

# *H.Cámara de Diputados de la Nación*

## **PROYECTO DE LEY**

*Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.*

<b>Nº de Expediente</b>	3136-D-2010
<b>Trámite Parlamentario</b>	052 (11/05/2010)
<b>Sumario</b>	POLITICA AMBIENTAL - LEY 25675: MODIFICACION DEL ARTICULO 22, SOBRE CONTRATACION DEL SEGURO DE COBERTURA PARA LA REALIZACION DE ACTIVIDADES RIESGOSAS PARA EL AMBIENTE.
<b>Firmantes</b>	MICHETTI, MARTA GABRIELA - BULLRICH, PATRICIA - MARTINEZ, SOLEDAD - GIUDICI, SILVANA MYRIAM.
<b>Giro a Comisiones</b>	RECURSOS NATURALES Y CONSERVACION DEL AMBIENTE HUMANO; ECONOMIA.

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 22º de la Ley N° 25.675 por el siguiente texto:

ARTICULO 22. - .1.Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar una garantía que permita la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva que pudiera producir. Además, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de las acciones de reparación.

La garantía exigida en el presente artículo podrá consistir en: a) una póliza de seguro que se ajuste a lo que dispone la Ley de Seguros N° 17.418, aprobada previamente por la Superintendencia de Seguros de la Nación y emitida por una entidad aseguradora debidamente autorizada para operar de acuerdo a las previsiones de la Ley N° 20.091 o, b) Un aval concedido por alguna entidad financiera debidamente autorizada para operar en el país o, c) La constitución de una reserva técnica, un auto seguro o un fondo fiduciario, en las condiciones que fije la autoridad de aplicación de esta ley en conjunto con la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Artículo 2º.- Ordénese el texto de la ley de acuerdo a las presentes modificaciones.

Artículo 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El 6 de noviembre de 2002 se sancionó la ley 25.675, llamada Ley General del Ambiente, la que rige en todo el territorio nacional, siendo sus disposiciones de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia - conforme art. 3 -.

En el Capítulo de la ley dedicado al Daño Ambiental, se define al daño ambiental de incidencia colectiva, como toda alteración relevante que modifica negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, bienes o valores colectivos - conforme artículo 27 -; por su parte, el que causare un daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción y si ello no fuera posible, al pago de la indemnización sustitutiva que se fije a depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental - conforme artículo 28 -; y por último, quien ocasione un daño ambiental solo se podrá eximir de responsabilidad probando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, el mismo se produjo por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no se debe responder - conforme artículo 29 -.

El artículo 22 de la LGA, en su artículo 22 referido al "Seguro ambiental y fondo de restauración", que establece que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar "un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiera producir"; asimismo, agrega el citado artículo, que según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

La responsabilidad de quien provoca un daño ambiental, además de ser objetiva y estricta, es imprevisible en cuanto a su magnitud económica, por cuanto al asegurador le va a resultar técnicamente imposible poder evaluar de antemano el costo que le va a representar restablecer un eventual daño ambiental al estado anterior a su producción - si es que ello es materialmente posible - y en consecuencia fijar una prima técnicamente correcta que garantice la solidez y solvencia del sistema. Por tal razón el seguro que requiere el artículo 22 LGA es técnicamente inviable, no solo por la imprevisibilidad del daño sino por que el mismo puede ser catastrófico.

Para ello hay que tener en cuenta que el riesgo es para el seguro la posibilidad de que se produzca siniestro que provoque un daño en el interés asegurado y que la prima es el equivalente matemático del riesgo asumido el asegurador; en consecuencia si no se conoce o no se puede evaluar el riesgo y la magnitud de un siniestro, tampoco se puede calcular una prima técnica que garantice la capacidad de pago del asegurador.

