

Buenos Aires, Agosto 12 de 2009.

Consejo Portuario Argentino  
Sra. Gerente  
Mabel Leman  
Presente

**Ref.: Informe s/ Regimen legal  
de seguros ambientales y su  
incidencia en los puertos.**

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de miembro de la Comisión de Asesores Legales de ese Consejo a efectos de remitir el presente Informe que he elaborado especialmente para presentarlo ante dicha Comisión el 12.08.09 y, de compartirlo, para ser aprobado y elevado por su intermedio a consideración de la Comisión Directiva de ese Consejo.

### **1. Introducción.**

El punto de partida es la Ley General del Ambiente N° 25675 (de noviembre de 2002) que **establece los presupuestos mínimos** para una gestión sustentable del ambiente, la preservación de la biodiversidad y la implementación del desarrollo sustentable.

Dicha ley define los presupuestos mínimos como *toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional*, y tiene por objeto *imponer condiciones necesarias* para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

### **2. Temas fundamentales.**

Varios son los temas e institutos que regula dicha normativa nacional y cuya relevancia es indudable. Como ejemplos pueden citarse: presupuestos mínimos para la gestión sustentable, la protección de la biodiversidad y el desarrollo sustentable, la competencia judicial, el ordenamiento ambiental, el Sistema Federal Ambiental y su función de coordinación de políticas a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA, integrado por la Nación, provincias y Ciudad de Buenos Aires), la evaluación de impacto ambiental, la educación ambiental, la participación ciudadana, el seguro ambiental, el daño ambiental y el fondo de compensación ambiental, entre otros.

En este trabajo hemos de referirnos exclusivamente a la evaluación de impacto ambiental (por considerarlo un antecedente necesario para comprender mejor el tema seguros) y los seguros ambientales sin omitir una breve y final referencia al tema del daño ambiental.

### **3. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).**

La Evaluación de Impacto Ambiental es un procedimiento previo a la realización de obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma significativa.

Como vemos, se trata de:

*Un procedimiento administrativo, y no un acto aislado*, que como tal requiere la formación de un expediente que debe ser monitoreado periódicamente.

- a. El cual:
  - i. Se realiza ante la Autoridad Ambiental competente.
  - ii. Se inicia con una declaración jurada sobre el impacto ambiental a producir con la obra o servicio que se proyecta realizar.
- b. Incluye la realización de un **Estudio de Impacto Ambiental (EIA)** – generalmente sobre una *Matriz de Leopold*- en el que:
  - i. Se describen las obras o servicios a realizar;
  - ii. Se identifican las consecuencias sobre el ambiente;
  - iii. Se establecen medidas de mitigación de los impactos negativos.

Como conclusión del procedimiento de una EIA la Autoridad Ambiental emite una **Declaración de Impacto Ambiental (DIA)** mediante la cual aprueba o rechaza los estudios presentados por la empresa.

### **4. Seguros ambientales. Régimen legal.**

Existe una norma legal que, específicamente, se refiere a los **seguros ambientales** y surge del art. 22 de la Ley 25675 (Ley General del Ambiente, LGA) que reza: *“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice **actividades riesgosas para el ambiente**, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con **entidad suficiente** para garantizar el financiamiento de la **recomposición del daño** que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un **fondo de restauración** ambiental que posibilite la instrumentación de **acciones de reparación.**”*

A su vez, el plexo normativo -cuya base jurídica fundamental está dada por la obligación establecida por el art. 22 de la LGA- se completa, a la fecha con las siguientes seis Resoluciones:

#### **4.1. Resolución 177/07 SAyDS, del 19.02.07.**

Esta norma:

- Establece las Actividades Riesgosas para el Ambiente (ANEXO I)
- Categoriza las industrias y actividades según su Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) en Tres Niveles.
- Crea la Unidad de Evaluación de Riesgos Ambientales (UERA)

Es importante destacar que son legalmente consideradas como **“actividades riesgosas para el ambiente”**:

- 1) Las enumeradas en el ANEXO I de la Resolución 177/07 y;
- 2) Siempre y cuando tengan un Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) de categoría 2 o 3 conforme el ANEXO II de la Resolución 177/07.

De ello se concluye que, a la fecha, **sólo están obligadas a contar con un seguro de incidencia ambiental colectiva** aquellas industrias y/o actividades que estén dentro del listado del ANEXO I de la Res. 177/07 SAyDS (con las modificaciones introducidas por la Res. 303/2007 SAyDS) y que además sean de mediana o alta peligrosidad ambiental según el resultado que arroje la fórmula polinómica de cinco términos que se aplica para determinar el Nivel de Complejidad Ambiental (conforme ANEXO II, Res. 177/07 SAyDS).

