



PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

RECOMENDACIONES PARA SU REGLAMENTACIÓN



PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

RECOMENDACIONES PARA SU REGLAMENTACIÓN

organizado por:

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

con el auspicio de:

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y
Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino
para las Relaciones Internacionales (CARI)



Buenos Aires - 2003

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Área de Investigación y Capacitación

Monroe 2142, 1° B, (1428) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266

Correo electrónico: medipaola@farn.org.ar

Web: www.farn.org.ar

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:

<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor**

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo del
Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

© 2002, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I.S.B.N. N° 987-20681-1-9

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

ACERCA DE FARN

Creada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es ***promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad.*** Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Para el logro de sus objetivos, FARN trabaja en las siguientes áreas:

Investigación y Capacitación, fomentando el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo sustentable, la gobernabilidad y la política ambiental, la conservación y la problemática de la contaminación.

Participación Ciudadana, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.

Comercio y Desarrollo Sustentable, impulsando iniciativas que aborden las vinculaciones entre el comercio, las inversiones y el ambiente en aras de un desarrollo sustentable.

Información y Publicaciones, a través de su Centro de Información Jurídico-Ambiental, y de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), y de organismos públicos nacionales e internacionales.

Equipo de Trabajo

Daniel A. Sabsay, Director Ejecutivo

María E. Di Paola, Directora del Área de Investigación y Capacitación y editora de esta publicación

Ma. Esperanza Alonso, Asistente del Área de Investigación y Capacitación y de esta publicación

Natalia Machain, Asistente del Área de Investigación y Capacitación

Agradecemos a:

Alejandro Iza, por su constante colaboración a lo largo del presente proyecto,

Carlos Gonzalez Guerrico, por su disponibilidad y apoyo en la realización de cada uno de los talleres realizados,

María Fabiana Oliver, por su inestimable colaboración en la edición del presente documento.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Alejandro O. Iza	9
INTRODUCCIÓN, por Daniel A. Sabsay	11
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL	
I. Comentarios sobre la Ley General del Ambiente, por Daniel A. Sabsay - María E. Di Paola	17
A. La Ley General del Ambiente y la distribución de competencias	17
B. La Ley General del Ambiente y la participación ciudadana . . .	24
C. La Ley General del Ambiente y el daño ambiental	33
II. Comentarios sobre las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental, por María Eugenia Di Paola . .	43
A. La Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio	43
B. La Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs	47
C. La Ley de Gestión Ambiental de Aguas	54
D. Reflexiones para el futuro de las Leyes Sectoriales de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental	62
CONCLUSIONES DE LOS TALLERES SOBRE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL	
I. Ley General del Ambiente	
A. Texto de la Ley 25.675 - Ley General del Ambiente	67

B. Conclusiones del taller 1: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley General del Ambiente y Distribución de Competencias.	78
C. Conclusiones del taller 2: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley General del Ambiente y Participación Pública	82
D. Conclusiones del taller 3: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley General del Ambiente, Principio Precautorio y Daño Ambiental	88
II. Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	
A. Texto de la Ley 25.612 - Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	97
B. Conclusiones del taller 4: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley 25.612 - Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	107
C. Conclusiones del taller 5: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley 25.612 - Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	110
III. Gestión y Eliminación de los PCBs	
A. Texto de la Ley 25.670 - Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs	117
B. Conclusiones del taller 6: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley 25.670 - Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs	121
IV. Gestión Ambiental de Aguas.	
A. Texto de la Ley 25.688 - Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	127
B. Conclusiones del taller 7: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley 25.688 - Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	129
ANEXO - Lista de participantes	135

PRÓLOGO

por Alejandro O. Iza

En nombre del Programa de Derecho Ambiental (PDA) de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), me es grato presentar este libro, fruto de una serie de talleres organizados por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) durante el año 2003 destinados a analizar la nueva legislación sobre presupuestos mínimos de protección ambiental de la Argentina.

La visión del PDA de la UICN constituye el establecimiento de un sólido fundamento jurídico a nivel internacional, regional y nacional para la conservación de la naturaleza, en el contexto del desarrollo sustentable. Y, en este sentido, la FARN y el PDA llevan varios años trabajando conjuntamente en estos temas.

Ya en 1993, en el marco del Proyecto ELS (Environmental Law Services) y con el beneplácito de la entonces Secretaría de los Recursos Naturales y Desarrollo Humano, implementaron un programa técnico jurídico de investigación encaminado a analizar las bases de una futura legislación ambiental para la Argentina. Dentro de dicho programa, que contó con la asistencia de expertos argentinos y extranjeros, se llevó a cabo una serie de talleres destinados, entre otros, al gobierno nacional, los gobiernos provinciales, las ONG, y el sector privado. Tres años más tarde, en un contexto geográfico más reducido, fue implementado un proyecto de asistencia técnica a la Provincia de Salta destinado a asesorar a la Cámara de Diputados de dicha provincia.

La publicación que hoy me ocupa presentar no podría ser más oportuna para promover la visión del PDA, habida cuenta que la misma se aboca precisamente a analizar una legislación marco en materia ambiental y a indagar respecto de asuntos específicos como son la gestión integral de los

residuos industriales, la gestión y eliminación de los PCBs o la candente cuestión del manejo de los recursos hídricos. Se aboca a esta tarea, no solamente revisando los textos de las diferentes normativas, sino también recogiendo el fruto de las, a veces acaloradas pero no menos enriquecedoras discusiones, que tuvieron lugar durante los talleres, para concluir con el planteo de conclusiones y recomendaciones. De allí el subtítulo de la obra.

El libro que la FARN tan esmeradamente organizado pone a disposición del lector, no sólo plantea algunas de las complejidades que se presentan en el camino hacia la elaboración de un marco jurídico para la protección ambiental sino que también presenta soluciones. En tal sentido puede decirse que constituirá una herramienta de importancia para la implementación de la normativa en la Argentina y la reflexión en la búsqueda de soluciones a controvertidos temas ambientales. En suma, estamos ante un sólido aporte a la construcción del andamiaje jurídico necesario para la conservación de la naturaleza y la tutela de los intereses colectivos.

Alejandro O. Iza

Legal Officer

Centro de Derecho Ambiental de la UICN

INTRODUCCIÓN

por Daniel A. Sabsay

Esta publicación contiene el producto de los talleres que tuvieron lugar a lo largo del 2003 con el objetivo de contribuir en la reglamentación de las cuatro leyes de presupuestos mínimos promulgadas hasta el momento. No cabe duda que este nuevo marco normativo ha significado un importante aporte en la concreción del programa previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional, denominado “cláusula ambiental”. En efecto, el párrafo tercero del mismo efectúa la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia ambiental. Así, a través de un criterio de magnitud el constituyente dispone que “*corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”. Tal como expresamos más adelante, este criterio presenta dificultades en la práctica que se centran fundamentalmente en la determinación del alcance del concepto de presupuesto mínimo, a la hora de definirlo respecto de materias concretas. De ahí el tiempo transcurrido hasta la sanción de las primeras normas.

Si bien es cierto que este paso ha sido dado, la cuestión no ha quedado agotada. Ahora se impone poner en marcha los nuevos institutos a través de su reglamentación. Pues bien, esta es una tarea tan ardua como la anterior, pero del éxito de la misma depende la aplicación y cumplimiento de la normativa en su conjunto. Nuestro programa ha apuntado a despejar lo máximo posible esas dificultades a través de la puesta en marcha de un procedimiento participativo que cuenta con algunos antecedentes exitosos en el país. Recordemos que el proyecto con media sanción del Senado en materia de libre acceso a la información pública ha sido elaborado por medio del denominado sistema participativo de redacción de normas. Se trata de fijar los contenidos de la futura ley o reglamento convocando a los representantes de los diferentes sectores a una labor conjunta.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales ha adquirido a lo largo del tiempo experiencia en lo que a participación ciudadana respecta. Desde los comienzos de su actividad, a principios de la década del 80, ha trabajado en la materia, introduciendo y desarrollando institutos como las audiencias públicas, en el convencimiento de que las cuestiones ligadas al medio ambiente y al desarrollo sustentable, logran una mejor implementación con la intervención de quienes están directamente involucrados, como luego vendría a afirmar el principio 10 de la Conferencia de Río de 1992. La realización de un programa de Coloquios entre 1997/2002, nos ha permitido poner en marcha diferentes mecanismos en aras de concertar propuestas de políticas públicas en nuestro campo. Entre ellas, los talleres del tipo de los desarrollados en el presente programa. Se trata de reunir alrededor de una mesa a representantes de los sectores gubernamental, no gubernamental, privado y académico. Con anterioridad se circulan los materiales seleccionados como más útiles, actuales y oportunos, de manera de lograr que todos los participantes puedan contar, para el día de la reunión con un bagaje común de información. Todo esto de conformidad con una facilitación adecuada que permita, a través de un estricto manejo de temas y sus respectivos capítulos y de los tiempos, que se arribe a un consenso lo más amplio posible.

Así las cosas, se ha podido trabajar sobre las cuatro leyes de presupuestos mínimos a través de sendas reuniones, en las que estuvieron presentes todos los sectores, a partir de una representación que respetó, en la medida de lo posible, el equilibrio territorial. Además, el sector gubernamental estuvo presente a través de un variado tipo de organismos, tanto de los tres niveles de gobierno desde sus tres poderes, como así también de instituciones interjurisdiccionales –federales e internacionales–.

Lo actuado ha tomado una considerable difusión y conocimiento público, ya con anterioridad a la presente publicación. Creemos que esto es así gracias al entusiasmo que han demostrado los participantes, quienes en su mayoría son actores centrales del proceso de elaboración de la reglamentación, dentro de sus respectivas órbitas de actuación. Estamos esperando que esta modalidad de trabajo pueda contribuir en el futuro en el más variado campo de materias. Creemos que el involucramiento de los gobernados en los temas que les atañe de manera directa constituye el mejor vehículo para la construcción de ciudadanía. A ello se suma otro beneficio

que tiene que ver con la observancia de la normativa. Es de destacar que nuestra realidad nos tiene acostumbrados a un elevado incumplimiento de la ley, de tal manera que el principio de legalidad se torna en un postulado meramente indicativo. A partir de estos mecanismos consensuados la situación podrá ir revirtiéndose, en tanto la normas serán el producto de aspiraciones y empeños comunes. Hacemos votos para que en una realidad no muy lejana esta actividad sea señalada como un indicador de calidad de todo proceso de creación de normas.

No queremos concluir sin poner de manifiesto nuestro más sincero agradecimiento a la UICN, a través de su Centro de Derecho Ambiental con sede en Bonn, sin cuyo apoyo a nivel de verdadero socio y no sólo como “sponsor” de programa, hubiera sido imposible concretar el mismo. También vaya nuestro especial reconocimiento al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, institución que a través de su Comité de Estudios Ambientales, nos ha brindado un lugar ideal para el desarrollo de las tareas, a lo que se suma el concurso efectivo de su director y de sus miembros.

Por último, en mi condición de Director Ejecutivo de FARN quiero destacar el notable trabajo desarrollado por nuestra Área de Capacitación e Investigación a cargo de María Eugenia Di Paola y de sus asistentes María Esperanza Alonso y Natalia Machain, quienes se nutrieron de diferentes contribuciones provenientes de las restantes áreas de nuestra organización.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS
PRESUPUESTOS MÍNIMOS
DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

COMENTARIOS SOBRE LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE

por Daniel A. Sabsay - María E. Di Paola

A. LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

De conformidad con los principios reconocidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, y por la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, y siguiendo la línea adoptada en todas las constituciones sancionadas a partir de la primera, el constituyente reformador introdujo en nuestra Constitución Nacional la cuestión ambiental. Así, el artículo 41 de la misma consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras del logro de un desarrollo sustentable, junto al deber correlativo de preservarlo. Asimismo, determina claros mandatos en relación a las autoridades y fija criterios para la distribución de las competencias en materia ambiental.

Luego de más de ocho años de la sanción de la reforma constitucional, la Ley 25.675 General del Ambiente¹ da comienzo a un nuevo ciclo en el tratamiento de esta cuestión aspirando hacer realidad la letra constitucional en cuanto a que el ambiente debe ser “*apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...*”²

La Ley General del Ambiente (LGA), una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental que el Congreso ha sancionado en virtud del mandato del tercer párrafo del artículo 41, reúne en su

¹ Ver Ley 25.675 (B.O.: 28/11/2002).

² Ver art. 41 Constitución Nacional.

texto aspectos básicos de la política ambiental nacional, en consonancia con diversas contribuciones de la comunidad jurídica y de la sociedad en general.³ La norma abreva en nuestra organización federal, considerando el concepto de presupuesto mínimo y su determinación en virtud de la distribución de competencias nación - provincias, proveyendo por ende el andamiaje institucional básico sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos. Asimismo, plantea los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional, que se constituyen como criterios y herramientas fundamentales para que las autoridades legislativas provinciales, y administrativas de los diversos niveles de gobierno puedan ejercer el poder de policía ambiental, y la comunidad regulada y la sociedad civil participen en los procesos de toma de decisión. La norma también dedica un capítulo al daño ambiental *per se*, una temática considerada en otro párrafo del artículo 41 (1º *in fine*). Por esta razón, cabe a nuestro entender calificar a la LGA como una Ley “mixta”, ya que regula por una parte aspectos relativos a los presupuestos mínimos de protección ambiental, y por otra cuestiones vinculadas al daño ambiental que constituyen normativa de fondo.

Concepto de presupuesto mínimo

El *quantum* de la nueva delegación de facultades desde las provincias a la Nación, no ha resultado de fácil determinación, ya que se entronca en forma directa con el esquema de distribución de competencias. En este sentido, la LGA presenta el esquema de ley marco, dado que el concepto de presupuesto mínimo no necesariamente debía concretarse en una única norma.⁴ No ha sido el deseo del constituyente codificar este tema, de lo contrario, hubiese incluido la materia ambiental entre los códigos de fondo a que hace alusión el artículo 75, inc. 12 de la C.N. Pero, además, desde el punto de vista práctico, la cuestión ambiental requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan, con una base de coherencia, considerar las peculiaridades de cada temática en particular.

³ Ver Nolon, J. (Spring, 1996). *Fusing economic and environmental policy: The need for framework laws in the United States and Argentina*. *Pace Environmental Law Review*, Volume 13, Number 2; Sabsay, D. A. (1997). *El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias nación-provincias*. *Doctrina Judicial*, 2 (p. 783); *Agenda de discusión sobre la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional*. Debates 1998-2000. Consejo Empresario Argentino Desarrollo Sostenible (CEADS) 2000; *La Distribución de competencias nación-provincias en el marco del federalismo y el desarrollo sustentable*. Taller de distribución de competencias. 2º Coloquio FARN. Recomendaciones a las Autoridades. p. 22. Villa Carlos Paz, Junio de 1999.

⁴ Art. 3º de la LGA.

Las relaciones interjurisdiccionales

El deslinde de competencias entre la nación y las provincias surge de la Constitución Nacional independientemente de la materia de que se trate. En relación a lo ambiental es necesario tener en cuenta que siendo nuestra ley fundamental un producto del siglo pasado, esta temática no aparecía ni por asomo en su articulado con anterioridad a la reforma. Hoy a la cuestión se refiere la cláusula contenida en el 3º párrafo del artículo 41. La misma expresa que “*corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”. Recurriendo a los principios generales, la división de competencias entre la nación y las provincias surge de la aplicación del art. 121, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. En este sentido, las provincias tienen una competencia general, conformada por todas las atribuciones que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación. La Constitución también establece que la competencia nacional tiene una jerarquía superior a la provincial y que en consecuencia es suprema.

El análisis debe continuar con la observación de otras disposiciones agregadas por la reforma al texto constitucional. En el capítulo dedicado a los gobiernos de provincia, el constituyente ha considerado conveniente expresar que “*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*” (art. 124). Esta disposición debe ser considerada con cuidado en la medida que al titular del dominio de algún bien como regla general le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo. Es decir que al titular del dominio de una cosa, en nuestro caso de recursos naturales, le compete el ejercicio de las jurisdicciones susceptibles de ser ejercitadas sobre los mismos. Cada una de dichas jurisdicciones se corresponderá con alguna función de gobierno que hace a la utilización del recurso sobre el cual ella se ejerce. En nuestra materia, como hemos visto, se ha producido una delegación a favor de la nación en lo que hace a la determinación de *presupuestos mínimos* para la protección ambiental, los que deberán aplicarse necesariamente en relación con el uso de los recursos naturales. Ahora bien, la combinación de ambas disposiciones –artículos 41 y 124– nos induce a pensar que la delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos.

