidas, a fin de que las mismas puedan obtener el permiso ambiental para su ejecución.

Humedales: extensiones o ecosistemas de marismas, pantanos o aguas de régimen natural o artificial, permanente o temporal, estancada o fluida, dulce, salobre o salada, incluyendo extensiones de agua marina, cuya profundidad durante la marea baja no exceda los seis metros.

Impacto Ambiental: alteración negativa o positiva del medio natural o modificado, como consecuencia de actividades de desarrollo, que pueden afectar la existencia de la vida humana y los recursos naturales renovables y no renovables del entorno.

Interés Colectivo: interés no individual que corresponde a una o a varias colectividades o grupos de personas organizadas e identificadas, en función de un mismo objetivo y cualidad.

Interés Difuso: interés no individual que corresponde a una pluralidad de personas no determinadas, las cuales, aun cuando actúan en función de un mismo objetivo o de una cualidad que las caracteriza, no se encuentran organizadas entre sí.

Límites Permisibles: son normas técnicas, parámetros y valores establecidos con el objeto de proteger la salud humana, la calidad del ambiente o la integridad de sus componentes.

Mitigación Ambiental: medidas aplicadas para reducir el daño ambiental o evitar ciertas acciones nocivas al ambiente, entre ellas, la eliminación de impactos o reducción a niveles aceptables, la compensación por el medio alterado al rehabilitar un área similar a la afectada y la restauración del ambiente a su estado original después de concluidas las obras.

Normas Ambientales de Absorción: regulación de los niveles, máximo o mínimo, permitidos de acuerdo a la capacidad que tiene el medio, para incorporar o asimilar los componentes a sí mismo.

Normas Ambientales de Emisión: estándares que indican los valores por límites de masas (Mg/m^3), para la expulsión de gases tóxicos por unidad de tiempo (Kg./h ó G/h) o, como factores de emisión en función de la masa de los productos o procesos.

Ordenamiento Territorial: la regulación y promoción de las actividades socioeconómicas de la población, en el contexto del desarrollo físico espacial de un área geográfica, con el fin de lograr armonía entre el bienestar de la población, capacidad de carga del entorno natural, la optimización del uso y protección de los recursos naturales, y la valorización del ambiente, como objetivo de desarrollo integral.

Ordenamiento Ambiental: decisiones dirigidas a armonizar el desarrollo de la sociedad, sobre la base del uso y manejo adecuado de los recursos naturales y el espacio, para lograr un desarrollo sostenible.

Preservación: conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para mantener el *status quo* de áreas naturales.

Protección: conjunto de medidas y políticas para mejorar el ambiente natural, prevenir y combatir sus amenazas, y vigilar para evitar su deterioro.

Prospección o Exploración Biológica: exploración de áreas naturales silvestres, en la búsqueda de especies, genes o sustancias químicas derivadas de recursos biológicos, para la obtención de productos medicinales, biotecnológicos u otros.

Riesgo Ambiental: capacidad de una acción de cualquier naturaleza, que por sus características y efectos, genera la posibilidad de causar daño al entorno o a los ecosistemas.

Reconocimiento Ambiental o Línea Base: es la descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, previa a la ejecución de la obra. Forma parte del estudio de impacto ambiental.

Recursos Genéticos: conjunto de moléculas hereditarias en los organismos, cuya función principal es la transferencia generacional de la información sobre la herencia natural de los seres vivos; su expresión da lugar al conjunto de células y tejidos que forman al ser vivo.

Recursos Marino-Costeros: Consisten en las aguas del mar territorial, los esteros, la plataforma continental submarina, los litorales, las bahías, los estuarios, manglares, arrecifes, vegetación submarina, bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de esas aguas y una franja costera de doscientos metros

de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de ambas costas (Atlántico-Pacífico).

Riesgo de Salud: capacidad de una actividad, con posibilidad cierta o previsible, que al realizarse, tenga efectos adversos para la salud humana.

Salud Ambiental: ámbito de actuación que regula y controla las medidas relativas a garantizar que la salud del ser humano no sea afectada, de forma directa o indirecta, por factores naturales o inducidos por el hombre, dentro del entorno en el cual vive o se desarrolla.

Seguimiento y Control: actividad de supervisión del estado del ambiente durante el desarrollo del proyecto, desde su inicio hasta su abandono, para asegurar que las medidas de mitigación o conservación se lleven a la práctica, y se verifique la posibilidad de que aparezcan nuevos impactos durante el período de ejecución del proyecto.

Sustancias Potencialmente Peligrosas: son aquellas que por su uso o propiedades físicas, químicas, biológicas, tóxicas, o que por sus características oxidantes, infecciosas, de explosividad, combustión espontánea, inflamabilidad, nocividad, irritabilidad o corrosividad, pueden poner en peligro la salud de las personas, los ecosistemas o el ambiente.

Tasas por Descarga de Desechos: pagos obligatorios por descargar desechos sólidos o líquidos en sistemas o sitios de tratamiento.

Tasas al Usuario: pago obligatorio efectuado por el usuario de recursos naturales, infraestructura o servicios públicos, con el fin de internalizar los costos ambientales, ya sean de reposición o de agotamiento por el uso de los mismos.

Viabilidad Ambiental: consiste en una descripción de los efectos importantes de un proyecto sobre el ambiente, sean éstos positivos o negativos, directos o indirectos, permanentes o temporales y acumulativos en el corto, mediano y largo plazo. Recomienda aplicar acciones que tengan efectos positivos y que compensen el efecto adverso identificado; forma parte del estudio de impacto ambiental.

TITULO II DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE

ARTICULO 3: La política nacional del ambiente constituye el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes

económicos y de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente.