#### **4.2. Resolución 178/07 SAyDS, del 19.02.07.**

Crea la Comisión Asesora en Garantías Financieras Ambientales (CAGFA)

La CAGFA está integrada por el Ministerio de Economía y la SAyDS y sus funciones son formular y analizar propuestas sobre:

- a) Las normas generales reguladoras de las condiciones contractuales de las pólizas de seguro de riesgo por daño ambiental.
- b) Los requisitos mínimos necesarios y la instrumentación de su acreditación para la admisibilidad de los autoseguros.
- c) La instrumentación de los fondos de restauración a que se refiere el último párrafo del artículo 22 de la Ley N° 25.675.
- d) Otras cuestiones operativas relacionadas con la implementación de los seguros y fondos previstos por la Ley N° 25.675.

#### **4.3. Resolución 303/07 SAyDS, del 09.03.07.**

Sustituye el ANEXO I de la Res 177 SAyDS (relativo a las actividades riesgosas incluídas) por un nuevo ANEXO I, el cual en su apartado 29 expresamente contempla como **Actividades Riesgosas Comprendidas** a la manipulación de carga, y ***almacenamiento y depósito sólo aplicable a puertos y aeropuertos.***

#### **4.4. Resolución conjunta 98/07 y 1973/07 Secretaría de Finanzas y SAyDS del 06.12.07.**

Establece las pautas básicas para las condiciones contractuales de los seguros de daño ambiental de incidencia colectiva, siendo lo fundamental que:

- En cuanto a la Autoridad de Aplicación: son la SSN (para las pólizas) y la SAyDS (para los aspectos ambientales).
- Actualmente hay una póliza tipo aprobada por ambas Autoridades, que comercializan diversas aseguradoras.
- Esta norma tiene una serie de ***conceptos técnico- jurídicos fundamentales***, siendo algunos de los más relevantes: el alcance de la cobertura, el de daño ambiental, el de su configuración y el de Situación Ambiental Inicial.

##### **4.4.1. Primer concepto importante: objeto y alcance de la cobertura.**

La cobertura tiene por objeto garantizar la disponibilidad de los fondos necesarios para recomponer el daño ambiental de incidencia colectiva, causado en

forma accidental, *independientemente que el mismo se manifieste en forma súbita o gradual*.

**4.4.2. Segundo concepto importante: “daño ambiental de incidencia colectiva”.**

Dicho tipo especial de daño es aquel que *afecte a algún elemento* del ambiente, con prescindencia de que se traduzca en un daño sobre una persona o sus bienes.

A su vez, la configuración del daño ambiental es aquel que implica una *alteración relevante y negativa* del ambiente o sus recursos.

Se considerará *configurado* el daño ambiental de incidencia colectiva cuando este implique:

- a) un riesgo inaceptable para la salud humana,
- b) la destrucción de un recurso natural o un deterioro del mismo que limite su capacidad de auto regeneración.

**4.4.3. Tercer concepto importante: alcance de la obligación de “recomponer el ambiente”.**

Respecto del alcance de la recomposición la norma dispone que ella consiste en *restablecer las condiciones del ambiente afectado, hasta alcanzar niveles de riesgo aceptables* para la salud humana y para la auto regeneración de los recursos naturales, de modo que la alteración negativa deje de ser relevante.

**4.4.4. Cuarto concepto importante: la “Situación Ambiental Inicial” (SAI).**

La Situación Ambiental Inicial de un sitio es *el diagnóstico* realizado en forma previa a la contratación de la cobertura a fin de establecer la existencia de sustancias y concentraciones de las mismas, en condiciones que impliquen una contaminación del suelo, subsuelo, aguas superficiales o aguas subterráneas, determinando, en su caso, la naturaleza, el grado, la extensión y la distribución de los contaminantes.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable establecerá las metodologías para la determinación de la Situación Ambiental Inicial previa a la contratación del seguro, a fin de deslindar entre el daño preexistente, no alcanzado por la cobertura obligatoria, y el daño sobreviniente a la contratación del mismo, objeto de la cobertura regulada conforme con las presentes Pautas Básicas.

Las partes pueden presentar ante la autoridad competente en materia ambiental o ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en los casos que corresponda, el *Estudio de la Situación Ambiental Inicial realizado*, a fin de que ésta constate las circunstancias referidas en el Estudio y proceda a su *Registro*, expidiendo debida constancia.