También deben considerarse otros artículos que hacen a la cuestión federal y que han sido introducidos por la reforma. Todos ellos establecen de manera invariable el fortalecimiento del ámbito local. Así ocurre, en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30), de intervención federal (art. 75, inc. 31), de régimen financiero (art. 75, inc. 2), de autonomía municipal (art. 123), de nuevas potestades provinciales (art. 124, 1º parte), etc. Todas estas cuestiones junto a las consideraciones particulares en materia de desarrollo territorial del inc. 19 del artículo 75 (“nueva cláusula del progreso”) nos están señalando un claro rumbo deseado por el constituyente de reforma, el que se sitúa en el camino de la recuperación del federalismo. En virtud de ello la determinación del alcance de las potestades nacionales derivadas de la expresión “*presupuestos mínimos*” debe hacerse con alcance restrictivo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ya ha tenido oportunidad de manifestarse al respecto, reforzando el carácter preeminentemente local de la cuestión ambiental.⁵ Parece fácil llegar a un planteo teórico de la cuestión, la que luego se verá entorpecida cuando de lo que se trata es de transformar en normas concretas los objetivos del constituyente. ¿Cuál será la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales?, este interrogante constituye de alguna manera la pregunta clave en este campo. Nos parece difícil el logro de una respuesta válida a ella si con anterioridad no se construye un mínimo consenso entre niveles de gobierno. Es justamente en este sentido que debemos analizar el Sistema Federal Ambiental instituido por la LGA. El objetivo del mismo es la coordinación de la política ambiental a escala regional y nacional en aras del logro del desarrollo sustentable, considerando como ámbito *sine qua non* al COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente). En este sentido la norma no sólo señala al mismo como el contexto básico de coordinación de políticas, sino que también instruye al Poder Ejecutivo Nacional a que proponga a la Asamblea del COFEMA, el dictado de recomendaciones o resoluciones, según corresponda, “...*para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en distintas jurisdicciones...*” (art. 24).

El Poder Ejecutivo debe, interactuar con el COFEMA en lo que se refiere a normas de presupuestos mínimos, su implementación y la coordina-

⁵ CS, mayo 16 – 1995. *Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad* - Fallo R.13.XXVIII, La Ley, 1996–B, (p.139).

ción de políticas interjurisdiccionales. Ahora bien, ¿cuál es el status jurídico del COFEMA? La Ley que analizamos ratifica su acta constitutiva, suscripta el 31 de agosto de 1990. Se trata de un acuerdo gestado por la necesidad de las Provincias, la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, de generar espacios de intercambio y concertación en temas ambientales. El acta que origina a este organismo expresamente señala que es una persona jurídica de derecho público y que para comenzar a funcionar debe contar con la ratificación de siete jurisdicciones. El Consejo Federal de Medio Ambiente puede expedirse a través de:

- Recomendaciones: determinaciones que no poseen efecto vinculante para los estados miembros
- Resoluciones: decisiones con efecto vinculante para los estados miembros.⁶

El COFEMA ha comenzado a reunirse en 1990⁷ y realiza sus asambleas en forma periódica. Asimismo, se ha expedido generalmente siempre a través de recomendaciones, no vinculantes para los estados miembros.⁸ No obstante ello, cabe tener en consideración que si bien existe el mínimo de ratificaciones necesarias para que el COFEMA funcione, aún resta que algunas jurisdicciones se expresen en tal sentido.⁹ No se trata de una mera formalidad, ya que de esta forma el COFEMA podría expedirse a través de resoluciones, con efecto vinculante para los miembros y esto implicaría un real compromiso de todas las jurisdicciones en pos de la coordinación y coherencia de políticas en todo nuestro país, evitando de esta forma que los acuerdos a los que se llegue en el ámbito del mismo no posean luego el suficiente respaldo de las jurisdicciones representadas.

⁶ Ver art. 9 del Acta Constitutiva del COFEMA, Anexo I de la Ley General del Ambiente.

⁷ En el año 1990 se comienzan a realizar una serie de reuniones de representantes ambientales de las provincias. Sin embargo el Consejo Federal de Medio Ambiente, como tal, recién se constituye en la tercera de esas reuniones, el 31 de agosto de 1990, siendo el instrumento formal un Acta Constitutiva suscripta en la ciudad de La Rioja por representantes de doce provincias.
<http://www.medioambiente.gov.ar/cofema/antecedentes.htm>.

⁸ Ver http://www.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/menu_cofema.asp

⁹ Si bien no se ha podido acceder a ningún documento oficial que consigne las adhesiones de las jurisdicciones al COFEMA, esta información está disponible a partir de un relevamiento interno en las distintas jurisdicciones. Ver Alonso, M. E. (diciembre, 2002): *Adhesiones al COFEMA y al Pacto Federal Ambiental*. Documento interno de trabajo. FARN. En este sentido a la fecha han adherido ó aprobado el Acta de constitución del COFEMA, con instrumentos legales dictados en consecuencia, según respuestas obtenidas de consultas directas a las provincias: 7 provincias (Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santa Fe). Asimismo, ratifican o adhieren al Pacto Federal Ambiental: 11 provincias (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Salta, Santiago del Estero, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán).

La Ley General del Ambiente ratifica el Pacto Federal Ambiental, firmado el 5 de junio de 1993. Dicho acuerdo interjurisdiccional enfatiza la importancia del COFEMA, reconociendo al mismo como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

En este marco, y dadas las funciones atribuidas al COFEMA en el ámbito de la presente ley, nos encontramos ante la necesidad de considerar no sólo los aspectos inherentes al alcance y la fuerza legal de sus decisiones, sino también aquéllos relacionados con su funcionamiento tales como la dotación de personal y presupuesto suficiente para poder funcionar.

El COFEMA y sus funciones a la luz de los criterios y elementos de la política ambiental

La LGA establece seis instrumentos básicos que deben ser tenidos en cuenta en la generación de la política y la gestión ambiental. Dichas herramientas son: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen de promoción del desarrollo sustentable (art. 8). En relación a algunos de los instrumentos mencionados, existen aspectos específicos en los cuales la misma norma establece facultades determinadas del COFEMA. En cuanto al ordenamiento territorial por ejemplo, la coordinación entre las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación, debe realizarse a través del COFEMA, complementando la necesaria entre los municipios y las provincias. En este caso el rol del organismo trasciende su función interjurisdiccional para considerar también la imprescindible concertación de intereses entre los diversos sectores de la sociedad y de los mismos con los de la administración pública (art. 9).¹⁰

Otro caso de intervención explícita del COFEMA es el relativo a la educación ambiental. En este sentido es claro el mandato a las autoridades

¹⁰ Ver Nolon, J. (Spring, 1996). *Fusing economic and environmental policy: The need for framework laws in the United States and Argentina*. *Pace Environmental Law Review*, Volume 13, Number 2. Desde su punto de vista el ordenamiento del suelo es un aspecto fundamental que trata las causas por sobre los efectos de la contaminación ambiental. En relación a las bondades de plantear esta temática en forma básica a nivel nacional considera diversas características que deberán tenerse en cuenta para la consideración de la misma en la relación nación-provincias. En primer lugar, se trata de un principio de organización territorial básico, abierto, con la clara consideración de que debe existir participación pública en su determinación.

competentes, que “...deberán coordinar la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal...” con el COFEMA y el Consejo Federal de Cultura y Educación (art.15).

Corresponde también al COFEMA la instrumentación efectiva de un “...sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente y evalúe la información ambiental disponible...”, como así también de “...un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos...”, cuyo desarrollo corresponde a la autoridad de aplicación de la norma (art. 17).

En pos del logro de sus objetivos de coordinación interjurisdiccional, el Sistema Federal Ambiental debe verse nutrido de los objetivos y principios receptados por la LGA para funcionar en forma adecuada (arts. 2 y 4). Al respecto, es dable resaltar que, no obstante la incorporación de algunos principios del derecho ambiental mediante la aprobación de convenios internacionales en diversas materias, el reconocimiento de los mismos en la LGA constituye un aporte sumamente positivo, contribuyendo en forma concreta a dotar a las autoridades de elementos de interpretación para la aplicación de la norma y el tratamiento de los temas interjurisdiccionales.¹¹

El adecuado funcionamiento del COFEMA redundará en beneficios para la aplicación de la LGA y las leyes sectoriales actuales y futuras que se sancionen en este campo. Asimismo, y si bien la norma no lo determina expresamente, entendemos que el mismo se constituye como el organismo adecuado para el tratamiento de conflictos entre jurisdicciones respec-

¹¹ Ver Pérez Castellón, A. (noviembre 2002). *Identificación de algunos principios de derecho ambiental en instrumentos internacionales adoptados por Argentina*. Documento interno de trabajo. FARN. Principio de prevención (Convenio de Rotterdam, Ley 25.278 B.O 3/08/2000; Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres. Ley 23.918 B.O. 24/04/1991; Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Ley N° 23.922 B.O. 24/04/1991; Convención Conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos. Ley 25.279 B.O. 4/08/2000; Convenio Internacional para prevenir contaminación por buques (MARPOL). Ley 24.089 B.O. 1/07/1992; Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, Ley 24.292, B.O 18/01/1994; Convención CITES, Ley 22.344; Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres. Ley 23.918 B.O. 24/04/1991), Principio precautorio (Convención CITES, Ley 22.344), Principio de responsabilidad (Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Ley N° 23.922 B.O. 24/04/1991) principio de responsabilidad de la cuna a la tumba; Convención Conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos. Ley 25.279 B.O. 4/08/2000; principio de responsabilidad de la cuna a la tumba; Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares. Ley N°17.048. Promulgación: 2/12/1966: principio de responsabilidad objetiva por daños ambientales.

to de la determinación de normativa complementaria como así también de la aplicación de los presupuestos mínimos. En este sentido, sería sumamente favorable que el mismo COFEMA instituyera un mecanismo de solución de estos conflictos que ofrezca canales alternativos a la resolución de los mismos en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sin que por supuesto, esto importe la renuncia a recurrir a la vía judicial.

B. LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El abecé de la participación ciudadana ha sido formulado en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.¹² A través de ellos se debe brindar a toda persona el acceso a la información; la participación en los procesos de toma de decisión y, por último, el acceso a la justicia. La LGA incorpora el mencionado principio dedicando artículos específicos a la educación, la información ambiental,¹³ como así también a la participación ciudadana. En cuanto al acceso a la justicia, la norma lo trata en relación al daño ambiental colectivo.

El acceso a la información ambiental

En el marco de una democracia participativa, el detentar la información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad. El derecho de libre acceso a la información tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Así, tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad

¹² Ver principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

¹³ La LGA se ocupa de la información ambiental en los arts. 2 inc i) y 16 a 18 y de la participación ciudadana en los arts. 2 inc c), 10 y 19 a 21. A la legitimación para el acceso a la justicia se refieren los arts. 30 y siguientes que toman como punto de partida a la figura prevista en el párrafo 2do del art. 43 de la Constitución Nacional.

de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que “*la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres*”. Son los EE.UU quienes en 1966 dictan la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la *Freedom of Information Act*. La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268) y España (art. 105).

En cuanto a la información ambiental y su definición general, cabe traer a colación un antecedente de suma relevancia cual es la Convención de Aarhus. La misma sistematiza los pilares de la participación pública y fue suscripta en junio de 1998 por 35 miembros de la Comisión Económica para Europa de la ONU, constituyéndose como un instrumento de aplicabilidad universal, susceptible de ser adoptado por cualquier país de la tierra.¹⁴ Por otra parte, en materia específica de información ambiental de carácter público, la Directiva N° 90/313 de la Unión Europea constituye un importante antecedente.

La Argentina no ha quedado al margen de este proceso y es así como varias de nuestras constituciones provinciales han incorporado el derecho de libre acceso a la información de carácter público a sus textos. Entre ellas, las leyes fundamentales de Buenos Aires (art. 28) y del Chubut (art. 13). Es de destacar las experiencias producidas en la materia en esta provincia patagónica cuyo derecho público prevé, igualmente, una ley específica

¹⁴ Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Versión en español disponible en: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf> (visitada el 12/05/03). La Convención entiende por “información(es) sobre el medio ambiente toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a: a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos; b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado a) supra sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental; c) El estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia el apartado b) supra” (art: 2 inc. 2). Asimismo ver: Sándor Fulop y Csaba Kiss. (noviembre 2002). *¿Qué hay de nuevo en Europa? La Convención de Aarhus*. Buenos Aires: Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley. Año IX N° 4.

(Ley 3764 de “Libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno”).¹⁵

Si bien el derecho de acceso a la información ha sido reconocido a través de la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 CN); no ha sido sancionada aún una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. Cabe en este sentido destacar la reciente media sanción que ha recibido en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional, a través de un proceso de elaboración participada de normas.¹⁶

Alcances

En general, el derecho de libre acceso a la información se circunscribe al acceso a la información administrada por el Estado. El acceso a la información implica el derecho de cualquier persona a solicitar el documento de su interés sin tener que justificar la solicitud. Este derecho no alcanza las versiones preliminares de los documentos (borradores). Asimismo, el derecho al libre acceso a la información está limitado por la protección de otros derechos o valores colectivos, tales como la protección a la intimidad, el sigilo industrial, la defensa nacional, las negociaciones internacionales, etc. Cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso. En general la legislación que regula el acceso a la información establece un detallado régimen de excepciones.

¹⁵ Publicación de la Ley 3764 de la Provincia de Chubut (B.O. 06/11/1992). Otros antecedentes constitucionales que consagran el acceso a la información: Formosa, Misiones, Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy y Tierra del Fuego. En su gran mayoría consagran el derecho al libre acceso a las fuentes de información pública. Sólo Formosa y Misiones mencionan “toda clase de información”. Existe otra normativa provincial que también merece ser destacada en Jujuy: la Ley N° 4444 (B.O. 28/03/1990) de publicidad de los actos de gobierno y de libre acceso a la información del estado. En la Provincia de Mendoza, sin existir una ley general consagratória del derecho al libre acceso a la información, en la ley de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente de Mendoza N° 5961 (B.O. 25/02/1993), se establece la obligación a cargo del Estado Provincial de realizar anualmente un informe ambiental para su elevación a la Legislatura, sobre el estado general de los ecosistemas, ambientes naturales y agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico y la situación de los recursos naturales, renovables o no, grado de contaminación y perspectivas futuras. También en la Provincia de Mendoza existe un Programa de Información al Ciudadano (PIC) accesible por Internet, con información institucional del Gobierno de Mendoza. Para más información consultar el *Manual de Participación Pública y Autonomía Municipal*. (Octubre 2001). Buenos Aires: FARN. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa4.html>

¹⁶ El proyecto de ley de acceso a la información pública (expte. 10-PE-02) recibió media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación. Distintas organizaciones de la sociedad civil han impulsado su sanción mediante diversas acciones. En particular cabe mencionar la elaboración del documento “Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública” (Asociación por los Derechos Civiles, CELS, FARN, Poder Ciudadano, INECIP). Dicho documento se ha constituido como insumo técnico para el trabajo legislativo.

En algunos casos, la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Se trata de información que obtienen de sus tareas normales, por ejemplo, empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos. Cada una de estas empresas debe contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas. En la Argentina, las normas de diverso nivel que consagran el derecho al libre acceso a la información sólo alcanzan a la información pública. No obstante ello, la Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, N° 303¹⁷ expresamente alcanza a la información de empresas privadas pero de interés público.

Nos parece importante recordar los regímenes contemplados en las constituciones de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce el derecho a la información y a la comunicación del cual gozan todas las personas. Asimismo, el artículo 28 de la ley fundamental bonaerense consagra el derecho a la información en materia ambiental.¹⁸ El artículo 12 inciso 2 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que “*La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente...*”. Dicha información debe ser transparente, adecuada, veraz y oportuna. Asimismo, es deber del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires “*Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad*” artículo 105 inciso 1º. En cuanto al libre acceso a la información ambiental, el artículo 26, en su párrafo tercero expresa: “*Toda persona tiene derecho a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas*”.

¹⁷ Ley 303 (BOCBA 13/01/2000). Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/legislacion/normativavigente>

¹⁸ Si bien la Ley Integral de Medio Ambiente N° 11.723 (B.O. 22/12/1995) desarrolla los principios consagrados en la Constitución Provincial, incorporando el concepto de medio ambiente sano y desarrollo sustentable, en su doble faz de derecho y deber de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y entre las herramientas encaminadas a tal objetivo considera al derecho a la información vinculada con el manejo de los recursos naturales y la participación en todo los procesos vinculados con el medio ambiente y los recursos naturales, no existe en la Provincia una ley que reconozca el acceso a la información pública, existiendo sólo una ley que garantiza el acceso a documentación administrativa a aquella persona que tenga un interés legítimo- Ley 12.475 (B.O. 29/08/2000). Esta ley no es una ley de libre acceso a la información, ya que es propio de este derecho asegurar a todas las personas el acceso a la información contenida en cualquier tipo de documento, generado por el Estado, o que tenga naturaleza pública, o se considere de interés público, sin necesidad de invocar interés legítimo alguno o explicar la razón por la cual se solicita.

En la Ciudad de Buenos Aires, estos preceptos son desarrollados por las Leyes, N° 104 de Acceso a la Información que alcanza a los órganos de la administración pública, a empresas con participación estatal y al Poder Legislativo y Judicial en su faz administrativa. Establece limitaciones fundadas en el derecho a la intimidad, secreto profesional y expresamente exceptúa las notas internas que no formen parte de expedientes. La Ley N° 303 de Acceso a la Información Ambiental, es aplicable a la información obrante en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad incluyendo a contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio. Considera información ambiental: cualquier tipo de investigación, informe, datos sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, las declaraciones de impacto ambiental, los planes y programas, ambos públicos o privados.

El acceso a la información ambiental en la Ley General del Ambiente

La LGA le dedica varias disposiciones a la información ambiental. Ante todo, el artículo 2 inc. i), establece entre los objetivos de la política ambiental nacional: “*organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma*”. De esta manera la información ambiental se convierte en uno de los elementos fundamentales a integrar en todo plan de políticas ambientales a nivel nacional. Luego, la ley reconoce el derecho de toda persona de acceder a dicha información en su artículo 16.