El Órgano Ejecutivo con la asesoría del Consejo Nacional del Ambiente formulará y promoverá la política nacional del ambiente, dentro de las políticas globales del Estado, de manera que formen parte de los planes nacionales de desarrollo.

ARTICULO 4: Son principios y lineamientos de la política nacional del ambiente los siguientes:

- a) Dotar, como deber del Estado, a la población de un ambiente saludable y adecuado para la vida y el desarrollo sostenible.
- b) Definir las acciones gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito local, regional y nacional que garanticen la coordinación eficiente y efectiva intersectorial para la protección, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental.
- c) Incorporar la variable ambiental en las decisiones, acciones y estrategias económicas, sociales y culturales del Estado; así como compatibilizar e integrar la política nacional del ambiente al conjunto de políticas públicas del Estado.
- d) Estimular y promover comportamientos ambientalmente sostenibles; el uso de tecnologías limpias, y apoyar la conformación de un mercado de reciclaje y reutilización de bienes como medio para reducir los niveles de acumulación de desechos y contaminantes del ambiente.
- e) Priorizar mecanismos e instrumentos de prevención de la contaminación, restauración ambiental, en la gestión pública y privada del ambiente, divulgando información oportuna para promover el cambio de actitud.
- f) Dar prioridad y favorecer los instrumentos y mecanismos de promoción, estímulo e incentivo, en el proceso de conversión del sistema productivo, hacia estilos compatibles con los principios consagrados en la presente Ley.
- g) Incluir, dentro de las condiciones de otorgamiento a particulares de derechos sobre recursos naturales, la obligación de compensar ecológicamente por los recursos naturales utilizados y fijar para estos fines, precios reales a dichos recursos, que incorporen su costo social y de conservación.
- h) Promover mecanismos no convencionales de solución de controversias, tales como mediación, arbitraje, conciliación y audiencias públicas.
- i) Destinar los recursos necesarios para asegurar la viabilidad económica de la política nacional del ambiente.

TÍTULO III DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO I Del Sistema Institucional del Ambiente

ARTICULO 5: Las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, conforman el Sistema Institucional del Ambiente y, en tal virtud, están obligadas a establecer mecanismos de coordinación y consulta entre sí, siguiendo los parámetros de la Autoridad Nacional del Ambiente, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia, responder con coherencia y eficiencia a los objetivos y fines de la presente Ley, y a los lineamientos de la política nacional del ambiente.

CAPÍTULO II Consejo Nacional del Ambiente

ARTICULO 6: Créase el Consejo Nacional del Ambiente, el cual tendrá las siguientes funciones:

- a) Definir la política nacional del ambiente y de uso sostenible de los recursos naturales, a ser aprobados por el Presidente de la República;
- b) Promover y apoyar a la Autoridad Nacional del Ambiente en la coordinación interinstitucional del Sistema Institucional del Ambiente para garantizar la ejecución de la política nacional del ambiente para el desarrollo sostenible;
- c) Aprobar y supervisar la aplicación de las estrategias, planes y programas ambientales de la política nacional.
- d) Coadyuvar en la incorporación de la variable ambiental en el contexto de las políticas públicas en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.

ARTICULO 7: El Consejo Nacional del Ambiente estará integrado por 3 ciudadanos que serán designados por el Presidente de la República, por un período de 5 años, cada uno. Se reunirá 2 veces al año. Todo lo relativo a la instalación, funcionamiento y nombramiento de los miembros del Consejo, se establecerá reglamentariamente.

CAPÍTULO III De la Autoridad Nacional del Ambiente

ARTICULO 8: Créase la Autoridad Nacional del Ambiente (ANA), como la entidad rectora del gobierno nacional en materia de recursos naturales y del ambiente para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos, y política nacional

del ambiente. La Autoridad Nacional del Ambiente estará bajo la dirección de un Administrador General y un Sub-Administrador General, nombrados por el Presidente de la República, quienes deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos por la Constitución Nacional para ocupar los cargos de Ministro y Viceministro de Estado.

ARTICULO 9: La Autoridad Nacional del Ambiente en el ámbito de sus funciones, se comunicará con el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Planificación y Política Económica.

ARTICULO 10: La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno con el Sistema Institucional del Ambiente y organismos privados.
- b) Emitir en conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comercio e Industria, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Comité Panameño de Normas Industriales y Técnicas, según corresponda, normas ambientales de emisión, absorción, procedimientos y productos, cuya aplicación y seguimiento coordinará;
- c) Formular proyectos de Leyes para su debida consideración por la Asamblea Legislativa y de Decretos Ejecutivos para su consideración por el Órgano Ejecutivo; emitir las resoluciones y normas técnicas y administrativas necesarias para la ejecución eficaz de la política nacional del ambiente; hacer cumplir la presente ley, su reglamento, las normas de calidad ambiental de su competencia y la disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asigne, en coordinación con las autoridades competentes;
- d) Promover y facilitar la ejecución de proyectos ambientales, según corresponda a través de los organismos públicos sectoriales y privados;;
- e) Representar a la República de Panamá, ante los organismos nacionales e internacionales, en lo relativo a su competencia y asumir todas las representaciones y funciones que a la fecha están asignadas al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- f) Emitir normas, relativas al manejo de los recursos naturales estatales que por Ley le corresponda y vigilar su cumplimiento, a través de las direcciones nacionales y regionales pertinentes.
- g) Prevenir la contaminación, seguir y controlar de forma continua la calidad ambiental, directamente, o a través en las instituciones públicas especializadas y las autoridades locales;
- h) Dictar el alcance, guías y términos de referencia para la elaboración y presentación de las declaraciones, evaluaciones y estudios de impacto ambiental;
- i) Evaluar en coordinación con las autoridades competentes los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.

