

## LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AMBIENTALES

*Gabino Díaz Proll\**

Quizás sea oportuno, en primer lugar, precisar qué se entiende en materia legal por responsabilidad. Así para la Academia, responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, el perjuicio resultante de un acto. Considerada esa definición desde un punto de vista jurídico, incurre, a juicio de no pocos autores, en el error de confundir **obligación** con **responsabilidad**, cuando realmente se trata de cosas distintas y bien diferenciadas, prevaleciendo en la doctrina el criterio de que en la obligación se ofrecen dos elementos que son, por una parte, la **deuda**, considerada como deber, y, por otra, la **responsabilidad**. Por eso, se ha dicho que la responsabilidad constituye un elemento agregado al solo efecto de garantizar el cumplimiento del deber. La responsabilidad, en materia legal, se traduce en la sujeción al sufrimiento de un perjuicio, si no se quiere cumplir o se cumple tardíamente con el deber jurídico: con la obligación.

Se desprende de lo anterior la gran importancia que el concepto de la responsabilidad presenta en todas las ramas del Derecho, principalmente considerada dentro de los ámbitos civil y penal. La

responsabilidad civil se traduce en una indemnización por los daños y perjuicios causados; la responsabilidad penal se traduce en la aplicación de una pena (restricción de la libertad) y la administrativa en una multa por la autoridad competente.

Civilmente, se considera que la responsabilidad es **contractual**, si está originada en el cumplimiento de un contrato válido o como sanción establecida en una cláusula penal dentro del propio contrato, precisamente para el caso de incumplimiento o demora en el cumplimiento. Y se considera que es **extracontractual**, cuando se deriva del hecho de haberse producido un daño ajeno a toda vinculación contractual, por culpa o dolo que no configuren una infracción penalmente sancionable.

Conviene, sin embargo, advertir que la responsabilidad extracontractual de una persona puede estar ocasionada no en hechos u omisiones propios, sino en hechos ajenos. Todas estas causas de responsabilidad han estado siempre fundadas en la idea de culpa o de negligencia propias o ajenas. Al respecto, el artículo 1645 del Código Civil establece que la obligación que impone el artículo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios, sino por las de aquellas personas de quienes se debe responder.

\* Asesor Legal en la Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Nacional de Panamá y Profesor de Derecho Ambiental en la Universidad de Panamá.

Por lo general, para que sea exigible la responsabilidad civil a una persona, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que exista un daño.
- b) Que exista una culpa o negligencia.
- c) Que exista una relación de causalidad entre el daño y la culpa.

Esta es la postura tradicional o clásica de la responsabilidad civil conocida como la **responsabilidad subjetiva** o **responsabilidad por culpa**. De tal manera que si falta la culpa, el acusado no es responsable. La culpa implica imprudencia, imprevisión, negligencia, ligereza o ignorancia.

Esta clase de responsabilidad subjetiva es la que recoge el artículo 1644 de nuestro Código Civil, el cual dice: "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

Ahora bien, en el Derecho Moderno, frente a ese concepto tradicional de la responsabilidad subjetiva, surgió la teoría, ya conocida por la generalidad de las legislaciones, de la **responsabilidad objetiva**, llamada también responsabilidad **sin culpa**, cuya primera manifestación en la práctica fue tal vez la regulada en las leyes de accidentes de trabajo, según las cuales el patrono responde por los daños físicos que reciben los trabajadores en la realización de sus labores o como consecuencia de ellas con entera independencia de que haya mediado culpa o negligencia y, aun, cuando se

haya producido por imprudencia o la culpa no grave de la propia víctima. En la responsabilidad objetiva, la culpabilidad se presume siempre, y será, para el caso del ejemplo citado, el patrono quien para eximirse de responsabilidad tendrá que probar que el accidente estuvo ocasionado por culpa del trabajador.

Finalmente, ha surgido en el Derecho Moderno, especialmente expuesto por los juristas franceses, la teoría del **riesgo creado**. Esta teoría expresa que existe responsabilidad civil por los daños causados en ejercicio de una actividad peligrosa, expresando los autores que si alguien debe soportar las consecuencias del hecho es quien lucra con el riesgo y no la víctima de un accidente causado por una actividad peligrosa. El principio de ex culpabilidad no existe a la luz de esta teoría, porque, según ella, basta que el hecho se produzca para que nazca la responsabilidad.

En algunos países como Francia, Alemania y otros tiene aplicación la Teoría del Riesgo Creado para las explotaciones especialmente peligrosas como la industria de la guerra, de aviación, los trabajos de ferrocarriles, la actividad marítima, etc.