La LGA completa el segundo párrafo del artículo 41 C.N ya que la reforma de 1994 no reconoció expresamente el derecho de libre acceso a la información pública ambiental y sólo estableció la obligación a cargo de las autoridades de proveer a la información ambiental. Ahora queda reconocido en forma explícita el derecho de todos los habitantes, de solicitar y recibir información pública ambiental.

Luego, el artículo 17 dispone que “*la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)*”. Por lo tanto queda a cargo de la autoridad el almacenamiento sistemático y periódico de la información, como así

también la obligación de ordenarla de modo de facilitar el acceso del público a la misma.

En relación con este punto cabe destacar que la reglamentación deberá necesariamente ahondar en la definición de otros aspectos directamente ligados a él. Así, consideramos necesario que se establezca el principio de gratuidad de la información, la informalidad del pedido y los plazos dentro de los cuales los funcionarios deben informar. También debe considerarse que el funcionario que niega la información sin justa causa comete una falta grave y por lo tanto se hace pasible de la aplicación de una sanción que debe estar prevista en cada uno de los ordenamientos que regulan la actividad correspondiente a cada función. Además, debe quedar expedito el camino para la interposición de una acción de amparo a favor del solicitante de información insatisfecho en los plazos y condiciones garantizados en la normativa.

Es fundamental resaltar una omisión en la que incurre la LGA, ya que la misma no incluye ninguna referencia a la necesaria sanción que debe aplicarse a los funcionarios públicos que no cumplan con las obligaciones que instituye, sin perjuicio de las responsabilidades establecidas por los Códigos Civil y Penal de la Nación. Ahora bien, cabe traer a colación el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública mencionado anteriormente. Dicho proyecto incluye un artículo específico que establece la grave falta a los deberes de funcionario a quien no cumpliera con las obligaciones del régimen de libre acceso a la información.¹⁹

Por último, el artículo 18 determina que *“las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”*.

¹⁹ El artículo 6 del proyecto establece: *“El órgano requerido que obstruyere el acceso del peticionante a la información solicitada, o la suministrare injustificadamente en forma incompleta, o permitiere el acceso injustificado a información clasificada como reservada, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurrirá en grave falta a sus deberes, resultándole de aplicación al funcionario responsable de la infracción el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiera caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación”*.

Acá se contemplan dos aspectos importantísimos para un régimen de información, por una parte se pone el acento sobre la obligación de las autoridades de informar, independientemente de todo requerimiento de persona alguna. Por lo tanto, el primer párrafo completa lo estipulado en el artículo que se acaba de comentar y hace de la información regular sobre el estado del ambiente un deber que pesa sobre toda autoridad del área ambiental o relacionada con ella. Por último se consagra un instrumento que tiene su principal antecedente en la legislación de los Estados Unidos.²⁰ El informe sobre el estado del ambiente es un instrumento en el que además de hacerse pública la situación en esta órbita de la competencia gubernamental se fijan metas, plazos para las mismas y se obliga a la autoridad a efectuar una verdadera rendición de cuentas a la luz de lo realizado.

Participación ciudadana

Tal como se señaló previamente, el principio 10 de Río comprende también a la participación en el proceso de toma de decisión. Dicha participación requiere como *conditio sine qua non*, el acceso previo a la información del que hablamos en los párrafos anteriores. En este sentido, la citada Convención de Aarhus se refiere expresamente a la participación en los procesos de toma de decisión particulares.²¹

En cuanto a la LGA, el esquema relativo a la que hemos dado en denominar gobernabilidad para la sustentabilidad, se completa con las disposiciones contenidas en los artículos 2 y 10 y en el capítulo titulado: “Participación ciudadana” (artículos 19 a 21). En efecto, tal como hemos señalado que ocurre con relación a la información ambiental, el artículo 2 de la LGA determina entre los objetivos de la política ambiental nacional; “c) *Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión*”. Asimismo, ya en el capítulo especial, el artículo 19 establece que “*toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia ge-*

²⁰ La legislación ambiental de EE.UU establece que la Agencia Gubernamental Ambiental Federal debe realizar informes periódicos en materias ambientales generales y específicas que deben presentarse al Congreso Nacional. Ver por ejemplo: National Environmental Policy Act (NEPA); Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act (CERCLA); The Resource Conservation and Recovery Act (RCRA); Clean Water Act (CWA) y Clean Air Act (CAA). El acceso de los ciudadanos a dichos informes está garantizado por la Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act). Textos disponibles en inglés en Internet: <http://www.epa.gov/epahome/laws.htm> (visitada el 12/05/03)

²¹ Ver art. 6 de la Convención de Aarhus “Participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares”. Disponible en: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf> (visitada el 12/05/03).

neral o particular, y de alcance general' (art. 20).²² En otra de las disposiciones se impone la necesidad de acudir a estos procedimientos de "consultas o audiencias públicas" para autorizar actividades que "puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente". También deberán asegurarse estas instancias, según el legislador, "en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio" (art. 21). En relación con este último el artículo 10 expresa que: "El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, (...) y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable".

La LGA presenta un esquema muy amplio para la participación ciudadana, ya que las disposiciones mencionadas integran una suerte de sistema abarcativo de un abanico de posibles institutos adecuados para el cumplimiento de esa finalidad. Creemos que a través de otras leyes complementarias también se podrá enriquecer el abanico institucional, puesto que si bien la labor de la reglamentación también será crucial en este punto, su contenido siempre estará limitado por la relación ley / reglamento que marca claros límites al alcance de éstos últimos.

La audiencia pública

El instituto de la audiencia pública ha sido desarrollado a nivel nacional a través de legislación sectorial específica, tal es el caso de la Ley de Obras Hidráulicas, como así también de la normativa relativa a servicios públicos.²³ Por su parte, la legislación provincial que trató esta materia, en su mayoría lo ha hecho en relación a temas ambientales.²⁴ Vale la pena a

²² El artículo 20 originalmente también incluía el derecho de toda persona a ser consultada. Esto fue vetado por el Decreto 2413/2002 de promulgación de la LGA.

²³ Ver la Ley 23.879 de Obras Hidráulicas (B.O. 01/11/1990), modificada por la Ley 24.539 (B.O. 14/09/1995). Ver asimismo Resolución 39/94 del Ente Regulador de Electricidad (B.O.: 09/05/1994). Para más información, consultar en Internet el *Manual de Participación Pública y Autonomía Municipal*. (Octubre 2001). Buenos Aires: FARN. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa1.html>

²⁴ Ver Pcia. de Mendoza, Ley 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (B.O. 25/02/1993) y Resolución 109/96 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas (B.O. 18/04/1996); Pcia. de Chubut: Ley de Evaluación de Impacto Ambiental 4032 (B.O. 30/11/1994), Decreto Reglamentario 1153, (B.O. 28/08/1995); Pcia. de Neuquén: Ley 2.267 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (B.O. 23/12/1998); Pcia. de Río Negro: Ley 3.266 de Evaluación de Impacto Ambiental (B.O. 14/01/1999); Pcia. de Tierra del Fuego: Ley 55 de Medio Ambiente (B.O. 30/12/1992); Pcia de Buenos Aires: Código de Aguas, Ley 12.257 (B.O. 9/02/1999). Para más información ver *Manual de Participación Pública y Autonomía Municipal*. (Octubre 2001). Buenos Aires: FARN. Diponible en Internet: http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa1_4.html

nuestro entender traer a colación el antecedente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual ha optado por sancionar un cuerpo normativo que regula los distintos tipos de audiencias públicas, que luego podrán organizarse en virtud de las decisiones particulares que los gobernantes tomen sobre diversos temas, ya sea cuando la Constitución u otra norma lo establezca en forma obligatoria, o cuando se trate de una audiencia facultativa, o a petición de la ciudadanía.²⁵ Asimismo existen algunos municipios en el país que en sus cartas orgánicas han incluido este instituto o que cuentan con regulaciones específicas sobre audiencias públicas.²⁶

Definimos a la audiencia pública como “...una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella”. Se trata de una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades.²⁷

El objetivo de este instrumento es contribuir al mejoramiento de la calidad y la razonabilidad de las decisiones que se adopten. Las audiencias públicas pueden ser legislativas o administrativas, en función del acto sobre el cual verse la decisión que debe tomar la autoridad a nivel municipal, provincial, nacional o regional. Asimismo, y según lo establezca la normativa respectiva, las audiencias públicas pueden ser obligatorias (la autoridad las debe realizar, y si no, el acto es nulo), facultativas (la autoridad decide si la convoca o no), o a petición de la ciudadanía (las normas establecen los requisitos por los cuales la ciudadanía puede solicitar su realización).

La audiencia pública y la Ley General del Ambiente

La LGA menciona a la audiencia pública en particular erigiéndola de esta manera en la clave de bóveda para la canalización de la participación. Asimismo, se la considera como instancia obligatoria en los procesos de ordenamiento territorial y de evaluación del impacto ambiental (art. 21 de la LGA). El artículo 20, 2º párr. establece que “*la opinión u objeción de*

²⁵ Ver Ley Nº 6 (B.O.: 03/04/1998). Modificada por: Ley 258 (B.O.: 24/11/1999) y Ley 533, (B.O.: 05/12/2000).

²⁶ Ver ejemplos de las Carta Orgánica del Municipio de Viedma, de San Antonio Oeste y del Municipio de San Salvador de Jujuy.

²⁷ Ver Di Paola, M.E. y Oliver, M.F. (2002). *Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: FARN. (p. 23). Disponible en Internet: <http://www.farn.org.ar/docs/p27.pdf>

los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”

C. LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE Y EL DAÑO AMBIENTAL

Los artículos que tratan los diversos aspectos del daño ambiental y los seguros ambientales (artículo 22 y artículos 27 a 34), a diferencia del resto de la LGA, se enrolan en el concepto de derecho común o de fondo. Esta distinción incide directamente sobre las competencias que la Nación y las provincias poseen. Tratándose de normativa de fondo, la Nación, al igual que en el supuesto de los Códigos Civil, Penal, de Minería, debe sancionar la normativa sustantiva, y las jurisdicciones locales, sólo la procedimental o de forma. Asimismo, cabe a todas luces destacar que la reglamentación del daño ambiental por parte de la LGA constituye un paso de gran envergadura para el Derecho Ambiental Argentino. Nuestra Constitución Nacional había incorporado en su reforma del año 1994, en el artículo 41, primer párrafo in fine: “*El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*”. Este ha sido un reconocimiento de gran importancia que obligó a nuestro derecho a virar su mirada en relación a este tema, debiendo considerarlo en forma explícita, mediante la sanción de legislación específica.

Definición. El daño ambiental colectivo

El daño ambiental *per se*, considerado *daño ambiental de incidencia colectiva*, es definido por la LGA en su artículo 27, *in fine* que establece: “*Se define al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos*”. El mencionado artículo diferencia el daño ambiental *per se* del daño a los individuos a través del ambiente. En el caso del daño al ambiente, nos encontramos con un daño al medio, ya sea mediante su alteración o destrucción, que afecta la calidad de vida de los distintos seres vivos, sus ecosistemas y los componentes de la noción de ambiente. Cuando existe daño al ambiente, no debe necesariamente concretarse un daño específico o puntual a las personas o sus bienes particulares.

Por el contrario, en la órbita del derecho clásico de daños, el daño es producido a las personas o sus cosas, por un menoscabo al ambiente. En con-

secuencia, el ambiente es un medio a través del cual se le ocasiona una lesión o daño a una persona o a su patrimonio. En muchas circunstancias, ambas categorías de daño (al ambiente y a las personas) coexisten. El daño ambiental *per se*, al reunir características distintas al daño a los individuos a través del ambiente, merece otro tratamiento que presente soluciones a su complejidad conceptual. En este sentido, es fundamental la consideración de nuevas herramientas por parte de la LGA, que recoge algunos aportes de la experiencia jurisprudencial, doctrinaria y comparada en la materia.

La responsabilidad por daño ambiental

La LGA distingue también a la responsabilidad penal y administrativa de la responsabilidad civil por daño ambiental colectivo (art. 29). En el marco de la responsabilidad penal esto ha sido tratado, considerándose que *“En todo caso, el cumplimiento de los niveles que exigen las disposiciones de índole administrativa, tendrá incidencia en la culpabilidad, pero de ningún modo podrá operar per se como causal de...justificación”*.²⁸

Elementos de la definición de daño ambiental

En cuanto a las características del daño, la LGA ha optado por la expresión *alteración relevante que modifique negativamente...* ¿Qué implica una modificación negativa del ambiente? La capacidad autoregenerativa del ecosistema ha sido considerada como una variable de especial importancia a la hora de determinar si existe daño ambiental, y por ende, una alteración negativa del ambiente. Esto quiere decir que una simple alteración permitiría que el ambiente pueda autoregenerarse, mientras que el daño ambiental no daría lugar a una propia capacidad reconstitutiva de los ecosistemas.²⁹ Ahora bien, esta interpretación debería combinarse con los aspectos temporales en un marco de razonabilidad. La modificación negativa podría entonces vincularse a la alteración de la capacidad de mantener una calidad de vida aceptable y un equilibrio ecológico viable, excluyéndose aquellos cambios que no posean un efecto sustantivo.³⁰ En cuanto a

²⁸ Wentzel, Jochen y otro. JA. 1993-I-247.

²⁹ Ver Krom, S. (1986). *La responsabilidad minero ambiental en La responsabilidad por daño ambiental*. Buenos Aires: Ed. Ciencias Jurídicas. Ver Gonzalez Acosta, G. (1996). *La protección ambiental de la actividad minera*. Suplemento de Derecho Ambiental. Buenos Aires: La Ley.

³⁰ Ver Cafferatta, N. (marzo - abril 2003). *Daño ambiental colectivo y proceso civil colectivo*. Ley 25.675. Revista de Responsabilidad civil y Seguros, Año V, N° II, (p. 51).

la razonabilidad con que se interprete la noción de daño ambiental por parte de los jueces, la misma comprende diversas aristas relativas a las nociones de daño permisible y tolerable. En el primer caso, tal como lo señala *Hutchinson*, nos encontramos con el entramado de normas administrativas que establece la autoridad gubernamental en relación a las actividades susceptibles de alterar el ambiente. Por su parte, el daño tolerable parte de la percepción comunitaria y sus límites de aceptación en relación a una alteración al ambiente. Ambos conceptos convergen en la noción de *daño ambiental necesario*, ya acuñado por la Jurisprudencia.³¹ Es cierto que existe una alteración inevitable que está vinculada al juego entre los conceptos mencionados, y que, junto con los principios del derecho ambiental, servirán al juez y al decisor para interpretar los elementos que formen parte de un proceso determinado.³²

Concepto de ambiente

En cuanto al alcance de la noción de ambiente, es claro que la LGA, en un todo de acuerdo con la Constitución Nacional, ha optado por un concepto amplio del mismo. Debemos tener en cuenta que el artículo 41 de la Constitución Nacional ha incluido en su texto las nociones de patrimonio histórico y cultural, involucrando a estos conceptos en la noción de ambiente. La LGA adopta claramente esta postura, al englobar en el concepto de ambiente no sólo a los recursos naturales y los ecosistemas, sino también a los bienes o valores colectivos.

Principios de interpretación del daño ambiental

Los principios de la política ambiental reconocidos en el artículo 4 de la LGA constituyen herramientas de interpretación del Derecho Positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas *ex ante* y *ex post* del daño ambiental.

Las consideraciones *ex ante* engloban por un lado los aspectos que hacen a la necesidad de prevenir las actividades dañosas en un marco de tratamiento integrado de los problemas ambientales a fin de evitar los efectos negativos que puedan producirse sobre el ambiente, en el marco del prin-

³¹ Ver ST Chubut, in re "Defensoría del Pueblo de la Provincia, 28/06/2001, DJ 2001-3, 1068, con nota de Néstor Cafferatta.

³² Ver Di Paola, M. E. y Walsh, J.R. (ed). (2000). *El daño ambiental y la sustentabilidad en Ambiente, derecho y sustentabilidad*. Buenos Aires: La Ley.

cipio de prevención. Asimismo se vinculan íntimamente a la consideración del principio precautorio cuando haya peligro de daño grave e irreversible, estableciendo que la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente.³³ Asimismo, es reconocida por la LGA la responsabilidad del generador *ex ante* y *ex post*, en cuanto a que el principio de responsabilidad señala que debe afrontar los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio del sistema de responsabilidad ambiental que corresponda.³⁴

Los principios de sustentabilidad y equidad intergeneracional abrigan los ya mencionados, e indican claramente la importancia de considerar tanto la necesaria alianza del desarrollo ambiental, social y económico, como así también el apropiado uso y goce del ambiente por parte de la generación actual y las futuras.

La recomposición

Como lo hemos señalado, la Constitución Nacional adopta el término recomposición en su artículo 41. En este sentido, hace referencia a la necesaria reparación al *status quo ante* o *in natura* del ambiente dañado.³⁵ De resultar esto imposible, podría considerarse el criterio de reparación pecuniaria.

³³ Ver Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ENRE- Edesur s/cese de obra de cableado y traslado de subestación transformadora. Exp. 3801/02, Juzgado Federal N° 2 de la Plata. 08/07/2003. Ver Essain, J. *El derecho agrario ambiental y la cuestión de los Feed lots - La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As aplica la doctrina del tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Consejo de Estado Francés tomando al principio de precaución como elemento para apreciar la razonabilidad de un acto administrativo en el marco del poder de policía ambiental*. Nota a la sentencia Ancore S.A. c/Municipalidad de Daireaux. Publicado en J.A. el 6/11/2002. J.A. 2002-IV, fascículo N° 6, (p. 34).