En el mundo del seguro y del reaseguro no hay coberturas ilimitadas y menos para riesgos como estos que pueden ser catastróficos - el siniestro del buque EXXON VALDEZ con su derrame de petróleo, se dice que le costo a EXXON más de 5.000 millones de dólares -. y es por ello tampoco hay ningún asegurador o reasegurador serio y responsable que pueda amparar los riesgos que la LGA que pone a su cargo en su

artículo 22, es decir la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva lo que implica llevarlo a su estado anterior cualquiera fuera su costo o hacer un depósito - se supone de entidad equivalente - en el Fondo que crea la LGA.

Cabe poner de resalto que los alcances del artículo 22 de la LGA no se pueden modificar sino es por otra ley.

La Resolución 177/2007 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su parte dispositiva, establece en su artículo 3° que la autoridad de aplicación, a través de un grupo de trabajo que denomina "Unidad de Evaluación de Riesgos Ambientales" participará en "la fijación de los montos mínimos asegurables" conforme a los criterios que se establecen en dicha norma, es decir que se pretende, a fin de resolver el problema de la inasegurabilidad de los riesgos ambientales en los términos de los artículos 22 y concordantes de la LGA, reglamentar los alcances de dicho artículo, fijando límites al seguro obligatorio que la misma establece para garantizar la recomposición del daño ambiental producido.

Si se analiza lo que dispone la LGA en su artículo 28 -"El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción" -, es indudable que el seguro que requiere el artículo 22 de dicha ley debe garantizar íntegramente el cumplimiento de la obligación de quien ocasionó el daño ambiental, es decir "su restablecimiento al estado anterior a su producción".

Frente a tal precisa obligación y teniendo en cuenta que la LGA es "de orden público" - como lo establece su artículo 2° - no será viable que la autoridad de control a través de meras resoluciones o incluso de un decreto del poder Ejecutivo - a menos que sea un DNU -, pueda modificar el contenido de los ya citados artículo 22 y 28 de dicha ley limitando los alcances del seguro que deben tomar todas aquellas personas que realizan actividades riesgosas para el ambiente. En otras palabras, ni una resolución ministerial ni un simple decreto del PE - salvo un DNU - Ejecutivo podrán limitar válidamente los alcances del seguro previsto en el artículo en el artículo 22 de la LGA que garantiza la obligación consagrada en su artículo 28, esto es, el restablecimiento irrestricto del daño ambiental de incidencia colectiva al estado anterior a su producción, a riesgo de que tal resolución sea declarada inconstitucional y por ende inválida en sede judicial.

Un ejemplo a tomar en cuenta es la nueva ley de Responsabilidad Medioambiental de España. En el 2007, se dictó la ley N° 26/2007, conocida como de Responsabilidad Ambiental, la que determina la obligación de los operadores en prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, consagrando así el principio de que "quien contamina repara", en línea con lo que prescribe en tal sentido la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo.

En tal sentido se destacan algunos aspectos que pueden ser de interés para el problema que enfrenta nuestro país en torno al artículo 22 de la LGA:

Se consideran como Daños medioambientales aquellos daños: i) a las especies silvestres y a los habitat, es decir cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos habitats o especies: ii) a las aguas en cuanto produzcan efectos adversos tanto al estado ecológico, químico y cuantitativo de las mismas,

sean superficiales o subterráneas; c) a la ribera del mar y de los ríos en cuanto afecten adversa y significativamente su integridad física y conservación o dificulten o imposibiliten mantener su adecuado nivel de calidad; d) al suelo y que constituyan un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente - conforme artículo 2. inciso 1 -.

Los operadores están obligados a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales, cualquiera sea su cuantía, en la medida en que sean responsables y el cumplimiento de los requisitos de precauciones y condiciones establecidos en las normas legales y reglamentarias aplicables, no los exonerará de las responsabilidades ambientales - conforme artículo 9 -.

Los operadores deben constituir una "garantía financiera obligatoria" que les permita hacer frente a sus responsabilidades medioambientales cuya "cantidad como mínimo .... será determinado por la autoridad competente" de acuerdo a las pautas previstas en la ley y ella podrá consistir en una póliza de seguro aseguradora española, un aval financiero de una entidad también hispánica o por un fondo de inversiones respaldadas por el sector público.