Por otra parte, la preocupación y necesidad de proteger las industrias de pérdidas cuantiosas y ruinosas que podrían sobrevenir por las reclamaciones por daños ha hecho necesario el surgimiento de acuerdos sobre limitación de la responsabilidad, especialmente de los armadores y dueños de barcos, para la existencia de un límite de la cuantía a pagar.

Es conveniente aclarar que la limitación a la responsabilidad es una excepción a la regla de la Responsabilidad Civil. Por eso, las limitaciones legales no se presumen, por el contrario, deben ser expresamente declaradas así a través de acuerdos bilaterales o convenios de carácter internacional.

Al respecto, veamos lo que dice el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1969, el cual dispone en el artículo V "Que el propietario de un barco tendrá derecho a limitar su responsabilidad con respecto a cada siniestro, a una cuantía de 2,000 francos por toneladas de arqueo del barco. Esta cuantía no excederá en ningún caso de 210 millones de francos oro".

De la misma manera, la Ley 8 del 30 de marzo de 1982, que creó los tribunales marítimos, vino a tratar la materia sobre limitación de responsabilidad y reclamaciones que no pueden ser objeto de limitación en los artículos 560 al 570 de dicha Ley.

Por último, es conveniente que hablemos de los seguros de responsabilidad civil ambiental, en la medida en que estos pueden ser vistos como mecanismos de limitación de la responsabilidad. Y ello no es así. Los seguros de responsabilidad civil aparecen modernamente en todas las actividades del ser humano. El propietario de un barco, por ejemplo, mediante el pago de una prima puede

desplazar o transmitir a un asegurador su responsabilidad.

Establecer o exigir un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera crea un mecanismo efectivo de indemnización, debido a que con ese seguro desaparece el riesgo de insolvencia del responsable del daño en la medida en que el pago queda a cargo de un asegurador que normalmente es solvente y está suficientemente preparado para afrontar el riesgo. Sin embargo, si el daño producido es superior a la garantía establecida, esto no significa que haya un límite en la responsabilidad por efecto de que haya un límite en el seguro establecido.

Los seguros por daños ambientales los recoge nuestro ordenamiento jurídico panameño en el artículo 113 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, la cual establece que las compañías aseguradoras y reaseguradoras existentes en Panamá podrán establecer seguros de responsabilidad civil ambiental, a fin de que los empresarios puedan disponer de ellos como medio de seguridad para el resarcimiento económico del daño causado.

La relación contractual que se da entre el asegurador y el asegurado es distinta a la relación del asegurado y la persona que reclama la responsabilidad civil por el daño causado. Cuando las partes quieran limitar su seguro a una cuantía determinada, es una relación soberana entre el asegurador y el asegurado.

Pero la limitación de la responsabilidad civil solo puede darse entre el causante del daño y el afectado.

En términos generales, en materia de responsabilidad civil nuestra legislación sigue el sistema de la responsabilidad subjetiva; es decir, descansa sobre el concepto de culpa o negligencia del autor del daño conforme se desprende del Libro Cuarto del Código Civil, que comprende los artículos del 1644 al 1652. Sin embargo, como lo apuntan ya muchos tratadistas, la orientación actual de nuestro Derecho es la de seguir el sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa en determinadas materias que, por su naturaleza y complejidad, requieren de un tratamiento especial como es el caso de los vehículos a motor, navegación aérea, daños nucleares y acuerdos privados, como el acuerdo voluntario de los propietarios de buques tanques sobre responsabilidad de daños por contaminación conocido por su sigla como **TAVALOP**, y el acuerdo privado conocido como **CRISTAL**.

Cabe ahora preguntarnos qué tratamiento o sistema de responsabilidad contempla nuestra legislación cuando el daño que se produce es al ambiente. Al respecto veamos lo siguiente:

El Derecho, como protector de los intereses de los individuos, no puede permanecer indiferente ante los daños al medio ambiente que lesiona el Derecho Constitucional de las personas a vivir en un ambiente sano libre de contamina-

ción. De la comisión de hechos ambientalmente ilícitos pueden derivarse daños y perjuicios que deben ser reparados. Se trata de las consecuencias civiles que configuran la responsabilidad civil que comúnmente se denomina: Responsabilidad Civil Ambiental.

En el daño ambiental, el bien jurídico tutelado es el "ambiente", definido claramente en el artículo 2 de la Ley General de Ambiente, el cual dice: "Ambiente es el 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".

El ambiente puede dañarse de muchas maneras y formas diversas, significado que evidentemente cae en la descripción mencionada en el párrafo anterior. La contaminación puede darse también en diversas formas, modificando los ecosistemas, su forma de movimiento, disminuyendo su calidad, poniendo en peligro los seres vivos o destruyendo el medio natural, alterando su temperatura o luminosidad.