³⁴ Ver Barragan, José Pedro c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA) Exp. 3059/0, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 03, Sec. N° 06, Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en http://www.farn.org.ar/arch/fallo_autopista.pdf

³⁵ Alterini, A. (1969) realiza una referencia a la reparación al *status quo ante*, presente en el artículo 1083 del Código Civil, en su libro *Responsabilidad Civil. Límites de la reparación civil*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. (p. 173). En este sentido, "la reparación *in natura* debe prevalecer con carácter general, especial énfasis debe hacerse en los supuestos de daños al medio ambiente, ya que en este caso, aparte del daño a un particular, debe también resarcirse el daño que el medio ambiente ha sufrido a sí mismo". De Miguel Perales, C. (1994). *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Madrid: Civitas S.A. (p. 217).

Seguros

En pos de un sistema de responsabilidad que se vea acompañado de un respaldo para afrontar la recomposición, la LGA plantea la obligatoriedad de los seguros ambientales en su artículo 22. Ahora bien, dadas las peculiaridades del daño ambiental en cuanto a su prolongación en el tiempo, a las dificultades en torno a la identificación de su comienzo y también a su valuación económica, el seguro ambiental ofrece también características que presentan algunos escollos para su implementación práctica. Asimismo, la realidad del mercado asegurador en la Rca. Argentina, suma a las mencionadas problemáticas la situación de la economía, que a todas luces influye en las dificultades que también experimente dicho mercado en estas latitudes. Este escenario presenta diversas opciones de contratación de seguros en el ámbito local, ya sea a través de la contratación de pluralidad de aseguradores o de un asegurador local con respaldo o reaseguro de empresas extranjeras de seguro.³⁶ Finalmente, será fundamental la necesaria consulta en el diseño de la reglamentación con la Superintendencia de Seguros de la Nación para favorecer la real aplicación y cumplimiento de este tipo de seguro.

Fondo de Compensación Ambiental

La LGA crea un Fondo de Compensación Ambiental en su artículo 34. El mismo, según lo expresa la norma, deberá ser administrado por la autoridad de cada jurisdicción con la finalidad de prevenir efectos nocivos para el ambiente, preservar al mismo y sus elementos, y atender las emergencias ambientales. La ley también asigna a las autoridades la facultad de determinar que dicho fondo podrá contribuir a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado. Finalmente la LGA señala que una ley especial establecerá la organización y administración de dicho fondo.

El juicio por daño ambiental

La LGA presenta en su texto diversos aspectos fundamentales en relación al juicio por daño ambiental. Los mismos se relacionan básicamente con los siguientes conceptos: factor de atribución, legitimación activa y pasi-

³⁶ Ver Valls, M. *Derecho ambiental*. (p. 253). La autora presenta la alternativa del seguro múltiple, el reaseguro y también el autoseguro.

va, jurisdicción, prueba, efectos de la sentencia y reparación. A continuación esgrimiremos algunas consideraciones que estimamos revisten importancia en relación a dichos temas.

Factor de atribución

La responsabilidad por daño ambiental es considerada en el marco de la responsabilidad objetiva, desprovista de la necesidad de aspectos subjetivos de atribución. Esta había sido ya la tendencia presente en diversos precedentes, entre los cuales podemos mencionar los casos *Copetro*, *Maceroni* y *Subterráneos*.³⁷ ¿Obstaría esta consideración la pluralidad de factores de imputación, esto es, que convivan factores de atribución objetivos y subjetivos? De acuerdo a lo planteado en el caso *Opalinas*, esto es posible, ya que como lo señala Mosset Iturraspe “al lado de la imputabilidad subjetiva se acepta la imputabilidad objetiva, con base en el riesgo creado o bien en el deber de garantía. Y ello no sólo para las cosas riesgosas, sino también para el obrar riesgoso”.³⁸

La LGA señala claramente que la ruptura del nexo causal sólo podrá acaecer cuando *“a pesar de haberse tomado todas las medidas destinadas a evitar el daño, y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder”* (art. 29).

Legitimación activa

En forma coherente con los criterios existentes en la Constitución Nacional, la LGA presenta como legitimados activos para iniciar acciones sobre daño ambiental: al afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental. También otorga dicha capacidad al Estado Nacional, Provincial y Municipal. Finalmente considera también como legitimado a la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción (art. 30 LGA).

En cuanto a las limitaciones procesales de la legitimación activa, la norma señala que una vez que la acción por daño ambiental ha sido interpuesta,

³⁷ Ver notas al pie 2 y 4.

³⁸ Cita realizada en el Fallo *D.D. y otros c/ Fábrica de Opalinas Hurlingham S.A.*, C. Nac. Civil, Sala I, Junio 30, 1994. La Ley, 1995 – C. (p. 362).

no pueden intervenir los restantes como titulares de la acción, pero sí como terceros. Asimismo, la LGA con la finalidad de evitar posibles dilaciones en la cesación del daño ambiental, expresamente establece la posibilidad de coexistencia con la acción por daño ambiental, de una acción de amparo para obtener el cese de las actividades que generaren el daño colectivo.

Legitimación pasiva

En cuanto a los destinatarios de la acción por daño ambiental colectivo, corresponde destacar la determinación de la responsabilidad solidaria “frente a la sociedad” de quienes hubieren participado en la comisión del daño ambiental colectivo (art. 31). Dicha responsabilidad solidaria, admite también la acción de repetición, en consonancia con lo establecido por el artículo 1109 del Código Civil in fine. Asimismo, la LGA establece que si el daño fuera ocasionado por una persona jurídica, la responsabilidad se extenderá a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación (art. 31 in fine).

Jurisdicción

Los tribunales en los cuales deben interponerse las demandas por daño ambiental colectivo son, de acuerdo al artículo 32 de la LGA, los correspondientes a las reglas ordinarias de la competencia. Esto implicaría en un principio que la jurisdicción civil sería la correspondiente, mientras no existan fueros ambientales específicos. Ahora bien, en el supuesto de suscitarse un conflicto entre el estado y los particulares, el mismo podría plantearse ante los tribunales contencioso administrativos.

Medidas de urgencia y prueba

En su artículo 31, la LGA establece claramente que el juez podrá disponer toda medida destinada a *“ordenar, conducir o probar los hechos dañosos, ... a fin de proteger el interés general”*. En este mismo orden, la LGA plantea una amplitud explícita en cuanto a las posibilidades de solicitar medidas de urgencia en cualquier estado del proceso, aún con carácter de medida precautoria, y aún sin audiencia de parte contraria. No obstante ello, la norma exige que se preste debida caución por los daños y perjuicios que esto pudiera ocasionar. Cabe destacar que los costos de una caución real de este tipo pueden impedir muchas veces la posibilidad de to-

mar medidas probatorias fundamentales para el proceso. Estimamos que no sólo se hace referencia a la caución de carácter real³⁹, sino también a la admisión de la caución juratoria, tal cual se encuentra prevista por el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación. De lo contrario, este requerimiento actuaría como un verdadero obstáculo a la posibilidad de que cualquier persona u organización no gubernamental pueda solicitar este tipo de medidas.⁴⁰

La LGA categoriza a los dictámenes de organismos gubernamentales con la misma fuerza probatoria de los informes periciales. Este artículo constituye una importante contribución a la coordinación de esfuerzos entre los poderes judicial y ejecutivo en aras de la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental.⁴¹ También contribuye a afrontar con los recursos del estado, las medidas probatorias que resultan muchas veces inaccesibles para el común de la población y que se plantean en el marco de un proceso cuyo desenvolvimiento y alcances poseen un claro impacto en la comunidad. Asimismo, en ciertas circunstancias, y mediante el acceso a la información ambiental, consagrado explícitamente en la misma LGA, los particulares podrán solicitar al Estado información que ya se encuentre generada por el mismo y que podrá servir como elemento probatorio para el proceso. En otros supuestos, los particulares podrán solicitar al Estado que genere la información para el caso particular, si el mismo se encontrara obligado a hacerlo.

Sabidas son las dificultades que ofrece la prueba en el proceso ambiental. Justamente la LGA ha sido vetada por el PEN en los aspectos en los cuales reconocía la presunción *juris tantum* del autor del daño ambiental, si existían infracciones a las normas ambientales administrativas. Ahora bien, no obstante no existir inversión de la carga probatoria en esta materia, cabe mencionar que debido a las dificultades presentes en los aspectos probatorios del daño ambiental, sería sumamente auspicioso tomar en cuenta la *teoría de las cargas probatorias dinámica*. Dicha teoría presenta

³⁹ El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires establece que las medidas cautelares sólo pueden decretarse previo ofrecimiento de una caución de carácter real, por todas las costas y daños y perjuicios (art. 199).

⁴⁰ Ver Di Paola, M.E. y Oliver, M. F. (2002). *Autonomía municipal y participación pública*. Buenos Aires: FARN, apartado sobre Acceso a la Justicia e Intereses Colectivos por Nápoli, A.

⁴¹ Nonna, S. (2003). *La experiencia argentina en materia de residuos peligrosos. Rol de los poderes Ejecutivo y Judicial en 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina*. Buenos Aires: FARN.

una concepción flexible en este sentido, considerando que quien debería probar es *aquella parte que se encuentre en mejores condiciones técnicas, económicas, jurídicas o fácticas*.⁴²

Efectos de la sentencia

La LGA determina que la sentencia favorable en esta materia hará “...*cosa juzgada y poseerá efecto erga omnes, a no ser que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias*” (art. 33). Entendemos que el alcance de la voz *cosa juzgada* abarca tanto su aspecto formal como material, impidiendo que vuelva a tratarse en el mismo proceso o en uno posterior la cuestión decidida.⁴³ En este sentido, la LGA ha seguido los pasos de la Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires que establece que las sentencias desfavorables al accionante por falta de prueba, no harán cosa juzgada, respecto de acciones en pos de la defensa jurisdiccional del medio ambiente.⁴⁴

⁴² Ver Sobrino, W. *Seguros de daños ambientales: luces y sombras de unos de los mayores desafíos para la industria del seguro en el Siglo XXI*. J.A. 2002-III, fascículo N° 4. (p. 62).

⁴³ Ver *Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de octubre c/Aguas Argentinas S.A. y otros s/Amparo*. Expte. 3156/02. Juzgado Federal N° 2 de La Plata. 8/07/2003.

⁴⁴ Ver Cafferatta, N. *Vocabulario medioambiental. Pequeño Diccionario Jurídico Ambiental*. <http://www.cima.org.ar/Vocabamb.htm>

**COMENTARIOS SOBRE LAS LEYES
SECTORIALES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS
DE PROTECCIÓN AMBIENTAL⁴⁵**

por María E. Di Paola

**A. LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE
ACTIVIDADES DE SERVICIO⁴⁶**

El puntapié que ha dado el Congreso Nacional en la temática de presupuestos mínimos de protección ambiental ha sido llevado a cabo mediante la sanción de la Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios (LRI). No obstante ello, la mencionada ley debe interpretarse a la luz de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA).⁴⁷ El sentido de la articulación de la LGA y las leyes sectoriales, en este caso la LRI, obedece a la necesidad de que el conjunto de los presupuestos mínimos de protección ambiental presenten una estructura coherente en el marco de la política ambiental nacional, y asimismo sean adecuados en relación a cada materia con la especificidad que ello demanda. Asimismo, y dada la mencionada complejidad en la relación entre la nación - las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), tanto la LGA como la LRI otorgan importancia al rol del COFEMA.

La LRI establece el régimen legal de presupuestos mínimos aplicable a los residuos industriales. No sólo instaura una nueva clasificación de residuos

⁴⁵ Agradezco las sugerencias realizadas durante la revisión del presente documento a mis colegas María Marcela Flores y Andrés M. Nápoli.

⁴⁶ Ley 25.612 (B.O.: 29/07/2002).

⁴⁷ Ley 25.675 (B.O.: 28/11/2002).

en nuestra legislación sino que también señala que la autoridad nacional, en el ámbito del COFEMA, debe elaborar un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios. Este es un tema por demás importante, teniendo en cuenta la escasa tradición de planificación estratégica de nuestra política ambiental.

A través de la LRI, el Congreso determina las pautas para la gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios, involucrando los conceptos de niveles de riesgo, las obligaciones de los generadores, transportistas y operadores de tratamiento y disposición final de este tipo de residuos. Establece también el funcionamiento de los registros en cada jurisdicción, cuya integración en un Sistema de Información Nacional debe llevar a cabo la autoridad nacional. Asimismo la LRI incluye la figura del manifiesto, cuyas características debe fijar la autoridad de aplicación nacional. Establece también normativa de responsabilidad administrativa y de fondo, esta última en su acápite relativo a la responsabilidad civil.

Características de la LRI y comparación con la LRP

La LRI posee como principal antecesora a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos (LRP) N° 24.051.⁴⁸ ¿Cuáles son las principales diferencias entre ambas normas? En primer lugar, la LRP no es una norma de presupuestos mínimos ya que ha sido sancionada en forma previa a la reforma constitucional del año 1994, mientras que la LRI si lo es. Esto tiene una implicancia muy clara en cuanto al ámbito de aplicación de la norma. Para ser aplicable en su totalidad, la LRP requiere de la adhesión provincial, mientras que la LRI no necesita tal adhesión. En segundo término, la LRP regula los aspectos inherentes a residuos definidos como peligrosos de acuerdo a sus constituyentes, corrientes de desechos o características, con una interpretación amplia pero en virtud de listados provenientes de un tratado internacional, cual es el Convenio sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos,⁴⁹ mientras que la LRI engloba a aquellos residuos provenientes de actividades industriales y de servicios y asimismo presenta un criterio de clasificación en función de niveles de riesgo que se

⁴⁸ Ley 24.051 (B.O.: 17/01/1992).

⁴⁹ El Convenio de Basilea ha sido aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley Nro. 23.922 (B.O.: 24/04/1991).

consideran en forma muy amplia, y que debe concertar la autoridad de aplicación nacional en el ámbito del COFEMA.⁵⁰ En tercera instancia, la LRP incluye en su alcance a los residuos biopatogénicos mientras que la LRI los excluye.⁵¹ Otra diferencia relevante se presenta en materia de transporte interjurisdiccional. Mientras que la LRP regula el transporte mediante el requerimiento del manifiesto respectivo a los sujetos autorizados, la LRI suma a dicho requisito la necesaria firma de un acuerdo entre jurisdicciones para que los residuos industriales pasen de una jurisdicción a otra estableciendo que si esto no se cumple, el transporte está prohibido. De esta forma, la LRI adiciona un requerimiento que dependerá de las provincias y la CABA para la realización de actividades comerciales entre las mismas, presentando escollos para su aplicación en la realidad y otorgando a las jurisdicciones provinciales y a la CABA una competencia que la Constitución Nacional claramente atribuye al Congreso Nacional en su artículo 75 inc. 13.⁵²

Características comunes a ambas normas son: tanto la LRP como la LRI presentan regímenes administrativos que regulan la generación, el transporte, el tratamiento y la disposición de los residuos, exigiendo certificados para funcionar y manifiestos de transporte expedidos y controlados por las autoridades, ambas excluyen de su alcance a los residuos domiciliarios, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de buques; asimismo, tanto la LRP como la LRI poseen capítulos que incluyen legislación de fondo en materia de responsabilidad civil y penal (en este último punto la LRI ha sido vetada por el PEN), constituyéndose ambas como leyes mixtas que comprenden normativa de diversa índole en sus textos.⁵³

Teniendo en cuenta las características mencionadas que diferencian y asimilan a ambas normas, lo cierto es que debe definirse si una deroga a la otra, y cómo debe producirse la transición de regímenes. Es sabido que

⁵⁰ Ver Cafferatta, N. *Ámbito de aplicación de la ley: concepto de residuo industrial*. Revista La Ley, 04/10/2002.

⁵¹ Ver capítulo I de la Ley 24.051 y Decreto 831/93 (B.O: 03/05/1993), capítulos I y II de la Ley 25.612. Cabe destacar que aquí se utiliza el vocablo "biopatogénicos" que es el que emplea la LRI, mientras la LRP utiliza el término "patológicos".

⁵² Ver Payá, H. *Ley 25.612 sobre gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios*. Revista El Derecho, 18/11/2002.

