



REPÚBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

**COMISIÓN ESPECIAL DE AMBIENTE**

CARPETA N° 963 DE 2020

REPARTIDO N° 287  
DICIEMBRE DE 2020

**RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL**

Regulación

*XLIX Legislatura*

## PROYECTO DE LEY

---

Artículo 1º. (Objeto).- La presente ley tiene por objeto regular la acción de responsabilidad en caso de daño ambiental, promovida por un legitimado en representación de intereses difusos.

Artículo 2º. (Daño ambiental).- A los efectos de esta ley se entiende por daño ambiental toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al ambiente, en violación del deber previsto en el artículo 3º de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

Artículo 3º. (Responsabilidad objetiva).- Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que causen daño ambiental, serán objetivamente responsables quedando especialmente obligadas a realizar todas las acciones conducentes a la recomposición del ambiente, reestableciéndolo al estado anterior a la producción del daño, según lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994.

Cuando los perjuicios ocasionados sean considerados material o técnicamente irreversibles, los responsables deberán hacerse cargo de todas las medidas tendientes a su máxima reducción o mitigación y de la indemnización sustitutiva que se determine por el tribunal competente, con destino al Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), creado por el artículo 454 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990.

Artículo 4º. (Solidaridad).- Si en la comisión del daño ambiental hubieren participado dos o más personas, todas serán solidariamente responsables conforme a lo dispuesto en el artículo 3º, sin perjuicio del derecho de repetición entre sí. Asimismo, toda persona que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario del daño ambiental producido por éstos en la ejecución de las prestaciones contratadas, salvo que acreditara haber ejercido un contralor ambiental adecuado al riesgo ambiental derivado de dichas prestaciones.

Artículo 5º. (Otros sujetos responsables).- En caso que el daño sea producido por personas jurídicas, serán también responsables sus autoridades y profesionales, si hubiere mediado dolo o culpa, y en la medida de su participación.

Artículo 6º. (Relación de causalidad).- En los procedimientos alcanzados por la presente ley, se entenderá verificada la relación de causalidad cuando exista alta probabilidad que los demandados hayan causado el perjuicio. Tales sujetos tendrán la carga de probar que no han sido responsables del daño ambiental por cuya responsabilidad se reclama.

Artículo 7º. (Medidas cautelares).- En los casos en que la medida cautelar tenga por objeto la protección del medio ambiente y el peticionante haya justificado el peligro de daño ambiental, el tribunal considerará ese supuesto como caso excepcional a los efectos de eximir de la prestación de contracautela conforme a lo previsto en el numeral 5) del artículo 313 del Código General del Proceso.

Artículo 8º. (Seguro obligatorio).- El titular de aquellas actividades, construcciones u obras de las que se puedan derivar riesgos para el medio ambiente según lo determine la reglamentación de la presente ley, quedará obligado a la contratación de un seguro ambiental en los términos, límites y condiciones que determine dicha reglamentación.

Artículo 9º. (Prescripción).- El plazo de prescripción de las acciones objeto de la presente ley será de 30 (treinta) años. Dicho plazo se computará desde el día en que el daño ambiental se hubiese cometido, desde su terminación si fuese continuado, o desde

que pudo ser detectado el daño ambiental si sus efectos no fuesen manifiestamente perceptibles.

Artículo 10. (FONAMA).- Agrégase al artículo 454 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el siguiente literal:

"H) La indemnización sustitutiva que determine el tribunal competente, en caso que los perjuicios ocasionados por un daño ambiental sean considerados material o técnicamente irreversibles".

Montevideo, 14 de diciembre de 2020

MARTÍN LEMA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

En el ámbito del Programa de Modernización Legislativa (PROMOLE), que se encuentra desarrollando la Presidencia de la Cámara de Representantes durante el período 2020/2021, la Comisión de expertos de Derecho Ambiental planteó como prioritario el abordaje de la temática referida a la responsabilidad por daño ambiental, remitiendo en la oportunidad el texto del presente proyecto de ley. Dicha Comisión técnica se encuentra conformada por académicos y especialistas provenientes de las Facultades de Derecho de las diversas Universidades del país y de las Asociaciones profesionales vinculadas al sector jurídico.

El proyecto de ley referido busca regular la acción de responsabilidad por daño ambiental promovida por un legitimado en representación de intereses difusos, la cual tiene como objetivo la recomposición del ambiente.

El mismo, se basa en un anteproyecto que fue elaborado por el Colegio de Abogados del Uruguay, a través de su Comisión de Derecho Ambiental, bajo la coordinación del Dr. Andrés Supervielle y del Dr. Gonzalo Iglesias, como una contribución al desarrollo del Derecho Ambiental uruguayo.

La protección del ambiente cuenta con reconocimiento constitucional expreso, desde la reforma de la Constitución promulgada en 1997. El inciso primero del artículo 47 de la Constitución de la República estableció que la protección del medio ambiente es de interés general y que las personas deben abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente.

En cumplimiento del mandato constitucional, dicho artículo fue reglamentado a través de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, denominada Ley General de Protección del Ambiente, la cual estableció los derechos y deberes fundamentales en la materia y los principios e instrumentos de política ambiental, entre otros.