- j) Promover la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia y aplicación de la presente ley y su reglamento;
- k) Promover la transferencia a las autoridades locales de funciones relativas a los recursos naturales y al ambiente dentro de sus territorios, y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión local del ambiente;
- l) Promover la investigación ambiental técnica y científica en coordinación con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y otras instituciones especializadas;
- m) Cooperar en la elaboración y ejecución de programas de educación ambiental, formal y no formal, en coordinación con el Ministerio de Educación y las instituciones especializadas;
- n) Crear y mantener accesible y actualizadas las bases de datos relacionadas al ambiente y uso sostenible de los recursos naturales, realizando estudios a requerimiento del Gobierno, y proveer información, análisis, asesoramiento técnico y apoyo al Consejo Nacional del Ambiente y a los Consejos Provinciales y Distritales del Ambiente.
- o) Elaborar el Informe Anual de la Gestión del Ambiente y presentarlo al Órgano Ejecutivo;
- p) Las demás que por esta Ley, su reglamentación u otras, le correspondan o se le asignen en el futuro.
- q) Crear comisiones de trabajo para el desarrollo de los programas de la institución.

ARTICULO 11: La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá el nivel, permanencia institucional, cobertura territorial, y presupuesto para cumplir con las funciones a ella encomendadas.

Se faculta a la Autoridad Nacional del Ambiente, para que cree y organice la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de los mandatos de la presente Ley.

ARTICULO 12: El Administrador General del Ambiente es el representante legal de la Autoridad Nacional del Ambiente y tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir y administrar la Autoridad Nacional del Ambiente;
- b) Elaborar la propuesta de presupuesto y el plan anual de actividades de la Autoridad Nacional del Ambiente;
- c) Ejecutar las políticas, planes, estrategias, programas, y proyectos de competencia de la Autoridad Nacional del Ambiente;
- d) Presentar al Órgano Ejecutivo la estructura y organización de la Autoridad Nacional del Ambiente y la reglamentación de la presente Ley;
- e) Representar a la República de Panamá ante los organismos regionales e internacionales del ambiente y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores las acciones de seguimiento y cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre ambiente relativos a su competencia aprobados y ratificados por la República de Panamá;

- f) Participar en el Consejo de Gabinete con derecho a voz.
- g) Ejecutar todas las demás funciones que por ley le corresponda.

ARTICULO 13: El Sub Administrador General del Ambiente, colaborará con el Administrador General del Ambiente y lo reemplazará en el ejercicio de sus ausencias accidentales o temporales y asumirá las funciones que se le encomienden o deleguen.

ARTICULO 14: Se confiere a la Autoridad Nacional del Ambiente jurisdicción coactiva para el cobro de las sumas que le adeudan. La jurisdicción coactiva de la Autoridad Nacional del Ambiente será ejercida por el Administrador General, quien la podrá delegar en otros servidores públicos de la misma.

CAPÍTULO IV

De la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente

ARTICULO 15: Créase la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, como órgano asesor, de consulta y participación ciudadana del Consejo Nacional del Ambiente y de la Autoridad Nacional del Ambiente para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial.

ARTICULO 16: La Comisión Consultiva estará integrada por:

- a) Un representante de la empresa privada propuesto por las Cámaras y asociaciones de la empresa privada.
- b) Un representante de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y de desarrollo, propuesto por ellas;
- c) Un representante de los gremios profesionales, propuesto por ellos mismos.
- d) Un representante de los grupos indígenas.
- e) Un Rector Universitario, propuesto por las Universidades y otras Instituciones Científicas.
- f) Un representante de los Alcaldes, elegido por ellos mismos.
- g) Un representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- h) Un representante del Ministerio de Comercio e Industrias.
- i) Un representante del Ministerio de Educación.
- j) Un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia.
- k) Un representante del Ministerio de Salud.
- l) Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- ll) Un representante del Ministerio de Planificación y Política Económica

PARAGRAFO: Los representantes de los literales: a, b, c, d y e, serán escogidos por el Presidente de la República, de acuerdo a las temas que se le presenten.

ARTICULO 17: La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente será presidida por el Administrador o Sub-Administrador General del Ambiente. Todo lo relacionado con la integración, instalación y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente será establecido en el reglamento.

CAPITULO V
De las Comisiones Consultivas
Provinciales y Distritales del Ambiente y
de la Participación de la Sociedad civil

ARTICULO 18: Créase las Comisiones Consultivas Provinciales y Distritales del Ambiente que estarán integradas por la Junta Técnica y el Consejo Municipal respectivamente, y los representantes de organizaciones de la sociedad civil presentes en el área, las Comisiones serán presididas por el Gobernador y el Alcalde, respectivamente. El Administrador Regional del Ambiente o su representante actuarán como Secretario de las Comisiones, según sea el caso.

La participación ciudadana y comunitaria es parte de la gestión pública del ambiente y del proceso de definición de la política, planes y programas ambientales, mediante los mecanismos de consulta establecidos en la presente Ley y su Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas ciudadanas y audiencias públicas.

TÍTULO IV
DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO I
El Ordenamiento Territorial y Ambiental

ARTICULO 19: El ordenamiento ambiental y territorial del Estado se realizará por las autoridades competentes, en forma progresiva para propiciar el desarrollo y facilitar las acciones tendientes a mejorar la gestión ambiental. La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará dicho ordenamiento y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, su capacidad de carga y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes. Las actividades que se autoricen, en ningún caso podrán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva identificados en el Programa de Ordenamiento Ambiental o en el Programa de Ordenamiento Territorial.

CAPÍTULO II

La Evaluación de Impacto Ambiental

ARTICULO 20: Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueda generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental de acuerdo con el reglamento de la presente Ley. Estas actividades, obras o proyectos deben someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental .

ARTICULO 21: El proceso de la evaluación del estudio de impacto ambiental comprende las siguientes etapas:

- a. La presentación ante la Autoridad Nacional del Ambiente de un estudio de impacto ambiental, según se trate de actividades, obras o proyectos contenidos en la lista taxativa del reglamento de la presente Ley.
- b. La calificación, revisión y, en su caso, la aprobación del estudio presentado, por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente en conjunto con las unidades sectoriales.
- c. El cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del proyecto o actividad.
- d. El seguimiento, control, fiscalización y evaluación del proyecto o actividad y la ejecución del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.
- e. La aplicación de las sanciones que correspondan en caso de infracción.

ARTICULO 22: El contenido de los estudios de impacto ambiental será definido por la Autoridad Nacional del Ambiente, en coordinación con las autoridades competentes, y publicado en el manual de procedimiento respectivo.

ARTICULO 23: Los estudios de impacto ambiental serán elaborados por personas naturales o jurídicas idóneas, independientes de la empresa promotora del proyecto, debidamente certificadas por la Autoridad Nacional del Ambiente.

ARTICULO 24: La Autoridad Nacional del Ambiente hará de conocimiento público, la presentación de los estudios de impacto ambiental para la consideración, otorgando un plazo para comentarios sobre la actividad o proyecto propuesto que será establecido en el reglamento de acuerdo con la complejidad del proyecto.

ARTICULO 25: Toda actividad, obra o proyecto del Estado que de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, requiera una declaración o un estudio de impacto ambiental, la institución pública promotora está obligada a incluir en su presupuesto, los recursos para cumplir con la obligación de elaborarlo y asumir el costo que demande el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.

ARTICULO 26: Una vez recibido la declaración de impacto ambiental o estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente procederá a su análisis, aprobación o rechazo. El término para cumplir, ampliar y presentar los estudios de impacto ambiental será establecido mediante el reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 27: Las actividades ambientales relacionadas con el tránsito y operaciones del Canal, serán reglamentadas, conjuntamente por la Autoridad del Canal de Panamá y la Autoridad Nacional del Ambiente, en lo relativo a los estudios de impacto ambiental, supervisión y control ambiental dentro del área geográfica de su competencia.

ARTICULO 28: Contra las decisiones de la Autoridad Nacional del Ambiente se podrá interponer el recurso de Reconsideración que agota la vía gubernativa.

CAPÍTULO III **De las Normas de Calidad Ambiental**

ARTICULO 29: La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará los procesos de elaboración de propuestas de normas de calidad ambiental con la participación de las autoridades competentes y la comunidad normada.

ARTICULO 30: Las normas ambientales que se emitan serán aplicadas por la autoridad competente en forma gradual y escalonada, preferiblemente en base a procesos de autorregulación y cumplimiento voluntario por parte de las empresas y de conformidad con el reglamento respectivo.

ARTICULO 31: Las normas de calidad ambiental son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional y participarán las autoridades competentes, los municipios y la comunidad.

En el caso de la Cuenca del Canal de Panamá, y sus áreas de influencias, incluyendo los sitios receptores de residuos de actividades militares y materiales peligrosos, las normas de calidad ambiental serán aplicadas por la Autoridad del Canal de Panamá, en coordinación con la Autoridad de la Región Interoceánica, y la Autoridad Nacional del Ambiente.

ARTICULO 32: El Órgano Ejecutivo emitirá normas de calidad ambiental de carácter transitorio destinados a recuperar zonas ambientalmente críticas o superar situaciones de contingencias en casos de desastres. El establecimiento de estos límites no excluye la aprobación de otras normas técnicas, parámetros, guías o directrices, orientados a prevenir el deterioro ambiental.

ARTICULO 33: Los Decretos Ejecutivos que establezcan dichas normas deberán fijar los cronogramas de cumplimiento para los mismos. Estos Cronogramas incluirán plazos hasta de 3 años para caracterizar los efluentes, emisiones o impactos ambientales y hasta de 8 años para realizar las obras o introducir los cambios en los procesos o tecnologías para cumplir con las mismas. Las autoridades municipales podrán emitir normas más estrictas que las nacionales, respetando a su nivel los mecanismos de consulta previstos para las normas nacionales y los contratos con la Nación de proyectos mayores.

Aquellas empresas que cumplan con estos itinerarios antes de los plazos fijados podrán acogerse a créditos ambientales canjeables equivalentes al costo de amortización de su inversión por el resto del término.

ARTICULO 34: Es obligación de la Autoridad Nacional del Ambiente, en coordinación con las autoridades competentes, revisar de forma permanente todos los instrumentos económicos y de regulación, que lo ameriten y como mínimo cada cinco años, a fin de fijar niveles deseados de calidad, los cuales reflejaran el principio de la gradualidad permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles.

CAPÍTULO IV

Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental

ARTICULO 35: La supervisión, control y fiscalización de las actividades del proceso de los Estudios de Impacto Ambiental, quedan sometidas a la presentación de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y al cumplimiento de las normas ambientales. Esta será una función inherente a la Autoridad Nacional del Ambiente, en coordinación con la autoridad competente de acuerdo con el reglamento, según sea el caso.

ARTICULO 36: Las inspecciones y auditorías ambientales podrán ser aleatorias o conforme programas aprobados por la autoridad correspondiente y sólo podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas debidamente certificadas por la Autoridad Nacional del Ambiente. Quienes presten servicios de inspectoría o auditorías ambientales, están sometidos, para efectos de las inspectorías y auditorías que realicen, a las responsabilidades previstas en esta Ley.

ARTICULO 37: La Contraloría General de la República realizará las auditorías ambientales en aquellas actividades, obras o proyectos que se ejecuten con fondos públicos, que sean administrados directamente por una institución pública o que usen el patrimonio natural de la Nación que hayan sido objeto de un permiso ambiental.