Esta garantía financiera obligatoria "nunca será superior a 20.000.000 de Euros" y "se aplicará como límite por evento y anualidad", admitiéndose una franquicia a cargo del operador que no supere el 0.5 por ciento de la cuantía a garantizar;.

Hay además un Fondo adicional de compensación que se constituirá con "mediante un recargo sobre la prima del seguro" y que estará destinado a prolongar la cobertura del mismo de acuerdo a las previsiones del artículo 33.

Los objetivos de la ley española son equivalentes a los de nuestra LGA pero con una gran diferencia: en el régimen de España las garantías que deben otorgar los operadores son limitadas lo que en el caso de los seguros, les permite a los aseguradores evaluar el riesgo que asumen, calcular una prima, formular las reservas correspondientes y garantizar la solvencia del sistema.

A la luz de la legislación de España, en nuestro país se debe buscar urgentemente a nivel legislativo la modificación del ya citado artículo 22 de la LGA, limitando el seguro obligatorio que establece dicho artículo para permitir la asegurabilidad de los riesgos medioambientales.

Se destaca que la propuesta propiciada ha tomado como base los documentos y aportes brindados por el Dr. Domingo M. López Saavedra.

En virtud de todo lo aquí manifestado, consideramos que el artículo 22° de la ley general del ambiente N° 25.675 debe ser modificado, de modo de conciliar su naturaleza con la que es propia e inherente a los seguros, estableciendo criterios claros para los aseguradores, pudiendo evaluar el riesgo que asumen, como así también garantizar la solvencia del sistema, permitiendo a los sujetos regulados contar con coberturas que permitan asegurar sus riesgos, teniendo en consideración que todos somos responsables en la protección del ambiente establecido por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Por ello solicito de los señores legisladores el tratamiento y posterior aprobación del presente proyecto de ley.-

## ANEXO

Manifestaciones del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) entorno a esta cuestión.

*Resolución COFEMA N° 175/2009*

*Buenos Aires, 21 de agosto de 2009*

VISTO:

El Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente de agosto de 1990, el Pacto Federal Ambiental de julio de 1993, la Ley N° 25.612, la Ley N° 25.670, la Ley N° 25.675, las Resoluciones SAYDS N° 177/07, N° 303/07, N° 1639/07, N° 1973/07 y N° 1398/08 y la Resolución COFEMA N° 158/08,

CONSIDERANDO:

Que por Resolución N° 158/2008 se encomendó a la CAPTL, además de los mandatos ya concedidos por la Asamblea de COFEMA, se avoque a la sistematización de los instrumentos normativos existentes en materia de seguros ambientales y al análisis de su alcance e implicancias en el ámbito de cada jurisdicción;

Que en la Asamblea Ordinaria N° 57/09 celebrada en la Ciudad de Buenos Aires los días 21 y 22 de mayo de 2009 se decidió que la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo se reuniera los días 25 y 26 de junio a fin de iniciar la discusión en relación al tema Seguros ambientales y dar cumplimiento a lo establecido en la resolución arriba mencionada;

Que producto del trabajo llevado a cabo, dicha comisión elaboró un informe el cual fue elevado a esta Asamblea para su consideración y eventual aprobación en caso de considerarlo pertinente;

Que el informe mencionado incluye un análisis relativo a los aspectos básicos regulados por la normativa vigente, así como identifica ciertos aspectos pendientes de regulación previstos en la normativa, y responsabilidades asignadas a las autoridades competentes dentro del procedimiento regulado y que requerirían de normativa local complementaria, para finalmente puntualizar aspectos de la normativa que ameritan ser revisados;

*Que, en virtud de lo establecido en el art. 22 de la Ley General del Ambiente (LGA), sancionada en el año 2002, corresponde a "toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, la obligación de contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir, asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un*

*fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación";*

Que, en el mismo sentido, La Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Industriales y Actividades de Servicio Ley N° 25.612 y la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de PCBs, Ley N° 25.670 introducen la herramienta jurídica de una garantía para asumir la recomposición de daños ambientales;