⁵³ Esta característica de la LRP que luego tomó la LRI es mencionada en el fallo *Wentzel, Jochen E. y otro*. C.Fed. San Martín, 1992/10/16, JA, 1993-I, 247.

cuando la LRI fue promulgada, mediante un veto del Poder Ejecutivo Nacional se observaron los artículos pertenecientes a un capítulo penal de la ley y así también un artículo que derogaba expresamente la Ley 24.051.⁵⁴ Dos tendencias surgieron entonces. Una que interpreta que la Ley 24.051 continúa vigente hasta tanto no exista derogación expresa.⁵⁵ Otra posición esgrimió la doctrina de la derogación tácita orgánica por la cual debido a incompatibilidades entre la LRP y la LRI, al ser la LRI posterior y constituirse en un nuevo modelo legal, deroga a la LRP.⁵⁶ Esto desde ya no ha sido óbice para interpretar en forma pacífica que la LRP claramente continúa vigente en cuanto a responsabilidad penal respecto de delitos cometidos con residuos biopatógenos y peligrosos, y en relación al régimen general de residuos biopatógenos, hasta tanto se sancione otra norma de presupuestos mínimos en esta última materia.⁵⁷

No obstante las dos tendencias mencionadas, la LRI aún no ha sido reglamentada, y existe un período transicional en el cual no puede desatenderse la reglamentación de residuos peligrosos y la labor ya realizada por el Registro Nacional de Residuos Peligrosos junto a los registros provinciales existentes. En este sentido, la LRI en su artículo 60 determina expresamente que *“hasta tanto la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley (Ley 24.051).”* En consecuencia, en la actualidad debe aplicarse la LRP avizorando el cambio que ocasionará la reglamentación de la LRI. Ya que aún cuando se considere que la Ley 24.051 continúa vigente, habrá una cantidad de circunstancias alcanzadas por ambas normas en las cuales deberá aplicarse la ley posterior, esto es, la Ley 25.612. Asimismo, en el proceso de transición, no sólo influirá el nivel de reglamentación a nivel nacional, sino también el estado de avance de la normativa complementaria de cada una de las provincias. Esto de alguna forma presentaría una especie de derogación escalonada en virtud de cada uno de los supuestos de desarrollo a nivel provincial.

⁵⁴ Ver Decreto PEN 1343/2002 (B.O: 29/07/2002).

⁵⁵ Ver conclusiones del taller sobre *Gestión de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio - Nuevo Régimen de la Ley Nº 25.612*. Organizado por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la República Argentina (AMCHAM) el día 23/11/2002. Taller n° 3: *Transporte interjurisdiccional de los residuos alcanzados por la Ley 25.612*. Correo electrónico: amcham@amchamar.com.ar

⁵⁶ Rodríguez Salas, A. (Noviembre, 2002). *Derogación y vigencia en la Ley 25.612: Irrupción de un nuevo modelo legal*. Revista Gerencia Ambiental, Año 9, N° 89, (p. 610).

⁵⁷ Ver artículo 60 de la Ley 25.612 y artículo 1 del Decreto 1343/2002 que veta el capítulo penal de la Ley 25.612.

Asimismo, no puede dejar de mencionarse un aspecto troncal de la Ley 25.612, cual es el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio. Dicho Plan debe ser formulado e implementado por la autoridad nacional de aplicación en el ámbito del COFEMA. Se trata de un tema fundamental dado que involucra aspectos basales relativos tanto a la generación como a los criterios de transporte, tratamiento y disposición de residuos industriales. En este sentido los obstáculos que presentan las prohibiciones de ingreso de residuos en gran parte de las jurisdicciones provinciales, como la exigencia del convenio previo al transporte interjurisdiccional mencionado previamente, deberían ser superados por una visión integradora, de planificación y coherencia a nivel nacional, con la participación de las provincias.

Finalmente, es menester tener en cuenta que para llevar a cabo la reglamentación e implementación de la LRI será fundamental considerar el aprendizaje que surge de las fallas y aciertos de la reglamentación e implementación de la LRP. La transición de la lógica del Régimen de Residuos Peligrosos hacia el Régimen de Residuos Industriales debe ser construida teniendo en cuenta las experiencias provenientes de los distintos sectores: técnico, académico, privado, público (quienes aplican las normas) y de la sociedad civil.

B. LA LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS PCBs

Los Difenilos Policlorados, o PCBs –como se los denomina por sus siglas en inglés–, han sido objeto de la segunda ley de presupuestos mínimos del Congreso Nacional, la Ley 25.670 (LPCBs).⁵⁸ Los PCBs son una “mezcla de compuestos muy poco solubles en agua (más densa que ella), muy solubles en grasas, aceites y líquidos no polares”.⁵⁹ Se trata de aceites pertenecientes a los hidrocarburos aromáticos clorados cuyas características, que favorecieron su uso en el sector industrial, son las que también los han convertido en “sustancias altamente peligrosas para el ambiente y la salud,

⁵⁸ Ley 25.670 Presupuestos mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (B.O.:19/11/2002).

⁵⁹ Ver Smith, M. L. (2000). *Incendencia ambiental de los bifenilos policlorados (PCBs o DPCs)*. Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley, Año VII, Nº 4.

ya que pueden introducirse fácilmente en el medio natural a través del agua, la atmósfera o su acumulación en el suelo, y porque su extrema resistencia a la ruptura química y biológica favorece su acumulación y permanencia en organismos vivos por prolongados períodos de tiempo”.⁶⁰ Han abrevado respecto de los efectos tóxicos y su cancerogenicidad para los seres humanos instituciones tales como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio 139 sobre la Prevención y el Control de los Riesgos Profesionales causados por las Sustancias y Agentes Cancerígenos. Asimismo, han reconocido sus probables efectos cancerígenos el Programa Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) y el Programa Internacional de Seguridad Química de las Naciones Unidas (IPCS).⁶¹

La innovación principal de la LPCBs consiste en presentar un orden y coordinación básicos a la normativa y registros preexistentes, congregando en su alcance tanto al PCB sustancia como al PCB residuo.

En tal sentido, la LPCBs establece disposiciones generales sobre la gestión y eliminación de los PCBs, prohibiendo en tal sentido el ingreso, la instalación, producción y comercialización de PCBs y aparatos que contengan PCBs, como así también exigiendo la eliminación de PCBs usados y la descontaminación y eliminación de los PCBs y aparatos que contengan PCBs con una fecha límite fijada en el año 2010. Crea un Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs y determina también pautas para el rotulado de los equipos que contienen PCBs, como de aquellos que han sido descontaminados. Establece infracciones y sanciones administrativas y asimismo legislación de fondo, en lo relativo a la responsabilidad civil.

Al igual que la LRI, la LPCBs debe articularse con la LGA. Tal como se mencionó previamente, dicha relación obedece a la necesidad de que el conjunto de los presupuestos mínimos de protección ambiental presenten una estructura coherente en el marco de la política ambiental nacional, y asimismo sean adecuados en relación a cada materia con la especificidad que ello demanda. Por otra parte, y dada la complejidad en la relación entre la nación - las provincias y la CABA, la LPCBs también otorga impor-

⁶⁰ Ver Nápoli, A, con la colaboración de García Conto, S. (Junio 2001). *Análisis y diagnóstico del marco jurídico de los PCBs en el mercado eléctrico*. Convenio ENRE- FARN, (p. 4).

⁶¹ Ver Op. Cit. nota 60.

tancia al rol del COFEMA en aspectos relativos a la coordinación de políticas de gestión en la materia.

En suma a ello, la LPCBs atribuye claras responsabilidades a la autoridad nacional de aplicación, tales como el dictado de normas de seguridad y el control del cumplimiento de las mismas, la promoción e investigación de sustitutos existentes y futuros en el marco de la cooperación gubernamental y no gubernamental. Asimismo establece que corresponde a dicha autoridad la realización de estudios de riesgo y auditorías ambientales y la coordinación con el organismo a cargo del área de salud de la realización de estudios epidemiológicos en eventos de contaminación ambiental. En este último punto la LPCBs señala dos aspectos sumamente importantes, por una parte que la autoridad realizará dichos estudios basándose o bien en información de pública repercusión o a través de denuncias de particulares. Por otra parte, que si la autoridad desestima dichas denuncias debe fundamentar su decisión. De esta forma plantea un compromiso de la autoridad en cuanto a la realización de los estudios necesarios y asimismo acepta canales de participación ciudadana. La autoridad debe difundir en general la información relativa a los daños que produce la incorrecta eliminación de PCBs, y las necesarias medidas de reparación del ambiente, y en particular la información proveniente de los estudios que realice y las medidas relacionadas que adopte o decida aplicar.

Finalmente, y en consonancia con el preeminente espíritu de asistencia interjurisdiccional, la LPCBs engloba dentro de las obligaciones de la autoridad nacional de aplicación el asesoramiento y apoyo a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control para la gestión de los PCBs.

Antecedentes

En forma anterior a la LPCBs, las normas que habían tratado el tema a nivel nacional habían sido en primer término las de Higiene y Seguridad en el Trabajo –en cuanto al PCB como sustancia en los ámbitos de trabajo–,⁶² la normativa del Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica

⁶² Las principales normas de Seguridad e Higiene en el Trabajo que pueden mencionarse son normas reglamentarias del Régimen de Higiene y Seguridad en el Trabajo, a saber: Res. 369/91 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (B.O.: 02/05/1991). Aprueba las normas para uso, manipuleo y disposición segura de difenilos policlorados y sus desechos. Las Disposiciones de la Dirección Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo: Disp. 1/1995 (B.O.:23/01/1995). Actualiza el listado de sustancias y agentes cancerígenos del anexo de la Disp. 33/90 y crea el Registro de Sustancias Cancerígenas. La Disp. 2/ 1995 (B.O.: 23/01/1995). Crea el Registro de PCBs.

(ENRE) –relativa al relevamiento de transformadores eléctricos–,⁶³ la LRP –en cuanto al PCB como residuo peligroso–⁶⁴, una resolución conjunta de los Ministerios de Salud y de Trabajo que en el año 2001 prohibió la producción, importación y comercialización de Bifenilos Policlorados y productos y equipos que los contengan ya señalando el año 2010 como fecha límite⁶⁵ y la Resolución 249/2002 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que entre otras cláusulas, prohibió el ingreso al país del PCB sustancia y asimismo estableció la obligación de dicha Secretaría de elaborar y proponer un Plan Nacional de Minimización y Eliminación de PCBs.

Por su parte, no puede desatenderse la importancia de los convenios internacionales en la materia, en especial, el Convenio de Basilea que regula los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos aprobado por Ley 23.922,⁶⁶ el Convenio de Rotterdam que establece el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, aprobado por Ley 25.278⁶⁷ y el de Estocolmo que regula la reducción y eliminación de contaminantes orgánicos persistentes, que ha sido sus-

⁶³ Ver Res. ENRE 655/2000 (B.O.:15/11/2000). Obligación de relevamiento de transformadores que poseen –se encuentren éstos en operación, depósito o en reparación– EDENOR S.A., EDESUR S.A. y EDELAP S.A. Establece los procedimientos de relevamiento de transformadores que incluye en su anexo, para determinar el eventual contenido de PCB en los aceites aislantes de los transformadores afectados a la prestación del servicio público de electricidad. Ver Nápoli, A con colaboración García Conto, S. (Junio 2001). *Análisis y diagnóstico del marco jurídico de los PCBs en el sistema eléctrico*. Convenio ENRE- FARN.

⁶⁴ Los Bifenilos Policlorados (PCB), Trifenilos Policlorados (PCT), o Bifenilos policromados (PBB), corresponden a la categoría Y10 del anexo I “Categorías sometidas a control” de la Ley 24.051. Asimismo poseen características consideradas como peligrosas por el anexo II de la mencionada Ley, a saber, Clase Naciones Unidas 9, H11: sustancia tóxica (con efectos retardados o crónicos); sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogenia. Clase Naciones Unidas 9, H12: Ecotóxicos; sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos. El Decreto 831/93 presenta pautas para el tratamiento de los PCBs en su art. 33 y asimismo el valor de PCB en los niveles guía de calidad de agua para fuentes de agua para bebida humana con tratamiento convencional, para protección de vida acuática en agua dulce superficial, para protección de vida acuática en agua salada superficial, para protección de vida acuática en agua salobre superficial y nivel guía de calidad de suelos. Ver Nonna, S., Rodríguez, V y Capra, A. (2000). *Bifenilos policlorados BPCs polychlorinated biphenyls*. Revista Ecología y Negocios. Año 3, N° 19.

⁶⁵ Resolución conjunta Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos 437/2001 y 209/2001 (B.O.: 04/05/2001).

⁶⁶ El Convenio de Basilea regula los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y por ende la exportación del PCB cuando se constituye como residuo peligroso y no existe tecnología de tratamiento dentro del país. Fue aprobado por el Congreso Nacional, a través de la Ley 23.922 (B.O.: 24/04/91).

⁶⁷ El Convenio de Rotterdam regula el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, adoptado en Rotterdam- Reino de los Países Bajos. Fue aprobado por el Congreso Nacional, a través de la Ley 25.278 (B.O.: 3/8/2000).

cripto por nuestro país pero aún no ha sido aprobado por el Congreso Nacional.⁶⁸ Los instrumentos internacionales aprobados por ley del Congreso Nacional, poseen jerarquía superior a las leyes, de conformidad al artículo 75, inc. 22 de nuestra Constitución Nacional. Asimismo, y en particular los convenios internacionales mencionados, responden a la necesidad de la comunidad internacional de dar solución a este tema en forma integral, y en este marco, nuestro país, por su misma estructura de prelación normativa, está obligado a considerar la lógica y los mandatos contenidos en aquellos convenios aprobados por ley del Congreso Nacional.⁶⁹ Se trata de un aspecto de importancia a la hora de analizar y llevar a cabo la reglamentación e implementación de las normas de presupuestos mínimos.

En suma a la realidad legislativa y regulatoria internacional y nacional, existen también normas provinciales y de la CABA anteriores a la LPCBs. Estas últimas deben por cierto adecuar sus textos y exigencias a los presupuestos mínimos de protección ambiental, siempre y cuando sean menos estrictas que los mismos, de conformidad al artículo 41 de la Constitución Nacional.⁷⁰

Ahora bien, en virtud de la nueva LPCBs y la necesidad de brindar coherencia y coordinación al conjunto de la normativa, surgen diversos temas, entre los cuales podemos considerar los siguientes, a saber:

Definición de PCBs

Para definir PCBs, la LPCBs siguió la tendencia presente en la Unión Europea,⁷¹ el Convenio de Estocolmo y la mencionada normativa de Seguridad e Higiene a nivel nacional, involucrando a *“los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a*

⁶⁸ El Convenio de Estocolmo regula la Reducción y Eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes y ha sido suscripto por Argentina con fecha 23/05/2001.

⁶⁹ Ver Nonna, S. (25 de septiembre de 2001). *Integración internacional-trilogía de convenios*. Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley.

⁷⁰ Ver Nonna S. (2003). *PCBs: tenemos presupuestos mínimos. Ahora tenemos que asegurarnos una adecuada gestión y una eliminación racional y progresiva*. Gerencia Ambiental. Año 10, Nº 92. y Nonna, S., Rodríguez, V y Capra, A. (2000). *Bifenilos Policlorados BPCs Polychlorinated Biphenyls*. Revista Ecología y Negocios. Año 3, Nº 19.

⁷¹ Ver Directiva 96/59/CE del Consejo, 16 de septiembre de 1996. Relativa a la eliminación de los Poli Cloro Bifenilos y de los Policloroterfenilos (Pcb/Pct) Doce 243/L, De 24/09/96.

cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005 % en peso (50 ppm), y aparatos que contienen PCBs a: cualquier aparato que contenga o haya contenido PCBs (por ejemplo transformadores, condensadores recipientes que contengan cantidades residuales) y que no haya sido descontaminado. Los aparatos de un tipo que pueda contener PCBs se considerarán como si contuvieran PCBs a menos que se pueda demostrar lo contrario” (art. 3 LPCBs).

Si bien esta había sido la posición mayoritaria que precedió a la LPCBs, no podemos dejar de mencionar la situación peculiar que se ha presentado en la Provincia de Buenos Aires en relación a esta temática, la cual asimismo sirve de caso paradigmático para el análisis del juego de los presupuestos mínimos y la relación de las competencias ambientales entre la nación y las provincias. La Provincia de Buenos Aires presenta otro criterio en su definición de PCBs en la Resolución de la Secretaría de Política Ambiental 1118/02, en la cual incluye como *“fluido libre de PCB: cuando la concentración de PCBs es menor a 0,0002 % (o 2 ppm) determinado según norma ASTM D 4059 u otra equivalente reconocida a nivel internacional...”* Asimismo en la definición de residuo o sustancia contaminada con PCBs distingue la concentración según se trate de líquidos, sólidos no porosos y sólidos porosos.⁷²

⁷² Ver art. 5 de la Resolución SPA 1118/02: *“Establecer a los efectos de la presente resolución, el significado de las siguientes voces y expresiones: “PCB’s” a: los policlorobifenilos (bifenilos policlorados), los policloterfenilos (PCT), el monometiltildibromodifenilmetano, y a cualquiera mezcla de las sustancias anteriormente mencionadas. “Aparatos que contengan PCB’s” a: cualquier objeto que contenga o haya contenido PCB’s (por ejemplo transformadores, condensadores, recipientes que contengan cantidades residuales) y que no hayan sido descontaminados. “Poseedor” a: la persona física o jurídica, pública o privada, que esté en posesión de PCB’s, PCB’s usados o de aparatos que contengan PCB’s. “Fluido libre de PCB’s”: cuando la concentración de PCB’s es menor a 0,0002 % (o 2 ppm) determinado según norma ASTM D 4059 u otra equivalente reconocida a nivel internacional. “Descontaminación” a: conjunto de operaciones que permiten que los aparatos, objetos, materiales o fluidos contaminados con PCB’s puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse en condiciones seguras, y que podrán incluir la sustitución, entendiéndose por ésta al reemplazo de PCB’s, por fluidos adecuados que no contengan esa sustancia. “Residuo o sustancia contaminada con PCB’s”: a- para líquidos, debe entenderse todo líquido que contenga PCB’s con una concentración superior a 0,0002 % en peso. b- para sólidos no porosos debe entenderse todo sólido no poroso que contenga en su superficie una concentración superior a 10 microgr./dm² de PCB, c- para sólidos porosos debe entenderse todo sólido poroso que contenga PCB’s con una concentración superior a 50 ppm en peso. “Eliminación”: conjunto de operaciones de tratamiento y disposición final por medios aprobados por la normativa aplicable a la fecha sobre residuos especiales. “Sistema Cerrado”: a los fines de la presente se entiende como sistema cerrado a un sistema químico que no intercambia materia con el medio exterior. “Plan de Eliminación”: conjuntos de actividades o procesos tendientes a reducir las concentraciones de PCB’s en sistemas cerrados por debajo de 0,0002 % (2 ppm). “Sólido metálico descontaminado”: cuando en superficie se obtiene 10 ug por dm² de PCB’s determinado por isopado según norma EPA SW 846. “Sólido poroso descontaminado”: aquéllos cuya concentración en peso de PCB’s es menor a 50 ppm determinado por el proceso por el procedimiento de la norma EPA SW 846”.*

De esta forma, observamos que la Provincia de Buenos Aires presenta, ya en el año 2002 un valor distinto y más estricto al que con posterioridad incluye la LPCBs. Luego de la sanción de esta última, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires dictó el Decreto 1025/03 por el cual establece que los ministerios con incumbencias afines deben armonizar criterios y coordinar acciones con el Gobierno Nacional en lo concerniente a la temática de PCBs con el objeto de instrumentar un Plan Federal de gestión, control y eliminación de los mismos. Asimismo establece que dichos ministerios, junto con tres técnicos de organizaciones no gubernamentales representativas deben elevar un proyecto de ley que regule lo concerniente a PCBs y materiales que lo contengan.⁷³

Se trata de un tema aún pendiente, de preocupación para los distintos actores involucrados, y que ha merecido especial consideración en los talleres de expertos realizados en el marco de este proyecto. En este sentido, consideramos pertinente traer a colación que, más allá de las diferentes posturas en cuanto al alcance de las competencias de las jurisdicciones, surgió en forma unánime la necesidad de que todas las provincias y la nación apliquen los criterios de razonabilidad, eficiencia y eficacia, en el marco del diálogo, cuando se procure algún cambio en aspectos fundamentales de la normativa.