Además de interpretar el texto constitucional, el artículo 3° de la Ley N° 17.283 definió el daño ambiental como toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al medio ambiente. Sin embargo, dicho concepto no se vinculó con la normativa existente en lo que refiere a la obligación de recomponer el medio ambiente, ya prevista en el artículo 4° de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994.

El daño ambiental propiamente dicho es aquel que afecta el ambiente, aunque no sea posible identificar un perjudicado o interesado en particular, sino que corresponde a un conjunto indeterminado de personas. La doctrina distingue así el daño ambiental propiamente dicho, en cuanto perjudica el ambiente en sí mismo, del daño por causas ambientales, el cual directamente afecta a personas o sus bienes.

El daño ambiental, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el Derecho comparado, presenta características propias. Una de ellas tiene relación con la representación para promover el proceso pertinente. El artículo 42 del Código General del Proceso (aprobado por Ley N° 15.982, de 18 de octubre de 1988) establece las reglas de la representación en el caso de los llamados intereses difusos; disponiendo que, en caso de cuestiones relativas a la defensa del ambiente, como en otras cuestiones que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, el actual Ministerio de Ambiente, las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del

tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido, así como cualquier interesado sin ningún otro requerimiento.

Sin embargo, aun contando con disposiciones específicas en lo que respecta al daño ambiental y a los intereses difusos, existen escasas disposiciones sobre cuestiones relevantes para la efectividad de las acciones judiciales tendientes a recomponer el ambiente dañado. En un proceso de varias décadas, claramente se ha deteriorado el ambiente en nuestro país, lo que sin embargo no se ha visto acompañado de un aumento de procesos judiciales que tengan como objeto la recomposición del daño ambiental.

Una posible explicación del bajo número de casos sobre dicha temática, puede ser la dificultad que existe de lograr una sentencia que acoja una demanda que tenga como objeto la recomposición del ambiente dañado.

En nuestro Derecho se ha planteado la discusión doctrinaria sobre el tipo de responsabilidad que se aplica para esta clase de daños, en cuanto puede ser entendida como subjetiva u objetiva. Se ha señalado que la regla en nuestro Derecho es la responsabilidad subjetiva (artículo 1319 del Código Civil), lo que también aplica a procesos judiciales con pretensiones tendientes a recomponer el ambiente dañado. Por lo tanto, en principio deberá acreditarse el comportamiento culpable (responsabilidad subjetiva), además de requerirse la prueba del nexo causal entre el hecho ilícito y el daño provocado, lo que de por sí reviste enormes dificultades desde el punto de vista práctico.

La responsabilidad por daños ambientales aparece incipientemente regulada por el artículo 4º de la Ley N° 16.466, aunque no aclara expresamente el tipo de responsabilidad que corresponde aplicar respecto de dichos daños, cuando se ha entendido que la responsabilidad objetiva debe consagrarse a texto expreso.

Ese artículo establece que, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que señale la ley, quien provoque depredación, destrucción o contaminación del ambiente en violación de lo establecido por los artículos de dicha ley, será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo, además, si materialmente ello fuere posible, de las acciones conducentes a su recomposición.

Por lo tanto, hasta la fecha no se ha legislado expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, sobre el régimen de responsabilidad por daño ambiental, y solamente existe una referencia expresa a la responsabilidad objetiva en algún caso de daños al ambiente. El artículo 10 de la Ley N° 16.688, de 22 de diciembre de 1994, establece una responsabilidad de tipo objetiva y solidaria, respecto de los propietarios o armadores de buques, explotadores de aeronaves, artefactos navales, instalaciones establecidas en tierra o de plataformas submarinas que hubieran ocasionado contaminación, del pago de los gastos por limpieza de las aguas, resarcimiento de daños o por cualquier otro servicio que como consecuencia del hecho haya debido realizar el Comando General de la Armada, cualquier otro organismo interviniente o empresa designada por el armador, propietario del buque o artefacto naval.

Todo ello puede implicar mayor dificultad y falta de certeza jurídica a la hora de determinar la responsabilidad por daño ambiental.

El presente proyecto de ley establece expresamente la responsabilidad objetiva por daño ambiental relativa a intereses difusos, la cual tiene como propósito la recomposición del ambiente. Esto sigue la tendencia del Derecho comparado (en países como por ejemplo Alemania, Argentina, España, Ecuador, Estados Unidos de América y Gran

Bretaña), y la sugerencia por parte de la doctrina del Derecho Ambiental, tanto nacional como extranjera.

Pero, además, nuestro ordenamiento jurídico no establece una indemnización sustitutiva para los casos en que no sea material o técnicamente factible la recomposición del ambiente, tal como existe en otras legislaciones (como por ejemplo en Argentina, en virtud de la Ley General del Ambiente, Ley N° 25.675). Por ello, el presente proyecto de ley prevé una indemnización sustitutiva, la cual deberá determinarse por el tribunal interviniente, y depositarse en el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), creado por el artículo 454 de la Ley N° 16.170, de 10 de enero de 1991. Estos fondos podrían servir a los efectos que el Estado lleve a cabo planes de recuperación y recomposición de oficio (literal H del artículo 7° de la Ley N° 17.283), y mejorar las condiciones ambientales en nuestro país.