ARTICULO 38: La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará con la autoridad competente la formulación y ejecución de programas de seguimiento de la calidad

del ambiente, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las metas establecidas en los límites de exposición vigente. El reglamento desarrollará los mecanismos de monitoreo dentro del Sistema Institucional a que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.

ARTICULO 39: Los titulares de actividades, obras o proyectos que estén en funcionamiento a la entrada en vigor de las normas ambientales que se emitan, podrán solicitar la realización de una auditoría ambiental con el compromiso expreso de cumplir con el Programa de Manejo y Adecuación Ambiental que se derive de dicha auditoría. En este caso, mientras se realiza la auditoría y durante la vigencia del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, no le serán aplicables otras normas, parámetros ambientales que las contenidas en dicho programa.

CAPÍTULO V

La Información Ambiental

ARTICULO 40: El Sistema Nacional de Información Ambiental tiene por objeto recopilar, sistematizar, y distribuir información ambiental del Estado, entre los organismos y dependencias públicas y privadas, de forma idónea, veraz y oportuna, sobre las materias que conforman el ámbito del sistema. Esta información ambiental es de libre acceso. Los particulares que la soliciten asumirán el costo del servicio.

ARTICULO 41: La Autoridad Nacional del Ambiente elaborará, a la terminación de cada período de Gobierno un Informe del Estado del Ambiente y de acuerdo al formato y contenido que al efecto establezca el reglamento. Para tal fin todo el Sistema Institucional del Ambiente está obligado a suministrar a la Autoridad Nacional del Ambiente en tiempo oportuno la información que esta requiera.

ARTICULO 42: La Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con el Consejo de Comercio Exterior de la Presidencia de la República organizará una base de datos y centro de información y asistencia técnica sobre las normas y parámetros ambientales relacionados con comercio y ambiente.

CAPÍTULO VI

La Educación Ambiental

ARTICULO 43: Según la ley vigente, el Ministerio de Educación y todos los centros de educación, formal y no formal, privados o públicos, a todos los niveles, tienen la obligación de incorporar los contenidos ambientales en su programas educativos; esta obligación comprende el deber de los poderes del Estado de organizar programas de capacitación y especialización de las autoridades y funcionarios en las materias contenidas en la presente Ley.

ARTICULO 44: Son deberes del Estado difundir información o programas sobre la conservación del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, promover actividades educativas y culturales de índole ambiental, para contribuir a mejorar los valores cívicos y morales de la sociedad panameña. Los medios de comunicación podrán ofrecer su colaboración para el cumplimiento de la proyección del presente artículo.

ARTICULO 45: La Autoridad Nacional del Ambiente reconocerá en los casos que sea posible créditos ambientales para las personas naturales o jurídicas que dediquen esfuerzos a la Educación Ambiental.

CAPÍTULO VII

El Conocimiento Científico y Tecnológico

ARTICULO 46: El Estado fomentará la incorporación de la variable ambiental en los programas de investigación científica y tecnológica, tanto en el ámbito público como privado. El Estado, a través de la Autoridad Nacional del Ambiente establecerá los parámetros para la certificación de procesos y productos ambientalmente limpios, que serán emitidos para instituciones privadas o terceros que cumplan con dichos parámetros, en coordinación y participación de la autoridad competente.

CAPÍTULO VIII

Emergencias y Desastres Ambientales

ARTICULO 47: Son deberes del Estado y de la sociedad civil, adoptar medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales, así como informar inmediatamente respecto a su ocurrencia.

La Autoridad Nacional del Ambiente, velará por la existencia e implementación de los planes de contingencia a aplicar, por las autoridades competentes, y la sociedad civil en caso de desastres.

ARTICULO 48: El Estado declarará en emergencia ambiental las zonas afectadas por desastres ambientales, cuando la magnitud y efectos del desastre así lo ameriten. En estos casos se adoptarán las medidas especiales de ayuda, asistencia y movilización de recursos humanos y financieros, entre otros, con miras a apoyar a las poblaciones afectadas y revertir los deterioros ocasionados.

CAPÍTULO IX

Las Cuentas Nacionales Ambientales

ARTICULO 49: Es obligación del Estado valorar en términos económicos, sociales y ecológicos, el patrimonio ambiental y natural de la Nación, y establecer como cómputo complementario a las Cuentas Nacionales, el valor de dicho patrimonio. En todo proyecto que implique el uso total o parcial de recursos del Estado o que amerite un estudio de impacto ambiental es obligatorio valorar el costo-beneficio de la actividad o proyecto en cuanto al ambiente.

ARTICULO 50: Es función de la Contraloría General de la República, crear técnicamente las metodologías de valoración del patrimonio natural y ambiental, así como de los costos económicos del deterioro y conservación del ambiente y de los recursos naturales.

TÍTULO V

DEL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES AMBIENTALES Y PROTECCIÓN A LA SALUD

CAPÍTULO I

Salud Ambiental

ARTICULO 51: El Ministerio de Salud es la autoridad encargada de normar, vigilar, controlar y sancionar todo lo relativo a garantizar la salud humana. Así mismo, desde la perspectiva de la salud ambiental coordinará con la Autoridad Nacional del Ambiente las medidas técnicas y administrativas a fin de que las alteraciones ambientales no afecten en forma directa a la salud humana.

ARTICULO 52: Todas las Instituciones del Sistema Institucional del Ambiente y la sociedad civil tienen la obligación de coordinar las actividades a que se refiere el artículo anterior.

CAPÍTULO II

Desechos Peligrosos y Sustancias Potencialmente Peligrosas

ARTICULO 53: El Estado creará las condiciones legales y financieras para la inversión pública o privada en sistemas de tratamiento de aguas servidas con fines de reutilización, siempre que con ello no se afecte la salubridad pública, y establecerá tasas por dichos servicios.