Plan Nacional de PCBs

La LPCBs establece que corresponde a la Autoridad de Aplicación Nacional, en el ámbito del COFEMA, formular e implementar un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs.⁷⁴ En este sentido, el conjunto de la normativa aplicable a la temática debe congraciarse con una realidad en la cual no se soslaye la necesaria planificación estratégica. Esto implicaría un necesario compromiso de las autoridades en labrar un plan que tienda a cumplir con el escenario previsto para el año 2010.

El Plan Nacional de Minimización y Eliminación de PCBs y Material Contaminado, que ha dado comienzo en el año 2002 constituye un im-

⁷³ Ministerios de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, de Salud, de Asuntos Agrarios y Producción y de Desarrollo Humano y Trabajo.

⁷⁴ Ver Ley 25.670 art. 11 inc. b.

portante pilar en esta materia.⁷⁵ Dicho plan contiene aspectos básicos sobre declaración de existencia de PCB y/o material contaminado, etiquetado, las operaciones de disposición final, la descontaminación, el almacenamiento transitorio y manipuleo, la realización de inventarios, el análisis de los aceites y las inspecciones. Este Plan debe ser adecuado a los requerimientos de la LPCBs, considerando su fecha límite y un proceso gradual de gestión y eliminación, teniendo en cuenta la necesidad de evaluación de tecnologías y la planificación estratégica del territorio para su transporte, tratamiento y la eliminación.

Será menester considerar también la coordinación del Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs con el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios en aquellos aspectos afines. Dicha coordinación permitirá aunar criterios por parte de las distintas autoridades en el ámbito del COFEMA y asimismo optimizar recursos.

Resultará a todas luces positivo involucrar no sólo a los actores gubernamentales, sino también a los actores privados, y a la comunidad en su conjunto en este proceso, ya que ello redundará en beneficios de asistencia recíproca como en las probabilidades de éxito de la aplicación del Plan.

C. LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

A fines del año 2002, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (LGAA).⁷⁶

La LGAA presenta definiciones, tales como la de agua y cuenca hídrica superficial, constituyéndose esta última como su concepto central. Asimismo establece que para proceder a la utilización de las aguas, la autoridad competente debe conferir un permiso al interesado e incluye en un listado las actividades sometidas a tal requerimiento.

Respecto de las cuencas interjurisdiccionales, la LGAA crea la entidad comité de cuencas. Asimismo determina la intervención de dicho Comité en

⁷⁵ Mediante la Resolución 249/02 (B.O.: 31/05/2002) la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación reguló el ingreso y uso de PCBs sustancias y materiales que las contengan. Ley disponible en: http://www.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res249_02.htm

Plan Nacional de Minimización y Eliminación Ambientalmente Racional de PCB's y Material Contaminado disponible en: http://www.medioambiente.gov.ar/dnga/actividades/estocolmo_2001/plan_nacional.htm

⁷⁶ Ley 25.688 (B.O.: 3/01/2003).

el supuesto en el cual la utilización de aguas pretendida pueda causar un impacto ambiental significativo sobre alguna de las otras jurisdicciones. (ver art. 6)

También atribuye funciones específicas a la autoridad nacional de aplicación, tales como las relativas a los estándares de calidad de agua, los límites de contaminación, las directrices de recarga de los acuíferos, la elaboración del Plan Nacional de Aguas y la declaración de zona crítica de protección especial. (ver art. 7).

Antecedentes

Es menester destacar que esta es la primera ley que a nivel nacional trata la gestión ambiental de las aguas. En nuestro país, este tema había sido abordado previamente a nivel provincial, regional e internacional y por la Nación en un marco más acotado. Por una parte y de conformidad a la jurisdicción preeminentemente local y el dominio originario que poseen sobre sus recursos naturales, las provincias sancionaron sus respectivos códigos o leyes de agua y/o leyes ambientales o relativas a temáticas afines con influencia en la gestión de los recursos hídricos, tales como la regulación de la prestación de servicios de agua potable, residuos peligrosos, etc.⁷⁷ Los antecedentes en el ámbito nacional se remontan a la Ley 2797 que prohibió arrojar residuos sin tratamiento a las aguas de los ríos en el año 1891.⁷⁸ Asimismo la Nación dictó normativa administrativa en relación al servicio público de provisión de agua potable y cloacas, y de vuelco de efluentes en el área sometida al radio de la ex-Obras Sanitarias de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en su alcance.⁷⁹ También abordó el tema a través de la normativa del régimen de residuos peligrosos.

Mediante tratados interjurisdiccionales parciales, en diversas cuencas hidrográficas se constituyeron comités de cuenca, entre los cuales podemos

⁷⁷ Ver Rovere, M. B. (2002) *El agua como valor ambiental, social y económico: Gestión, planificación y protección de los recursos hídricos de conformidad al concepto de desarrollo sustentable*. Cap. 5 en *Ambiente, derecho y sustentabilidad*. (pp. 205-277). Walsh, J. R. Buenos Aires: La Ley. La autora aborda las distintas normas provinciales aplicables a la gestión de las aguas y analiza la forma de regulación de las mismas.

⁷⁸ Ley 2797. Promulgada el 02/09/1891.

⁷⁹ Ver Di Paola, M.E y Nápoli, A. (1999). *Calidad del agua. Programa Buenos Aires Sustentable*. Buenos Aires: FARN.

mencionar al COIRCO (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado)⁸⁰, AIC (Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Río Negro)⁸¹ y COREBE (Comisión Regional del Río Bermejo).⁸²

En un nivel supranacional, la República Argentina es parte de diversos acuerdos que han servido y sirven de base para el desarrollo de conceptos clave de la política hídrica y ambiental en el país, tales como la noción de cuenca como unidad indivisible y el de caudales ecológicos.⁸³ Por una parte celebró convenios que involucran cuencas específicas, tal como el Tratado de la Cuenca del Plata suscripto en 1959, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo suscripto en 1973,⁸⁴ y el Tratado de Orán que crea la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija de 1995⁸⁵, a partir de los cuales se compromete a acciones concretas para la protección de recursos compartidos con otros países. Por otra parte, nuestro país es parte de la Convención del Mar, acuerdo internacional en el cual se obliga a proteger y preservar el medio marino al cual son tributarias muchas de sus cuencas hidrográfi-

⁸⁰ El COIRCO se encuentra conformado por la Nación y las Provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro, jurisdicciones que aprobaron su acta constitutiva por las siguientes leyes:

Ley 8.749 de la Provincia de Buenos Aires (B.O.: 3/3/77), Ley 775 de la Provincia de La Pampa (B.O.:15/2/77), Ley 4.154 de la Provincia de Mendoza (B.O.: 03/2/77), Ley 982 de la Provincia de Neuquén (B.O.: 25/2/77), Ley 1.210 de la Provincia de Río Negro (B.O.: 3/3/77) y Ley 21.611 de la Nación (B.O.: 01/8/77).

⁸¹ La AIC se encuentra conformada por el Estado Nacional y las Provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires. La Nación aprobó su conformación por Ley 23.896 (B.O.:02/11/1990)), y las provincias median- te: Ley Neuquén 1651, Ley Río Negro 2088, y Ley Buenos Aires 10.452.

⁸² La COREBE se encuentra conformada por el Estado Nacional (Ley 22.697/82) y las Provincias de Chaco (Ley 2656), Formosa (Ley 1227), Jujuy (Ley 3823), Salta (Ley 6135), Santa Fe (Ley 8923) y Santiago del Estero (Ley 5053). Ver www.corebe.org.ar

⁸³ Ver Iza, A. *Aspectos jurídicos de los caudales ecológicos en cuencas compartidas*. Disponible en: <http://www.iucn.org/themes/law/pdffdocuments/Arequipa-CaudalesEcologicosyCuencasCompartidas.pdf> Ver también Dyson B, Bergkamp G., and Scanlon, J. (eds). *Flow. The essentials of environmental flows*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Xiv + 118 (pp. 2003).

⁸⁴ El Tratado de la Cuenca del Plata fue aprobado mediante Ley 18.590 (06/02/1970) y el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo fue aprobado mediante Ley 20.645 (B.O.: 18/02/1974). Flores, M. y Oribe Stemmer, J. (Enero, 2003). *Selección de instrumentos internacionales sobre la protección del medio ambiente y de ciertos aspectos de la legislación Argentina y Uruguay sobre espacios marítimos. Características fisiográficas y aspectos legislativos de las cuencas hidrográficas tributarias al Río de la Plata y su frente marítimo. En Cuencas Hidrográficas Tributarias al Río de la Plata y su Frente Marítimo*. Montevideo: FREPLATA, GEF, PNUD. Ver también Dyson, B., Bergkamp, G., and Scanlon, J. (eds.). *Flow. The essentials of environmental flows*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Xiv + 118 pp.(2003), que señala que las reglas de Helsinki de la Asociación de Derecho Internacional fueron utilizadas en ocasión de la celebración de tratados tales como el Tratado de la Cuenca del Plata.

cas.⁸⁶ Asimismo, Argentina ha suscripto y aprobado diversos acuerdos multilaterales ambientales, tales como el Convenio de Diversidad Biológica,⁸⁷ la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional,⁸⁸ La Convención sobre la Protección de Especies Migratorias de Animales Silvestres,⁸⁹ y la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, este último es un acuerdo ambiental regional.⁹⁰ Dichos convenios ambientales, interpretados junto al Derecho Blando Ambiental, esto es, a las declaraciones de las conferencias de Estocolmo, Río y Johannesburgo y el Principio 18 de la Agenda 21,⁹¹ presentan requerimientos que contextualizan aspectos básicos de la gestión ambiental de las aguas, la importancia del concepto de cuenca como unidad indivisible y de los caudales ecológicos que benefician a los ecosistemas.⁹² Como se señaló previamente, de acuerdo al artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales poseen una jerarquía superior a las leyes en la Argentina. En consecuencia, se trata de un tema de real envergadura a la hora de diseñar e implementar la normativa de aguas.

⁸⁵ Mediante el Acuerdo de Orán, la Rca. Argentina crea junto a Bolivia la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, y lo ratifica por ley 24.639 (B.O.: 13/05/96). Ver www.cbbermejo.org.ar.

⁸⁶ Aprobado por Ley 24.543 (B.O.: 25/10/1995).

⁸⁷ Aprobado por Ley 24.375 (B.O.: 6/10/1994).

⁸⁸ Aprobada por Ley 23.919 (B.O.: 24/04/1991) y enmiendas de Conferencia de Regina aprobadas por Ley 25.335 (B.O. 15/11/2000).

⁸⁹ Aprobada por Ley 23.918 (B.O.: 24/04/1991).

⁹⁰ Aprobada por Decreto 89.180/41 (firmado el 23/04/1941).

⁹¹ Ver Iza, A. *Aspectos Jurídicos de los Caudales Ecológicos en Cuenclas Compartidas*. Disponible en: <http://www.iucn.org/themes/law/pdffdocuments/Arequipa-CaudalesEcologicosyCuenclasCompartidas.pdf>
El autor hace alusión al capítulo 18 de la Agenda 21 que se vincula a la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, enfatizando la importancia que tiene la satisfacción de las necesidades humanas y la protección de los ecosistemas.

⁹² "Se entiende por caudal ecológico en un contexto de usos competitivos de aguas de un cuerpo de agua, al régimen concertado de las aguas de un acuífero, un río, humedal, o una zona costera para el mantenimiento de los ecosistemas y sus beneficios". Ver Iza, A. *Aspectos jurídicos de los caudales ecológicos en cuencas compartidas*. Pág. 5. y Dyson B, Bergkamp G., and Scanlon, J. (eds). *Flow. The essentials of environmental flows*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Xiv + 118 pp. 2003. Chapter 5 Dr. Alejandro Iza, IUCN and Scanlon, John, IUCN with research assistance from Angela Cassar, IUCN ELC Intern, University of Melbourne, Australia.

El autor analiza el basamento y fundamento que los diversos instrumentos internacionales otorgan al concepto de caudales ecológicos. Asimismo desarrolla los pasos que deben considerarse en el estudio político e institucional de un país para analizar estos aspectos.

Federalismo y gestión ambiental de las aguas

Si bien la LGAA no realiza ninguna alusión a la Ley General del Ambiente ni al COFEMA, resulta importante considerar que el Sistema Federal Ambiental creado por la Ley 25.675 se constituye como el ámbito institucional que debe primar a la hora de analizar la relación nación-provincias y la distribución de competencias en esta temática, como así también procurar las posibles soluciones o caminos de coordinación. No obstante ello, no puede dejar de considerarse la labor que ha realizado el Consejo Hídrico Federal, que ha congregado, en forma posterior a la sanción de la LGAA, a las autoridades hídricas locales en el Acuerdo Federal del Agua el 17 de septiembre del año 2003. Mediante dicho acuerdo se plantea la adopción de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” que forman parte de un documento en el cual las autoridades hídricas asumen el compromiso de favorecer canales que tiendan a su materialización legislativa.⁹³

La coordinación interjurisdiccional es un tema sumamente importante en la temática ambiental y cobra especial dimensión en relación a la LGAA, ya que la misma ha sido objeto de una acción de inconstitucionalidad de la Provincia de Mendoza que se encuentra en estudio en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En dicha acción principalmente se planteó que la ley de aguas no es una ley ambiental y que supera la noción de presupuestos mínimos al atribuir el carácter de vinculante a la aprobación que debe prestar el Comité de cuenca, cuando el impacto ambiental de la utilización de aguas que trascienda los límites de una jurisdicción sea significativo.⁹⁴

Comités de cuenca

La experiencia de otros países federales nos trae de la mano la lógica del planteo de la cuenca hídrica como unidad indivisible. La República Federativa de Brasil, a través de su Ley 9.433, modificada por la Ley 9984 establece que *“la unidad territorial de referencia para la gestión del agua son*

⁹³ Ver Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina. Texto aprobado en el “Encuentro Nacional de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” Ciudad de Buenos Aires - 17-19 de Diciembre de 2002.