**4.5. Resolución 1639/07 SAyDS, del 31.10.07.**

- Modifica el Anexo II de la Resolución 177/07 SAyDS.

#### **4.6. Resolución 1398/08 SAyDS, del 08.09.08.**

Establece los *montos mínimos asegurables de entidad suficiente* para cubrir los daños ambientales.

#### **5. Daño ambiental. Algunas reflexiones.**

Debe tenerse presente que este tipo de daño se produce **al ambiente** y por ello asegurarlo **es obligatorio**. Decir que se produce (o se causa) al ambiente equivale a decir que este daño es **independiente** de que se produzca a una persona o a sus bienes.

Por tales razones queda fuera del concepto el denominado **daño ambiental civil** y, en consecuencia éste tipo de daño no es obligatorio asegurarlo.

Constituye daño ambiental civil aquél que sufre una persona en sus bienes y/o en su salud (es decir: su cuerpo y su integridad física y mental) por causa de un elemento del ambiente (aire, agua, suelo) que se halla en estado de degradación.

Existe una definición legal de daño ambiental. En efecto, la LGA contiene en su art. 27 dispone que es tal *“toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos”*.

Siempre debe tenerse presente que en materia de **responsabilidad**, ésta **es objetiva**<sup>1</sup>.

Ahora bien, ¿Cuándo puede decirse que existe una alteración relevante y negativa sobre el ambiente?

Si bien no existen criterios técnicos de aplicación automática para dilucidar esa cuestión recomiendo recurrir a exposiciones de funcionarios de la Autoridad Ambiental Nacional<sup>2</sup>, quienes sostienen que dicha alteración es tal cuando implica:

1. El deterioro (o directamente, la destrucción) de un recurso natural que limite su capacidad de autogeneración.
2. Un riesgo inaceptable para la salud humana.

#### **6. Impactos en las actividades portuarias.**

En ese punto es donde se abre el debate y, en opinión del suscripto, se presenta la mayor utilidad de este Informe por cuanto luego de su lectura los puertos y particularmente la Comisión de Asesores de Seguridad e Higiene podrán formular sus consultas, lo que daría lugar a un segundo Informe sobre el particular.

Por de pronto, cabe preguntarse si las administraciones portuarias locales (en los términos de la Ley de Actividades Portuarias) están obligadas a contratar este tipo de seguros en función de las actividades que realizan *per se* o a través de sus concesionarios o permisionarios.

---

<sup>1</sup> Nos remitimos a la explicación que sobre este tema efectuamos en nuestro anterior Informe al Consejo Portuario Argentino sobre el régimen legal de los *“Residuos en Puerto”* de fecha 22.05.06.

<sup>2</sup> Como es el caso de la reconocida especialista Dra. Mariana Valls en su exposición en las I Jornadas sobre Seguro Ambiental y su regulación. SAyDS, Mayo 2007.

**Seguros Ambientales**  
**Informe para el Consejo Portuario Argentino**

---

Al respecto debe recordarse que el Anexo I de la Resolución 177/07 (con las modificaciones de la Resolución 303/07) expresamente contempla en su apartado 29 al *almacenamiento y depósito portuarios* como **actividad riesgosa incluida**, a la que podría sumarse las **actividades complementarias y auxiliares al transporte** y a la **manipulación de carga** también previstas expresamente por el apartado 29.

Cada una de dichas actividades debiera ser motivo de análisis particular sobre su incidencia ambiental colectiva en puerto, considerando que en los actuales textos legales no se encuentran expresamente comprendidas actividades como el manipuleo transitorio de mercancías peligrosas o la existencia de pequeños depósitos de combustible dentro de los puertos, por ejemplo.

Otra cuestión que se propone analizar es la de las facultades para exigir que los contratistas de las administraciones portuarias locales cubran riesgos ambientales con este tipo de seguros.

Es por ello, y en función de conversaciones mantenidas con funcionarios de la SAyDS, que se sugiere que el Consejo Portuario Argentino colabore estrechamente con la Autoridad Ambiental Nacional realizando aportes técnicos y aportando su experiencia para complementar y seguir ajustando a la realidad la normativa existente y así participar en el dictado del **Plan Nacional de Implementación**.

En ese marco, la oportunidad de actuar prontamente para que los intereses y necesidades de los puertos argentinos se vean reflejados en la normativa legal a implementar es, sencillamente, óptima.

Esperando que el presente sea de utilidad, saludo a Ud. atentamente.

**Dr. Julio César Villano**

*Abogado*

Comisión de Asesores Legales

Consejo Portuario Argentino