ARTICULO 54: Es deber del Estado a través de la autoridad competente, controlar el manejo diferenciado de los desechos domésticos, industriales y peligrosos en todas sus etapas, comprendiendo entre éstas, las de recolección, transporte, reciclaje y disposición final.

ARTICULO 55: La Autoridad Nacional del Ambiente apoyará al Ministerio de Salud en la aplicación del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Acuerdo Regional sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y cualquier otro del que la República de Panamá sea signatario en el futuro. Para estos efectos ambas instituciones establecerán un programa conjunto para que en el término de 4 años, no prorrogables estas sustancias no se encuentren, importen, distribuyan o utilicen en la República de Panamá.

ARTICULO 56: El Estado a través de la autoridad competente, adoptará las medidas para asegurar que las sustancias potencialmente peligrosas sean manejadas sin poner en peligro la salud humana y el ambiente para lo cual estarán sujetas a registro previo a su distribución comercial o uso. En los procesos de registro de dichas sustancias, la autoridad competente mantendrá informada a la Autoridad Nacional del Ambiente, de dicho registro; pudiendo adjudicar por medio de contratos, la administración de acuerdo con planes de estudios previos, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas. El procedimiento para contratos y demás actividades serán reguladas mediante el respectivo Reglamento.

ARTICULO 57: La autoridad competente para el registro de sustancias potencialmente peligrosas denegará de plano el registro de una sustancia prohibida en su Estado de fabricación u origen. Corresponderá al proponente del registro, demostrar que dicha sustancia ha sido prohibida en su Estado de fabricación u origen exclusivamente debido a que las condiciones físicas o climatológicas la hacen inaplicable, pudiendo ser aplicable en Panamá para lo cual debe presentar, plena prueba de su eficacia y análisis de impacto.

TÍTULO VI DE LOS RECURSOS NATURALES

CAPÍTULO I Disposiciones Generales

ARTICULO 58: Los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares. Las normas sobre recursos naturales contenidas en la presente Ley tienen como objetivo incorporar el concepto de sostenibilidad y racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales así como asegurar que la protección del

ambiente sea un componente permanente en la política y administración de los mismos. Corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente velar porque estos mandatos se cumplan para lo cual emitirá las normas técnicas y procedimientos administrativos necesarios.

ARTICULO 59: Las comarcas indígenas y los municipios donde se aprovechen y/o extraigan recursos naturales, tendrán el deber de contribuir a la protección y conservación de los mismos.

ARTICULO 60: Las concesiones para la explotación de los recursos naturales serán adjudicadas de acuerdo con la legislación vigente.

ARTICULO 61: Las tarifas, por el aprovechamiento y/o uso de los recursos naturales así como por los servicios técnicos que preste la Autoridad Nacional del Ambiente, serán fijados en base a los estudios científicos y económicos que así los justifiquen.

CAPÍTULO II

De las Áreas Protegidas y la Diversidad Biológica

ARTICULO 62: Créase el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en lo sucesivo **SINAP**, el cual será conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales y las que se establezcan en el futuro. Las áreas protegidas en tierras del Estado serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente, pudiendo adjudicar por medio de concesiones por servicios, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnicos previos. El procedimiento será regulado por reglamento.

La presente ley asimila a esta categoría, todas las áreas protegidas reconocidas por algún instrumento jurídico del Estado o del Municipio.

ARTICULO 63: El Estado apoyará preferentemente las actividades de conservación en su hábitat original de la diversidad biológica, especialmente en el caso de especies y variedades silvestres de carácter singular y complementariamente propugnará la conservación de la diversidad biológica en instalaciones fuera de su lugar de origen.

ARTICULO 64: El Estado estimulará la creación de áreas protegidas en terrenos privados, a través de un sistema de incentivos fiscales y mecanismos de mercado tales como los créditos canjeables por reforestación con especies nativas, derechos

de desarrollo sostenibles y los pagos por servicios de conservación de beneficios nacionales y globales.

ARTICULO 65: La Autoridad Nacional del Ambiente establecerá, mediante Reglamento, las tarifas a cobrar por el uso de los servicios ambientales que prestan las áreas protegidas, incluyendo los valores de amenidad.

ARTICULO 66: La Autoridad Nacional del Ambiente, en un período de doce meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, elaborará y ejecutará, un Plan sobre el manejo de las áreas que puedan darse en concesión según lo establezca el respectivo Reglamento.

ARTICULO 67: La Autoridad Nacional del Ambiente será el ente competente, con base a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, a normar, regular y controlar el acceso y uso de los recursos biogenéticos en general, respetando los derechos de propiedad intelectual, con excepción de la especie humana. Para cumplir con esta función desarrollará e introducirá instrumentos legales y mecanismos económicos. El otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales, no faculta a sus titulares al aprovechamiento de los recursos genéticos contenidos en ellos.

CAPÍTULO III **Del Patrimonio Forestal**

ARTICULO 68: El inventario del Patrimonio Forestal (Bosques Naturales, Bosques Plantados y Tierras Forestales) del Estado será responsabilidad de la Autoridad Nacional del Ambiente, que los registrará y promoverá su titulación, para ejercer sobre los mismos una efectiva administración.

ARTICULO 69: La Autoridad Nacional del Ambiente promoverá incentivos para garantizar el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales, el desarrollo de la industria forestal y los programas de plantaciones forestales.

ARTICULO 70: La tala rasa o deforestación de bosques naturales, no se considerará como elemento probatorio por la autoridad competente para solicitar el reconocimiento del derecho de posesión o titulación de tierras.