Disponible en: http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm

⁹⁴ Ver acción de inconstitucionalidad. M-391. *Provincia de Mendoza c/ Estado Nacional por acción de inconstitucionalidad*. Presentado el 19/03/2003 ante la SCJN. Aún no hay sentencia.

las cuencas hídricas, quienes también son las estructuras institucionales, junto con las Agencias de cuencas y Agencias de Agua, las encargadas de que la gestión de los recursos hídricos sea descentralizada y participativa, proporcionando una acción común del poder público, de los usuarios y de las comunidades. Señala específicamente que en relación a aquellos cursos de agua que bañen más de un estado deben incluirse representantes del Estado Federal, los estados, los municipios, de quienes realicen actividades económicas, y de entidades civiles de recursos hídricos con actuación en la cuenca. En el caso de las cuencas intraestadales, cada estado decide la conformación del comité de cuenca. En cuanto a las funciones de los Comités de cuencas, la ley brasileña establece funciones de planificación, asesoramiento, resolución de conflictos y decisión.⁹⁵

Australia es otro país federal cuya experiencia puede resultar útil. Posee una ley de gestión de aguas y una ley de cuencas. La primera establece comités asesores por cuerpos de agua, que deben fijar criterios para desarrollar planes de gestión. La ley de cuencas, por su parte, focaliza las cuestiones de representación en el gobierno y la comunidad. Esto quiere decir que se encuentran representados en los comités de cuenca, preminentemente miembros de los gobiernos estadales y locales por los cuales pase el curso de agua y representantes de la sociedad civil. Estos comités son preminentemente estadales. Las funciones de los mismos son de coordinación, resolución de conflictos, planificación y monitoreo.⁹⁶

La LGAA de Argentina crea la entidad comités de cuenca en su artículo 4. No obstante ello, y al no presentar la ley las características básicas que debe reunir este tipo de entidad, ha surgido como conclusión en los talleres la necesidad de que la reglamentación considere los aspectos básicos que deben presentar esta clase de organismos. Asimismo, surge ineluctable la consideración de la conformación de cada organismo de cuenca a través de tratados intergubernamentales que involucren a las jurisdicciones con injerencia en la cuenca respectiva. Ahora bien, como se señaló previamente, ya existen en nuestro país diversos organismos que han sido creados por tratados interjurisdiccionales. En general, participan en ellos tanto las pro-

⁹⁵ Ver Perpiñal, D. (Septiembre, 2003) *Informe de investigación realizado al Grupo de estudio sobre aguas*. FARN

⁹⁶ Ver Alonso, M. E y Machain, N. (Septiembre, 2003) *Informe de investigación realizado al Grupo de estudio sobre aguas*. FARN.

vincias involucradas como así también la Nación. En cuanto a sus funciones, las mismas varían según se trate de los objetivos de cada uno de dichos organismos. Por ejemplo, la COREBE posee facultades tendientes a cumplir su finalidad, cual es el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo. Entre dichas funciones podemos mencionar las de elaboración y aprobación de los planes, programas, proyectos y obras y la promoción de acuerdos interjurisdiccionales y de instrumentos de política y legislación tendientes a su objeto. El COIRCO posee las facultades de fiscalización y modificación del Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado y asimismo atribuciones para solucionar diferendos relacionados a dicho programa y a la aplicación de su mismo estatuto. Es menester destacar que no obstante las funciones específicas del COIRCO, el mismo se ha constituido como ámbito propicio para tratar temas tales como la contaminación por hidrocarburos del Río Colorado. Por su parte, la AIC posee también facultades que tienen que ver con el objetivo de propender al desarrollo regional a través del manejo armónico, coordinado y racional del recurso. Entre las mismas podemos mencionar, la investigación, la elaboración de un programa de aprovechamiento con aprobación de las partes, la fiscalización, el análisis del impacto ambiental de las obras futuras en la cuenca, y la solución de controversias entre las partes.

Resultará sumamente beneficioso que la reglamentación e implementación de la LGAA tome en cuenta la experiencia que poseen los diversos comités de cuenca en cuanto a su constitución, funcionamiento y desarrollo.

La determinación de la calidad y los usos del agua

Entre las funciones que otorga la LGAA a la autoridad nacional de aplicación, podemos mencionar la fijación de los parámetros y estándares ambientales de calidad de agua, los límites de contaminación aceptables según los distintos usos y las directrices de recarga y protección de los acuíferos. También está en cabeza de la autoridad nacional la elaboración del Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas que debe contener como mínimo las medidas de coordinación de las acciones de las distintas cuencas hídricas. Dicho Plan y sus actualizaciones deben ser aprobadas por el Congreso Nacional. La autoridad nacional puede asimismo declarar zona crítica de protección especial en áreas de especial interés. (ver art. 7).

Existen diversas aristas para considerar respecto de las funciones mencionadas. En primer lugar, hay atribuciones otorgadas a la autoridad nacional de aplicación que no incluyen aspectos que claramente pertenecen a la jurisdicción de las provincias, tales como la determinación de usos específicos para los diversos cursos de agua que formen parte de su territorio. Ahora bien, para la determinación de los estándares y valores que la LGAA atribuye a la autoridad nacional, será de suma importancia que dicha autoridad tome en cuenta, no sólo el necesario respaldo técnico que deberá poseer la reglamentación pertinente, sino también la conveniente consulta previa entre la Nación, las Provincias y la CABA, que a todas luces beneficiará la aplicación de los mismos. En este sentido, no puede desaprovecharse el Sistema Federal Ambiental existente, considerando al COFEMA como así también al COHIFE y sus respectivos miembros. La experiencia comparada en otros países federales tales como EE.UU y Australia, revela en distintos esquemas como aun cuando exista un rol estratégico y preeminente otorgado a la autoridad nacional en cuanto a los aspectos de calidad de agua, los estados poseen un rol de suma importancia en la determinación de los usos y deben actuar en forma coordinada para la determinación de este tipo de valores.⁹⁷

⁹⁷ En EEUU, la Ley de Agua Limpia (Clean Water Act- CWA) establece estándares basados en la calidad del agua y asimismo en la tecnología necesaria para su tratamiento. En cuanto a los primeros, la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency- EPA) posee un rol importante. No obstante ello, existe un sistema de coordinación de esfuerzos que considera los siguientes pasos básicos: 1. Los estados tienen que designar los usos de los cuerpos de agua y el criterio de valores de calidad respectivo, y deben someterlos a la EPA para su aprobación. El procedimiento lo determina la CWA y el Código Federal de Normas Administrativas (Code of Federal Regulations- CFR). Los usos designados deben estar siempre en consonancia con los objetivos últimos de la CWA, que tienen que ver con mejorar la calidad del agua, proteger la salud pública y el bienestar general. 2. Los criterios para los valores o niveles guía (pueden ser numéricos o narrativos) que establece la EPA, son en general los que los estados toman como guía. Los estados deben basarse o bien en los valores guía que presente la EPA, o en dichos valores con adecuación a las condiciones locales, o proponer otros métodos defendibles científicamente. Los niveles guía de EPA están basados en estudios científicos sobre el efecto de los contaminantes sobre la calidad del agua, la vida acuática y la salud humana. En base a los pasos 1 y 2, cada estado debe establecer la reducción necesaria de contaminantes. Ver Miller, Jeffrey & Powers, Ann CWA. *Water Pollution*. In print 2001.

En Australia, el Plan de Acción Nacional (PAN) expresamente manifiesta el rol fundamental que el *Commonwealth*, los estados, los gobiernos locales y la comunidad, tienen en la efectiva implementación del mismo. Asimismo establece la necesidad de crear un Consejo (Single Natural Resource Management Council) que reemplazaría los consejos del *Commonwealth* y de los estados que tengan competencias en temas de salinidad, calidad del agua, biodiversidad, gestión de otros recursos naturales y en todo lo concerniente a temas ambientales. Actualmente existen acuerdos bilaterales que especifican con mayor detalle el Acuerdo entre el *Commonwealth* y los estados en cuanto a cómo el PNA va a ser implementado. Como se puede observar Australia posee una Estrategia Nacional para la gestión sustentable del agua que implementa de manera coordinada con los Estados locales y regiones a través de la autoridad ambiental federal. Asimismo, manifiesta la importancia de la participación de los ciudadanos para la efectiva implementación de aquélla. En este sentido el PNA prevé campañas de concientización y capacitación de la comunidad. Ver Alonso, M. E. (noviembre, 2003). *Informe de investigación realizado al Grupo de estudio sobre aguas*. FARN.

Respecto del Plan Nacional, también será sumamente beneficioso tomar en cuenta la consulta y la consideración participada del proceso de elaboración del mismo no sólo respecto de las autoridades gubernamentales, sino también de los miembros de la sociedad civil. Es también loable el sistema de aprobación del plan por ley del Congreso Nacional, ya que ello necesariamente importa la revisión por parte de los representantes de las diversas jurisdicciones del país.

D. REFLEXIONES PARA EL FUTURO DE LAS LEYES SECTORIALES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Las siguientes son algunas reflexiones que consideramos pueden ser de utilidad para el futuro de las leyes sectoriales de presupuestos mínimos analizadas:

- En primer lugar, es necesario interpretar la LRI, la LPCBs y la LGAA en conjugación con la Ley General del Ambiente, en el marco de su Sistema Federal Ambiental, considerando la importancia de la relaciones interjurisdiccionales y el rol del COFEMA para articular las políticas relativas a cada temática entre la Nación, las Provincias y la CABA.
- Asimismo, será menester tener en cuenta la intervención de otros actores y organismos gubernamentales cuando la materia lo requiera (v.g. la actuación del COHIFE y los Comités de cuenca, la relación entre la autoridad ambiental y la autoridad hídrica, en la temática de gestión ambiental de las aguas).
- Los instrumentos fundamentales de la normativa sectorial de presupuestos mínimos, tales como el Plan Nacional de Gestión de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio y el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs, deberán gestarse en el seno del diálogo interjurisdiccional. Asimismo, esto será sumamente oportuno en relación al Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas que indica la LGAA.
- Entendemos que deben considerarse distintos pasos en la reglamentación de las normas, de una complejidad especial por la forma innova-

dora que plantean las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, involucrando la batería de normativa del Poder Ejecutivo Nacional (a través de decretos del presidente y resoluciones de la autoridad ambiental), las legislaturas provinciales y de la CABA (a través de leyes complementarias), las autoridades ejecutivas provinciales y de la CABA (a través de decretos y resoluciones administrativas), y el CO-FEMA (a través de recomendaciones y resoluciones).

- No puede dejar de destacarse la importancia del acceso a la información y la participación ciudadana tanto en el proceso de elaboración como en el de aplicación y cumplimiento de las normas de presupuestos mínimos. Su fundamento obedece no sólo a la importancia y el rango que ha otorgado la Ley General del Ambiente a estos conceptos, sino también al necesario involucramiento de la sociedad en temas de interés común.
- Finalmente, anhelamos que sean consideradas las experiencias y conclusiones a las que se han arribado en los talleres de expertos que se efectuaron en el marco de esta iniciativa, ya que reflejan el diálogo y la construcción de conocimientos que desde diversas perspectivas han realizado personas con trayectoria en la materia, con el objetivo de contribuir a la tarea de reglamentación e implementación de las normas de presupuestos mínimos, que deben llevar a cabo las autoridades.

**CONCLUSIONES DE LOS TALLERES SOBRE
PRESUPUESTOS MÍNIMOS
DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

LEY GENERAL DEL AMBIENTE

A. TEXTO DE LA LEY 25.675 LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

Sancionada: Noviembre 6 de 2002

Promulgada parcialmente: Noviembre 27 de 2002

Boletín Oficial: Noviembre 28 de 2002

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Bien jurídicamente protegido

ARTICULO 1º — La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

ARTICULO 2º — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;

b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;

c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;

d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;

e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;

f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;

g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;

h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;

i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;

j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional

k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

ARTICULO 3º — La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, **operativas** y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

Principios de la política ambiental

ARTICULO 4º — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

ARTICULO 5º — Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

Presupuesto mínimo

ARTICULO 6º — Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a 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.

Competencia judicial

ARTICULO 7º — La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas.

En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

Instrumentos de la política y la gestión ambiental

ARTICULO 8º — Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Ordenamiento ambiental

ARTICULO 9º — El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación inter-

jurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

ARTICULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

Evaluación de impacto ambiental

ARTICULO 11. — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

ARTICULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

ARTICULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Educación ambiental

ARTICULO 14. — La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

ARTICULO 15. — La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental,

Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes.

Información ambiental

ARTICULO 16. — Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

ARTICULO 17. — La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 18. — Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Participación ciudadana

ARTICULO 19. — Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

ARTICULO 20. — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar

efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Seguro ambiental y fondo de restauración

ARTICULO 22. — 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.

Sistema Federal Ambiental

ARTICULO 23. — Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 24. — El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las

complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

Ratificación de acuerdos federales

ARTICULO 25. — Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo I.

2. Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como anexo II.

Autogestión

ARTICULO 26. — Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas;

b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental;

c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

Daño ambiental

ARTICULO 27. — El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

ARTICULO 28. — El que cause el daño ambiental será objetivamente responsa-

ble de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

ARTICULO 29. — La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. **Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.**

ARTICULO 30. — Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

ARTICULO 31. — Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posi-

ble la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

ARTICULO 32. — La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. **Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.**

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

ARTICULO 33. — Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Del Fondo de Compensación Ambiental

ARTICULO 34. — Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será admi-

nistrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

ARTICULO 35. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo D. Rollano. — Juan C. Oyarzún.

NOTA: los textos en negrita fueron observados.

ANEXO I

Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente

Las altas partes signatarias:

Declaran:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio depende la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.

Que la difusión de tecnologías apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los estados signatarios acuerdan lo siguiente:

Creación, objeto y constitución

Artículo 1º: Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Artículo 2º: El COFEMA tendrá los siguientes objetivos:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.

2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.

3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.

4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.

5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.

6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.

7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.

9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.

10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

Artículo 3º: El COFEMA será una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 4º: Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negativa expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternati-

vas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva.

Composición del COFEMA

Artículo 5º: El COFEMA estará integrado por la Asamblea. La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

De la Asamblea

Artículo 6º: La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir.

Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los Estados miembros.

Artículo 7º: La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

Artículo 8º: Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la Asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 9º: La Asamblea se expedirá en forma de:

a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.

b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

Atribuciones de la Asamblea

Artículo 10º: Serán atribuciones de la Asamblea:

a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo.

b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

c) Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo.

d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva.

e) Dictar las normas para la designación del personal.

f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines.

g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundido en los Estados miembros.

h) Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva.

Quórum y votación

Artículo 11º: La Asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

Artículo 12º: Cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a un voto.

Artículo 13º: Las decisiones de la Asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

Artículo 14º: La Secretaría Ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Artículo 15º: La Secretaría Ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

Artículo 16º: La Secretaría Ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

Artículo 17º: La Secretaría Ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los Estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

De la Secretaría Administrativa

Artículo 18º: La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria.

Artículo 19º: Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

Disposiciones complementarias

Artículo 20º: El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales.

No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

Artículo 21º: La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

Artículo 22º: Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la Secretaría Administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

Artículo 23º: La sede del COFEMA estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la Asamblea.

Artículo 24º: Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los Estados miembros.

Artículo 25º: El presente Acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del COFEMA con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente de la Asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

Disposiciones transitorias

Artículo 26º: La Secretaría Administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la Provincia de La Rioja.

Artículo 27º: EL COFEMA comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la Asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo, o han adherido, al menos siete jurisdicciones, o después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

Artículo 28º: Los firmantes de la presente acta, quienes actúan a referéndum de los Poderes Provinciales representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: Doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, Provincia de Buenos Aires: Arquitecta Julia Mercedes Corpacci, Directora de Medio Ambiente, Provincia de Catamarca; Ingeniero Daniel Esteban Di Giusto, Subsecretario de Gestión Ambiental, Provincia de Córdoba, Señor Emilio Eduardo Díaz, Subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, provincia de Formosa; Arquitecto Mauro Nicolás Bazán, Director General de Gestión Ambiental, Provincia de La Rioja; Arquitecto Ricardo Jílek, Director General de Medio Ambiente, Provincia de Mendoza; Licenciado Alberto Morán, Subsecretario de Medio Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Licenciada Janett S. De Yankelevich, Directora General de Gestión Ambiental, Provincia del Neuquén; Arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, Provincia de Salta; Licenciado Federico Ozollo, Asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, Provincia de San Juan; Ingeniero Jorge Alberto Hammerly, Director General de Saneamiento Ambiental; Ingeniero Julio Oscar Graieb, Director General de Saneamiento Ambiental, Provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus

efectos, en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

ANEXO II

Pacto Federal Ambiental

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saúl Menem, señor Ministro del Interior, Doctor Gustavo Beliz, la señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

Las autoridades signatarias declaran:

Considerando:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también, a cada uno de los ciudadanos, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92, hace indispensable crear los mecanismos federales que La Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el

espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia:

La Nación y las Provincias aquí representadas acuerdan:

I. - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.

II. - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.

III. - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordina-

ción de la política ambiental en la República Argentina.

IV. - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.

V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

VI. - Los señores gobernadores pondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.

VII. - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.

B. CONCLUSIONES DEL TALLER 1:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY GENERAL DEL AMBIENTE Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 18 de marzo de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Asistencia: María Esperanza Alonso (FARN)

Noción de presupuesto mínimo

- En primer lugar se distinguieron los aspectos temáticos que debía alcanzar el concepto de presupuesto mínimo (qué temas debe abordar un presupuesto mínimo de protección ambiental), como así también los relativos al tipo de exigencias relacionados a estos temas (cuál es el nivel de exigencia que deben plantear las normas y con qué detalle).
- **Aspectos temáticos:** Los temas abordados en la noción de presupuestos mínimos comprenden indefectiblemente, a modo enumerativo y no taxativo la normativa proveniente del derecho internacional (tratados aprobados por nuestro país que directa o indirectamente traten temas relacionados a la protección ambiental, con rango supra legal, de conformidad a lo planteado en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional).

Asimismo, y frente a los planteos de si los presupuestos mínimos de protección ambiental podían establecerse en relación a recursos naturales, se hizo mención a que para determinarlos debe atenderse a su finalidad, cual es la protección ambiental, un tema preeminentemente transversal.

- **Exigencias:** En cuanto al tipo de exigencias y teniendo en cuenta el órgano del cual emanaría, la opinión mayoritaria con respecto a quién debe reglamentar las normas de presupuestos mínimos involucra la labor de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Nacional. En cuanto al Poder Ejecutivo surgió la cuestión de cual es el *quántum* teniendo en cuenta que no puede ir más allá de lo que la ley establece, respetando la Constitución Nacional.
- **Opinión minoritaria** (presentada por Laura Fagot): se inclinó por la postura de que sólo el Poder Legislativo es el que puede sancionar normas de presupuestos mínimos y que en el caso de la Ley General del Ambiente (LGA), la misma ha presentado una definición amplia e inadecuada en este sentido. Asimismo, sostuvo que las leyes de presupuestos mínimos sancionadas hasta el presente, estarían violando el principio de autonomía provincial consagrado en los artículos 122 y 123 de la Constitución Nacional y serían abusivas por crear presupuestos mínimos ambientales como también por desconocer la práctica ambiental provincial anterior a 1994 y los derechos y potestades reservadas de las provincias.