*Que, el Art. 27 de la Ley N° 25.612 establece que: "Todo transportista deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación";*

*Que, el Artículo 9 de la Ley N° 25.670 establece que: "Toda persona física o jurídica que realice actividades o servicios que implica el uso de las sustancias enumeradas en el artículo 3 deberá contratar un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, constituir un autoseguro, un fondo de reparación u otra garantía equivalente según lo determine la reglamentación, para asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales y dar cobertura a los riesgos a la salud de la población que su actividad pudiera causar";*

Que, en el año 2007 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) inició un proceso tendiente a tornar operativa la obligación del artículo 22° de la LGA, mediante una serie de Resoluciones que procuran rescatar la voluntad del legislador (considerando la multiplicidad de productos previstos en las normas citadas) respecto de la necesidad de contar con garantías que eviten que un daño de incidencia colectiva o ecológico puro, quede sin una adecuada remediación;

Que, en ese contexto, las Resoluciones de la SAyDS incorporaron la Categorización de actividades riesgosas (Resoluciones SAyDS N° 177/07, N° 303/07 y N° 1639/07); las Pautas Básicas de Contratación de seguros de transferencia de riesgo y de caución (Resolución SAyDS N° 1973/07) y los Montos mínimos asegurables en función de los riesgos (Resolución SAyDS N° 1398/08);

Que, el objetivo principal de las normas consistió en generar las condiciones necesarias para la oferta de garantías financieras específicas para cubrir daños al ambiente de incidencia colectiva, y también establecer pautas técnicas que permitan unificar criterios a la hora de exigir determinada recomposición del ambiente dañado;

Que, el dictado de las Resoluciones SAyDS N° 177/07, N° 303/07, N° 1639/07, N° 178/07 y Secretaría de Finanzas N° 12/07 más las Resoluciones SAyDS N° 1973/07 y Secretaría de Finanzas N° 98/07 y SAyDS N° 1398/08 constituyen el esqueleto normativo tendiente a reglamentar la obligación del artículo 22 de la Ley General del Ambiente;

Que, las condiciones ambientales exigibles al seguro, también deben contar con un mínimo uniforme que garantice la efectiva prestación, que requiere de la autorización de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN);

Que, en la actualidad y de acuerdo a consultas formuladas a la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), existe un único producto aprobado por la SSN bajo la figura de seguro de caución, el cual ha registrado varias adhesiones y se encuentra, actualmente, comercializado por cinco compañías de seguros;

Que resulta necesario contar con una mayor y diversificada oferta, con productos aplicables a todas las modalidades de sujetos obligados;

Que, en este sentido, debe continuarse con el proceso regulatorio iniciado de modo tal que proporcione las condiciones de contexto necesarias para ello;

Que, la exigibilidad de este tipo de garantías debe hacerse bajo los principios de razonabilidad y de progresividad previstos por la Ley General del Ambiente, a la luz que la generación y consolidación de la oferta apropiada de garantías financieras no se produce de manera inmediata ni universal;

Por ello,

## EL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE

### RESUELVE:

ARTICULO 1°: Aprobar el informe elaborado por la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo que como Anexo I forma parte integrante de la presente resolución.

ARTICULO 2°: Declarar que el seguro de caución actualmente existente no se considera suficiente para garantizar la cobertura del riesgo ambiental asociado al universo de sujetos alcanzados, debiéndose continuar el proceso regulatorio que propicie la generación de la mayor y diversificada oferta de garantías financieras requerida.

ARTICULO 3°: Generar un ámbito de coordinación entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la CAPTL del COFEMA a fin de establecer criterios y lineamientos para avanzar en el desarrollo de los aspectos pendientes de regulación identificados en el informe aprobado por el artículo anterior y consensuar criterios comunes para el dictado de la normativa local complementaria.

ARTICULO 4°: Comuníquese, regístrese y archívese.