Por otra parte, el presente proyecto de ley establece la solidaridad en lo que refiere a los responsables del daño ambiental (artículo 4°), aclarando que si en la comisión de ese daño hubieren participado dos o más personas, todos serán solidariamente responsables de la recomposición del daño ambiental, sin perjuicio del derecho de repetición entre sí, en solución que también aparece en el Derecho comparado. El mismo artículo propone que toda persona que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario del daño ambiental producido por éstos. Todo ello a los efectos de evitar la contratación de ciertas figuras que podrían ser usadas para evitar la responsabilidad por daño ambiental, tal como ha sido advertido y solucionado en el Derecho Laboral, por ejemplo a través de la Ley N° 18.099, de 24 de enero de 2007, y de la Ley N° 18.251, de 6 de enero de 2008.

El artículo 5° del proyecto de ley prevé el régimen aplicable a otros sujetos obligados, disponiendo que en caso que el daño sea producido por personas jurídicas, serán también responsables sus autoridades y profesionales, si hubiere mediado dolo o culpa, y en la medida de su participación.

Otra de las particularidades del Derecho Ambiental se refleja en la relación de causalidad. El carácter difuso de este tipo de daños ofrece una serie de dificultades en la individualización del nexo de causalidad. Es por ello que la doctrina entiende que en el Derecho Ambiental, el interesado no debería demostrar esa relación de causalidad con exactitud científica, sino que podría bastar una probabilidad próxima a la certeza o una alta probabilidad. En este sentido, el proyecto de ley propone en su artículo 7° que en procedimientos que tengan por objeto la recomposición del ambiente, se entenderá verificada la relación de causalidad cuando exista alta probabilidad de que determinada persona física o jurídica haya causado el perjuicio, y que tales sujetos tendrán la carga de probar que no han sido responsables del daño ambiental cuya recomposición o reparación se persigue.

Todo ello a los efectos de saldar la dificultad probatoria que existe en este tipo de responsabilidad, y que también puede explicar la falta de juicios ambientales en nuestro Derecho. La jurisprudencia de nuestro país tiende -cada vez más- a imponer la carga de la prueba a quien está en mejor condición de aportar el medio probatorio, y atendiendo a las particularidades de las partes, como sucede respecto de la responsabilidad médica y en el Derecho del Trabajo.

El proyecto de ley también establece un régimen más flexible en figuras propias del Derecho Procesal, como son las medidas cautelares. En el Derecho comparado se ha advertido que en este tipo de procesos puede no ser posible o conveniente la fijación de

una contracautela, en virtud de la particularidad de las cuestiones ambientales, el carácter de los bienes tutelados, así como la incidencia general de sus afectaciones. El artículo 7º establece que en los casos en que la medida cautelar tenga por objeto la protección del medio ambiente y el peticionante haya justificado el peligro de daño ambiental, el tribunal considerará ese supuesto como caso excepcional a los efectos de eximir de la prestación de contracautela conforme a lo previsto en el numeral 5) del artículo 313 del Código General del Proceso.

Por otra parte, el artículo 8º del proyecto de ley establece la obligación de contratar un seguro ambiental, para determinadas actividades, construcciones u obras de las que se puedan derivar riesgos para el medio ambiente. La futura reglamentación de dicha disposición determinará los términos, límites y condiciones del seguro ambiental.

La obligatoriedad de contratar un seguro de esa naturaleza no conlleva la solución integral del daño ambiental, pero opera como medida complementaria, ya que de exigirse ciertas medidas preventivas (función esencial de la normativa relacionada al Derecho Ambiental y prevista como principio de política ambiental en el literal B del artículo 6º de la Ley N° 17.283), para el otorgamiento de cobertura, redundará en una disminución del riesgo, tendiendo a la protección del ambiente.

Por último, un asunto que también resulta complejo de determinar con el régimen legal actual, es el plazo de prescripción existente para las acciones tendientes a recomponer el ambiente dañado. En el Derecho comparado, los plazos de prescripción en general superan los 20 años, aunque países como España, establecieron un plazo de 30 años. En lo que respecta al cómputo de dicho plazo, se adoptó la solución ya prevista para la prescripción de las infracciones administrativas que se cometan contra las normas de protección del ambiente, en la forma prevista en el artículo 169 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017.

De esta manera, el presente proyecto de ley busca reforzar el Derecho Ambiental nacional en un ámbito de gran trascendencia práctica. Si bien esta rama del Derecho pone su énfasis en la prevención, no puede por ello abdicar de las formas más fundamentales de reparación o restitución cuando se ha producido el daño indeseado, por lo que es de esperar que un régimen de responsabilidad como el que se consagra, pueda coadyuvar con la evitación misma del daño ambiental.

Montevideo, 14 de diciembre de 2020

MARTÍN LEMA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