En general, la responsabilidad ambiental se hace efectiva mediante el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del hecho ilícito, cuando ello sea posible o a través del pago de daños y perjuicios. Así lo establece claramente el artículo 108 de la Ley General de Ambiente que dice:

**“Artículo 108.** El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes”.

Esto es suficiente para entender la importancia de las sanciones civiles como instrumento correctivo para la aplicación de la política ecológica. En efecto, mediante estas sanciones se hace posible la restauración del medio ambiente afectado o, en su defecto, la adopción de otras medidas que mitiguen o contrarresten los efectos ambientales no deseados.

Por otra parte, la aplicación de estas sanciones funciona por lo general como importante mecanismo de disuasión frente a la posibilidad de que se continúe con la comisión de los hechos ambientales ilícitos que han dado lugar a la reparación o se inicie la comisión de otros.

Salvo la existencia de leyes especiales a través de acuerdos o convenios internacionales, como es el caso del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos y sus anexos que fue aprobado por la República de Panamá, el tema de la responsabilidad civil derivada del daño ambiental se rige por las disposiciones de la Ley General de Ambiente y

demás leyes especiales sobre la materia, y esto incluye, en mi opinión, a la responsabilidad civil que pueda producirse por el tránsito de barcos por el Canal de Panamá.

El tema de la Responsabilidad Civil por daño ambiental está contenido en los artículos 106 al 119 de la Ley General de Ambiente, y la regla básica está contenida en el artículo 109, que dispone lo que sigue: “Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgos o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar la salud humana, los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que disponga las leyes especiales relacionadas con el ambiente”.

El precepto consagra el principio de la responsabilidad objetiva, en contraposición al principio tradicional de la responsabilidad subjetiva o responsabilidad por culpa.

La responsabilidad objetiva es apropiada para la tutela del medio ambiente, dado que en muchos casos no es fácil determinar la existencia del autor del daño ambiental y, en todo caso, es adecuado desde muchos puntos de vista que el autor de un hecho de esta naturaleza quede obligado a la respectiva reparación, sin que el afectado deba probar que hubo culpa o negligencia.

En la responsabilidad objetiva, la carga de la prueba se invierte a favor del ambiente, ya que hay casos en que no quedan rastros, como en la contaminación sónica o térmica. En estos casos, los efectos se diluyen porque al confundirse con los causados por otros agentes dificultan la determinación de la responsabilidad individual de los diferentes agentes.

Otra regla, especialmente pertinente en materia de responsabilidad civil, es la contenida en el artículo 117 de la Ley de Ambiente que dice: “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 caso de demandas temerarias”

Este precepto rompe con el concepto tradicional de los procesos civiles que solo conciben los procesos entre individuos, y en el cual solo está legitimado para accionar aquel que ha sido personalmente afectado en sus intereses y en el que, además, la condena no puede extenderse al daño globalmente producido. En la responsabilidad civil ambiental, se ha creado un mecanismo procesal nuevo, que desde la perspectiva de un insigne procesalista significa “la declinación de una concepción individualista del proceso”, que aparece cada día más insuficiente para tutelar los intereses ambientales.

En efecto, nuestra legislación ambiental a través del artículo 117 otorga la legitimación activa para que el ciudadano pueda acceder ante la autoridad en demanda de resarcimiento por el daño causado al ambiente, que deviene y se traduce en un daño económico y material al patrimonio de la comunidad, responde a lo que actualmente se conoce como los **intereses difusos a la defensa del interés social** en el proceso. Esta caracterización es evidente si tenemos en cuenta, como dice un tratadista argentino, que el término “daño ambiental” es una expresión ambivalente, pues no solo se refiere al daño que afecta directamente el patrimonio ambiental, sino que se refiere al daño que se ocasiona a los intereses de la persona individual en cuanto le ataca un derecho subjetivo y legítima al damnificado para accionar en reclamación de una reparación o resarcimiento del perjuicio patrimonial que se le ha causado.

Como manifestamos en un punto anterior, la acción civil ambiental tendrá por objeto restaurar el ambiente afectado o la indemnización por el daño causado. De igual manera, las acciones civiles ambientales prescriben a los diez años de la realización o conocimiento del daño.

Finalmente, quisiera dejar sentado que cuando hablamos de responsabilidad civil por daño ambiental es necesario abordar el tema con la especificidad que representa la materia ambiental, dado que en estos casos repercuten una serie de valoraciones jurídicas que normalmente no son consideradas en otros campos del Derecho.