ARTICULO 71: Los contenidos de la Ley 1º de 3 de febrero de 1994, por la cual se establece la Legislación Forestal en la República de Panamá, y de Ley 24 de 23 de

noviembre de 1992, por medio de la cual se establecen Incentivos a la Reforestación, son complementarios a este Capítulo.

CAPÍTULO IV **Los Suelos**

ARTICULO 72: El uso de los suelos deberá ser compatible con su vocación y aptitud ecológica, de acuerdo con los programas de ordenamiento territorial. Los usos productivos del suelo evitarán prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos.

ARTICULO 73: La realización de actividades públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar degradación severa de los suelos serán sujetas a sanciones e incluirán acciones equivalentes de recuperación, las cuales serán reglamentadas por la Autoridad Nacional del Ambiente.

CAPÍTULO V **Los Recursos Hídricos**

ARTICULO 74: No se podrán realizar actividades que varíen el régimen, la naturaleza o la calidad de las aguas ni que alteren los cauces, sin la correspondiente autorización de la Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con las autoridades competentes, y en ningún caso, si con ello se violan las normas de calidad ambiental y se exceden los límites permisibles.

ARTICULO 75: El agua es un bien de dominio público en todos sus estados. Su conservación y uso son de interés social. Los usos de las aguas se encuentran condicionados a la disponibilidad del recurso y a las necesidades reales del objeto a que se destinan.

ARTICULO 76: Los usuarios que aprovechen los recursos hídricos, están obligados a realizar las obras necesarias para su conservación de conformidad con el plan de manejo ambiental y el contrato de concesión respectivo.

ARTICULO 77: El Estado creará programas especiales de manejo de cuencas, en las que por su nivel de deterioro o por lo estratégico de su conservación, se justifique un manejo descentralizado de los recursos hídricos provenientes de la cuenca, por las autoridades locales y usuarios.

ARTICULO 78: La administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la realizará la Autoridad del

Canal de Panamá en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente en base a las estrategias políticas, y programas relacionados con el manejo sostenible de los recursos naturales en dicha Cuenca aprobados por el Consejo Nacional del Ambiente.

CAPÍTULO VI **Recursos Hidrobiológicos**

ARTICULO 79: Constituyen recursos hidrobiológicos las especies acuáticas que habitan temporal o permanentemente en aguas marinas o continentales, en las cuales la República de Panamá ejerce jurisdicción. Corresponde a las autoridades competentes la formulación y ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento de Recursos Hidrobiológicos, el cual será aprobado por el Consejo Nacional del Ambiente.

ARTICULO 80: La autoridades competentes en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, normarán las pesquerías en base a sistemas de ordenamiento pesquero, según sea el caso, considerarán, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud de esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, zonas prohibidas o de reserva, entre otras, para asegurar el uso sostenible de los recursos. Igualmente, la Autoridad Nacional del Ambiente y autoridades competentes velarán por las necesarias acciones de supervisión, control y vigilancia. Su ámbito de aplicación podrá ser total, por zonas geográficas o por unidades de población.

ARTICULO 81: La Autoridad Nacional del Ambiente y las autoridades competentes priorizarán en sus políticas la conservación de ecosistemas marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. Las medidas de conservación de humedales considerarán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas.

CAPÍTULO VII **Recursos Minerales**

ARTICULO 82: El aprovechamiento de los recursos minerales se rigen por las leyes y normas vigentes. La Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con las autoridades competentes será la responsable de normar lo relativo a los impactos ambientales generados por dicha actividad y a supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental.

ARTICULO 83: El titular de la actividad minero-metalúrgica, es responsable por las emisiones, vertimientos y desechos que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.

ARTICULO 84: Los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental como resultado de las evaluaciones de impacto ambiental o auditorías ambientales para los proyectos mineros, deberán ser aprobados por la Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industria. El seguimiento y control lo harán conjuntamente.

CAPÍTULO VIII **Recursos Energéticos**

ARTICULO 85: La política y el desarrollo de actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica la establecerá la Comisión de Política Energética en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente en lo relativo al impacto al ambiente y a los recursos naturales.

ARTICULO 86: El Estado promoverá y priorizará los proyectos energéticos no contaminantes, a partir del uso de tecnologías limpias y energéticamente eficientes.

ARTICULO 87: El desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se rigen por las leyes vigentes. La Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias y el Ministerio de Salud normará las medidas relativas a prevenir y controlar la contaminación, incluyéndose, entre otras, las destinadas a evitar los impactos negativos, de acuerdo a lo establecido en la correspondiente evaluación de impacto ambiental.

CAPÍTULO IX **Recursos Costero-Marinos y Humedales**

ARTICULO 88: Los recursos costero-marinos constituyen patrimonio nacional, su aprovechamiento, manejo y conservación están sujetos a las disposiciones que para tal efecto emitan las autoridades competentes en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente. Los arrecifes coralinos y sus zonas adyacentes por su condición de fragilidad serán utilizados exclusivamente con fines de investigación y observación o como medio de subsistencia de las comunidades aledañas a los mismos.

TÍTULO VII **DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL**

CAPÍTULO I **Obligaciones**

ARTICULO 89: Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental.

ARTICULO 90: La contaminación producida con infracción de los límites permisibles, o de las normas, procesos y mecanismos de prevención, control, seguimiento, evaluación, mitigación, y reparación, establecidos en la presente Ley y demás normas legales vigentes, acarrearán responsabilidad civil, administrativa o penal, según sea el caso.

ARTICULO 91: El que mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad produzca daño al ambiente, está obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

ARTICULO 92: Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, ponga en riesgo o cauce un daño al ambiente, afecte o pueda afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que tales acciones causen.

ARTICULO 93: Los generadores de desechos peligrosos, incluyendo los radioactivos, tienen responsabilidad solidaria con los encargados de su transporte y manejo, por los daños derivados de su manipulación en todas sus etapas, incluyendo los que ocurran durante o después de su disposición final. Los encargados del manejo sólo son responsables por los daños producidos en la etapa en la cual intervengan. Esta responsabilidad se extiende al tránsito de navíos por el Canal de Panamá, a la operación del mismo, a la zona libre y a todas las zonas francas de producción para la exportación.

ARTICULO 94: La responsabilidad administrativa, es independiente de la responsabilidad civil por daños al ambiente y de la penal que pudiere derivarse de los hechos punibles o perseguibles. Se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente.

CAPÍTULO II

De las Infracciones Administrativas

ARTICULO 95: La violación a las normas contempladas en la presente Ley constituye infracción administrativa, y será sancionada por la Autoridad Nacional del Ambiente o la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en la presente

Ley y las disposiciones reglamentarias. La sanción deberá incluir el costo de limpieza, mitigación o resarcimiento, y en ningún caso excederá tres veces el valor del daño causado.

ARTICULO 96: Los ciudadanos, individualmente o asociados legalmente, que denuncien un delito o infracción ambiental, recibirán los mismos incentivos contemplados en la Legislación Fiscal para los casos de contrabando y los demás que determinen los reglamentos de la presente Ley.

CAPÍTULO III **De la Acción Civil**

ARTICULO 97: Los informes elaborados por personas idóneas de la Autoridad Nacional del Ambiente, la Contraloría General de la República o la autoridad competente constituyen prueba pericial y dan fe pública.

ARTICULO 98: Las acciones judiciales propuestas por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales y los particulares que tengan por objeto la defensa del derecho a un ambiente sano, se tramitarán conforme el procedimiento sumario y no ocasionarán costas judiciales, salvo en casos de demandas temerarias.

ARTICULO 99: La acción civil ambiental tendrá por objeto restaurar el ambiente afectado o la indemnización por el daño causado.

ARTICULO 100: Las acciones ambientales civiles prescriben a los diez años de la realización o conocimiento del daño.

TITULO VIII **DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO ECOLÓGICO**

CAPÍTULO I **Instrucción del Sumario**

ARTICULO 101: El Ministerio Público es el encargado de iniciar, investigar y practicar las pruebas que permitan descubrir el culpable o culpables.

ARTICULO 102: El proceso de instrucción sumarial lo practicará el Ministerio Público de conformidad con lo establecido en el Título II - Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII y IX del Código Judicial.

CAPÍTULO II
De los Agentes del Ministerio Público

ARTICULO 103: Adiciónese el Artículo 352 a. al Código Judicial. Créase el cargo de Fiscal Superior del Ambiente quién, además de las funciones establecidas para los Fiscales Superiores en el Código Judicial, tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- a) Practicar todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los delitos contra el ambiente, cuando por cualquier circunstancia sean afectados los Recursos Naturales y el Ambiente.
- b) Indagar a los sindicatos y practicar las pruebas necesarias para el esclarecimiento del hecho punible.
- c) Colaborar estrechamente con la Autoridad Nacional del Ambiente.
- d) Ejercer todas las acciones necesarias y convenientes a fin de descubrir los actos ilícitos contra un ambiente sano y libre de contaminaciones.

Créase una Fiscalía Superior del Ambiente con sede en la provincia de Panamá, 2 Fiscalías de Circuito con sede en la provincia de Panamá, una Fiscalía de Circuito para las provincias centrales con sede en Penonomé, y una Fiscalía de Circuito para las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, con sede en la ciudad de David, a quienes corresponderá la investigación de los delitos ambientales.

TITULO IX
ÓRGANO JUDICIAL
CAPITULO I

ARTICULO 104: En el Primer Circuito Judicial de Panamá habrá un Juez de Circuito Penal que conocerá de todos los casos ambientales que instruya el Ministerio Público y un Juez de Circuito Civil que conocerá de la responsabilidad ambiental y de las demás funciones que para estos cargos establece el Código Judicial.

ARTICULO 105: Para ser Juez de Circuito se requiere cumplir con los mismos requisitos establecidos en el Código Judicial.

TITULO TRANSITORIO
CAPÍTULO ÚNICO

ARTICULO 106: Hasta que las Comisiones Ambientales Provinciales sean establecidas, sus funciones serán asumidas por la Autoridad Nacional del Ambiente. La Autoridad Nacional del Ambiente tiene 180 días a partir de la promulgación de esta ley para constituir las Juntas.

ARTICULO 107: Se autoriza al Órgano Ejecutivo para que, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, del Ministerio de Planificación y Política Económica, se traspasen a la Autoridad Nacional del Ambiente, todos los bienes muebles e inmuebles que actualmente posee el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.

ARTICULO 108: Son complementarias a la presente Ley, las siguientes disposiciones legales: Ley 1 de 3 de febrero de 1994 “ por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones”; Ley 24 de 7 de junio de 1995 “ por la cual se establece la legislación de vida silvestre de la República de Panamá”; Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 “ por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá” ; Ley 30 de 30 de diciembre de 1994, “ por la cual se reforma el artículo 7 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994” (Estudios de Impacto Ambiental); Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, “ por el cual se reglamenta el uso de las aguas”.

ARTICULO 109: La presente Ley deroga en todas sus partes la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, el Decreto Ejecutivo N°29 de 3 de agosto de 1983, Decreto Ejecutivo N°43 de 29 de noviembre de 1983, y Decreto Ejecutivo N°31 de 12 de agosto de 1985.

ANEXO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1972

RÉGIMEN ECOLÓGICO

ARTICULO 114: Es deber fundamental del Estado 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.

ARTICULO 115: El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

ARTÍCULO 116: El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

ARTICULO 117: La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.