¿Quién hace qué?

En 1994, la Constitución Nacional estableció un sistema de distribución de competencias novedoso en cuanto a protección ambiental se refiere. Pasaron ocho años desde la reforma hasta la sanción de esta ley que pone en manos de la concertación federativa la posibilidad de reglamentarla. Frente al consenso acerca de la textura abierta que presenta esta ley, la reglamentación de la misma dependerá de la habilidad de los estados provinciales de llevarla a cabo en el ámbito del COFEMA.

La mayoría de los presentes en cuanto a las potestades reglamentarias de los diversos niveles gubernamentales opinó a favor de:

- **Autoridad Nacional:** La Autoridad Nacional Ambiental posee un rol importante en la reglamentación de la normativa de presupuestos mínimos, que debe cumplir en el marco de una interpretación restrictiva. Existen en este sentido, aspectos de la LGA que se refieren a objetos, políticas y principios que no están sujetos a reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

■ **Autoridad Provincial:**

- 1) La autoridad provincial legislativa posee la facultad de complementación de la normativa de presupuestos mínimos nacional, de conformidad a la competencia autónoma atribuida por la norma de máximo rango (Constitución Nacional). En los casos de leyes ambientales provinciales ya existentes y en los casos en que fuere necesario, las mismas deberán amoldarse a los nuevos presupuestos mínimos de protección (principio de congruencia).
- 2) La autoridad provincial ejecutiva posee competencias de dictar normas administrativas, según las pautas del derecho administrativo local. Las mismas deberán actuar en forma complementaria a las leyes provinciales, las cuales a su vez deben respetar el principio de congruencia mencionado en el párrafo anterior.

- **En cuanto al COFEMA**, se planteó la necesidad de fortalecerlo a nivel institucional, mediante la adhesión de las provincias que aún no lo han hecho. De la misma manera, se mencionó que ello no sería suficiente, lo que significaría buscar otros mecanismos de fortalecimiento, como ser el diálogo entre la nación y las provincias. Asimismo, se planteó la necesidad de clarificar el status jurídico de las resoluciones emanadas del COFEMA, mencionadas en la LGA, en relación a la normativa ambiental provincial. En este sentido, se hizo mención de la necesidad de una ley que regule el alcance de los tratados interprovinciales celebrados de acuerdo al artículo 125 de la Constitución Nacional y que sería adecuado que el COFEMA planteara esta necesidad al Congreso. Fueron mencionados algunos obstáculos (de hecho) que enfrenta el COFEMA para poder llevar a cabo sus fines, por ejemplo, la ausencia de algunos representantes de las provincias en sus reuniones, y la disparidad en el poder de decisión que tienen los miembros del COFEMA considerando las competencias que poseen en sus respectivas provincias. Se aclaró de todas formas que este sería un tema para analizar en cada provincia.

Asimismo, en correlación al Sistema Federal Ambiental que establece la ley, algunos sugirieron la posibilidad de plantear en el ámbito del COFEMA, el *quantum* a partir del cual el Poder Ejecutivo Nacional debería reglamentar en materia de presupuestos mínimos (se citó como ejemplo la

Ley de Residuos Industriales) y expedir esto mediante una recomendación a la Autoridad Nacional.

Finalmente se dijo que el COFEMA debe promover acuerdos entre provincias o entre las provincias y la Nación e implementar los mismos.

Articulación de la Ley General del Ambiente con las leyes sectoriales de presupuestos mínimos

Hubo consenso en cuanto al sistema que presenta la LGA y sobre el esquema de leyes sectoriales que la misma implica, y se mencionaron específicamente los principios de congruencia y armonización normativa.

Se discutió, partiendo de este esquema, cómo operativizar las normas de presupuestos mínimos que a su vez deben entroncarse con el proceso de integración en que se encuentra actualmente la Argentina.

C. CONCLUSIONES DEL TALLER 2:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY GENERAL DEL AMBIENTE Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 22 de mayo de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Asistencia: María Esperanza Alonso, Natalia Machain (FARN)

Acceso a la Información

Artículo 16: *“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”*

- **Información ambiental pública:** En primer lugar se debatió sobre la definición de “información ambiental pública”. Al respecto, hubo consenso en comprender el término en un sentido amplio, incluyendo información que si bien no sería estrictamente “ambiental” tendría interés directo sobre la materia. Se coincidió en considerar como pública aquella información que posean los órganos del Estado, determinando por ley los casos de reserva. También se consideró pública la información que posean las empresas prestadoras de servicios públicos.
- **Acceso a la información:** Existió común opinión respecto del directo acceso a la información que se encuentre en poder de organismos gubernamentales. Asimismo, no se definió una postura común para el caso en que la información estuviera en manos de empresas privadas o de

entidades mixtas. En tal sentido, se observó que sería pertinente establecer un mecanismo de centralización de la información por parte del Estado, instrumentando un sistema eficiente por el cual solicitar la información necesaria a través de los organismos públicos.

- **Reglamentación:** Frente a los planteos acerca de la reglamentación del acceso a la información ambiental, se recordó el trámite legislativo en el que se encuentra el proyecto de Ley Nacional sobre Acceso a la Información Pública. Se acordó que, a diferencia de la LGA, la Ley de Acceso a la Información Pública no es una ley de presupuestos mínimos. En consecuencia, se debatieron dos posturas posibles frente a la eventual reglamentación de la LGA: 1) Instrumentar los procedimientos de acceso a la información a nivel nacional y a nivel provincial; 2) Dictar una ley de presupuestos mínimos de acceso a la información ambiental (ley sectorial). No obstante, se destaca el consenso alcanzado en sostener la operatividad de los artículos de la LGA referidos al acceso a la información.

Artículo 17: “*La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)*”.

- **Sistema Nacional Integrado de Información:** se remarcó la importancia de la instrumentación de un sistema eficiente de centralización de la información ambiental en nuestro país, a través del COFEMA. La metodología en la implementación de este sistema constituyó una preocupación común de los participantes del taller. Algunos puntos que se trataron al respecto son los siguientes:

- a. Identificación de los actores obligados a generar la información y de los operarios del sistema;
- b. Implementación de planes de capacitación de los generadores y operarios;
- c. Sistematización ordenada y coordinada entre los distintos poseedores de la información;

- d. Unificación de criterios para la obtención / producción de información;
 - e. Contemplar herramientas para detectar e identificar las dificultades derivadas del funcionamiento del sistema.
 - f. Se diferenció la información existente, de aquella que tiene que ser generada, y los costos que conlleva la generación de nueva información.
 - g. Se señaló la importancia de tener en cuenta el sistema ambiental nacional de información: SIAN, y asimismo los sistemas o redes temáticas ya existentes, con la finalidad de aprovechar lo ya construido y perfeccionarlo, considerando los desafíos que importa un sistema de información de estas características.
- **La participación y la responsabilidad de todos los actores y sectores involucrados** tanto en las instancias de diseño como de funcionamiento del sistema, fue un punto remarcado como central para el logro de un sistema de información eficiente.

Artículo 18: *“Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”.*

- La mayoría de los presentes interpretó que en el término “autoridades públicas” quedan comprendidas las autoridades del sector público de los tres poderes del Estado Nacional, Provincial y Municipal. En la obligación de informar deberían quedar incluidas las empresas privadas que presten servicios públicos.
- **Informe anual:** se destacó la importancia de contar con un informe anual ambiental que permita concentrar la información que posee el Estado. Sin embargo, se reconoció la dificultad práctica que representa la elaboración de un informe de tales características. En este sentido, se puntualizaron distintas cuestiones a tener en cuenta para su reglamentación:

- a. Remarcar la responsabilidad de las autoridades provinciales en la participación de la confección del informe;
 - b. Determinar con claridad los indicadores a utilizar para su elaboración;
 - c. Establecer un sistema de coordinación, indispensable para que el informe anual contenga información concreta, actualizada y pertinente.
- Uno de los participantes del taller propuso a la Jefatura de Gabinete como el área del PEN que debería centralizar la elaboración del informe anual.
 - Hubo acuerdo en que la reglamentación de la obligación de la elaboración del informe anual debiera representarse en un decreto nacional.
 - Uno de los participantes observó la dificultad que implica la realización de un informe anual ambiental completo y serio, por lo que propuso la realización de un informe anual temático escalonado.

Participación Pública

Artículo 19: *“ Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”.*

Artículo 20: *“ Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”.*

Artículo 21: *“ La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”.*

- Del debate resultó que el término “consulta” debe entenderse en un sentido amplio, y que tiene relación con la participación pública en general. Las consultas podrán ser obligatorias, facultativas o a petición.

En este sentido, se hizo referencia a la consulta popular del artículo 40 de la Constitución Nacional, como así también a las consultas escritas durante los procedimientos administrativos, existentes en la normativa comparada y provincial.

- **La audiencia pública es otro de los mecanismos de participación.** Con respecto a la convocatoria a audiencia pública se sostuvo que los tres poderes (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) estarían habilitados en tal sentido. Este mecanismo de participación debe considerarse también en procedimientos judiciales cuando la naturaleza de sus decisiones lo exigiere. Asimismo, las audiencias pueden plantearse como obligatorias, facultativas o a petición.
- **Procedimiento:** se recaló la importancia del acceso a la información en forma previa a la instrumentación del mecanismo de participación (audiencia o consulta). Se señaló la importancia de favorecer *a priori* la amplia participación de la ciudadanía, considerando que el alcance de la convocatoria dependerá del tema a tratar.⁹⁸
- Se destacó el rol del COFEMA en la implementación de los aspectos operativos que hagan eficiente cualquier proceso de participación pública, por ejemplo en el conocimiento de la difusión de la convocatoria en las provincias y en la publicidad de los resultados.
- El artículo 21, de acuerdo con la opinión de los participantes, si bien plantea la obligatoriedad del uso de los instrumentos en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Ordenamiento Territorial, no es taxativo. Esto surge de la lectura del mismo, en combinación con el artículo 20 que señala la necesidad de institucionalizar estos mecanismos para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos para el ambiente.
- En cuanto a la obligación de las autoridades convocantes de fundamentar la opinión contraria a los resultados de la audiencia o consulta pública, se resaltó que ante la falta de este elemento en el proceso de adopción de decisiones, el acto administrativo se tornaría nulo.
- Se señaló que ante la ausencia de convocatoria a un mecanismo de participación ciudadana en un proceso de autorización de actividades que

⁹⁸ Por ejemplo, la convocatoria a nivel municipal para la consideración de obras de pavimentación tendrá un alcance más limitado que el de la construcción de una represa de alcance interjurisdiccional y binacional.

puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, el acto administrativo también se tornaría nulo.

Incumplimiento de la obligación de brindar información

- Se realizaron propuestas relativas a la proyección de normativa de fondo relacionada con el incumplimiento de la obligación de brindar información de parte de los funcionarios públicos.
- La esfera de la responsabilidad administrativa por incumplimiento del deber de informar debería ser ampliada. En este sentido se puntualizó en diversos aspectos:
 - a. se consideró la diferencia entre la responsabilidad del Estado y de los funcionarios;
 - b. se distinguió la negativa de brindar información de la omisión en el cumplimiento de tal obligación;
 - c. el incumplimiento de la obligación de informar debe ser considerado una falta grave, y debe dar lugar a un sumario administrativo;
 - d. se propuso complementar las sanciones ya existentes con la de multa;
 - e. se remarcó la importancia de reconocer el derecho de los ciudadanos interesados a participar de los sumarios administrativos iniciados por su denuncia.

Obligación de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el transcurso del debate existieron inquietudes sobre la reglamentación de los mecanismos de participación pública en los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se visualizó como necesaria la actualización de la normativa provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a los presupuestos mínimos establecidos en la LGA. En tal sentido, todos los procedimientos deben ser pautados y transparentes, y deben considerar aspectos relativos a la convocatoria, el desarrollo, y los resultados que surjan de los mismos.⁹⁹

⁹⁹ Se brindó como ejemplo, el reglamento de audiencias públicas publicado en *La Participación Vecinal y Gestión del Medio Ambiente Audiencias Públicas - Gobierno Local*. Por Sabsay, D. A y Tarak, P. (1995). Buenos Aires: FARN (pág. 326 y ss) y tomado en gran parte por la normativa de Ciudad de Buenos Aires y de Puerto Madryn.

D. CONCLUSIONES DEL TALLER 3:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY GENERAL DEL AMBIENTE, PRINCIPIO PRECAUTORIO Y DAÑO AMBIENTAL

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 26 de junio de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Asistencia: María Esperanza Alonso, Natalia Machain (FARN)

Comentarios iniciales

El presente taller de expertos comprendió el análisis de dos temas sumamente ricos, que se encuentran vinculados entre sí y presentes en la LGA, cuales son el principio precautorio y el daño ambiental. Las conclusiones constituyen el fruto de la discusión del encuentro y no importan una visión acabada de una temática tan compleja. No obstante ello, merece destacarse la importancia de ambas temáticas en relación a las decisiones que toman el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las diversas jurisdicciones, y la intención de que estos conceptos sean incorporados a dichas decisiones.

En forma previa al desarrollo de las conclusiones y recomendaciones consideramos pertinente poner de manifiesto una distinción técnica, presente en la LGA, que es fundamental para considerar la metodología e implementación de su reglamentación por parte de las distintas jurisdicciones, cual es su caracterización de Ley “mixta”, ya que regula aspectos relativos a los presupuestos mínimos sobre protección ambiental, como así tam-

bién vinculados al daño ambiental. Esto significa que el Congreso Nacional ha sancionado normas de diversa índole en función de las categorías que el artículo 41 establece en sus distintos párrafos, y que en consecuencia, en un caso constituyen normas de presupuestos mínimos, pasibles de complementación por parte de las provincias, y en el otro, normativa en materia de responsabilidad por daño ambiental, de competencia nacional.¹⁰⁰

Principio precautorio - Daño Ambiental

Luego de analizar las características, definición y obstáculos relacionados a estos conceptos, los participantes arribaron a las siguientes conclusiones y recomendaciones a formular a las autoridades de los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial:

■ El principio precautorio en la LGA y en relación con otros principios

1. Luego de la sanción de la LGA no existen dudas sobre la operatividad del principio de precaución. Dicha ley establece la obligación de integración de sus principios en las políticas de estado de los distintos niveles jurisdiccionales.
2. Precisamente porque estos principios deben encontrarse reflejados en las políticas de estado es que, a partir de la aparición del principio de precaución, el concepto de razonabilidad aplicable a los actos administrativos debe ser adaptado y, eventualmente modificado.

■ Definición

1. Ley General del Ambiente: “Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.
2. Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando

¹⁰⁰Sabsay, D. A y Di Paola, M.E. *El federalismo y la nueva ley general del ambiente*. Publicado en. Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo. Doctrina. Año 2002, 32 (47 y 54). Buenos Aires: La Ley.

de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”.¹⁰¹

2. Ambos principios se basan en el deber de preservación establecido en la Constitución Nacional como la obligación de todos los ciudadanos y de las autoridades de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.
3. Existe una cabal diferencia entre P. Prevención y P. Precaución. El P. Precautorio es un principio más avanzado que el de prevención y ha tenido un avance pretoriano. Para que opere, tiene que existir un peligro de daño grave que pueda afectar la salud de la comunidad, esto es, que involucre el interés colectivo. La diferencia esencial entre aquellos principios es que la prevención opera sobre la certidumbre, mientras que la precaución carece de certidumbre. Esto permite agravar la protección en la aplicación del principio precautorio frente al de prevención.
4. Para que el principio precautorio pueda operar eficazmente, es necesario clarificar la potencialidad del daño y que exista cierto rigor científico. Asimismo, el principio precautorio debe funcionar como rector de otras normas de carácter legislativo y administrativo.
5. A partir de la sanción de la LGA, teniendo en cuenta la aparición de este principio en nuestro sistema, se debería aplicar una nueva interpretación de toda la sistemática de prevención/precaución y daño ambiental. Ante similares costos se debería decidir a favor de la opción que contemple en mayor medida la protección del ambiente. Asimismo, se debería invertir la carga de la prueba en las cuestiones ambientales enmarcadas en el principio precautorio, entendiéndose prohibido todo lo que no esté permitido.
6. Relacionado con el “daño ambiental”, el principio precautorio abre nuevas construcciones teóricas: la comprensión novedosa del “daño ambiental” frente a su visión clásica, y la tarea de las autoridades al ampliarse el campo de posibilidades de mecanismos de prevención.

¹⁰¹ Art. 4 de la LGA.

V.g. C1aCC La Plata, Sala III, febrero 9 – 1995. *Almada, Hugo N. c. Copetro S. A. y otro; Irazu, Margarita c. Copetro S. A. y otro; Klaus, Juan J. c. Copetro S. A. y otro*, LLBA, 1996–46 – JA, 1995–IV–175 / C. 1° CIV. Y COM. La Plata, Sala 3°, 8/07/93. *Almada, Hugo c. Copetro S.A.* JA 1995 – IV – pág. 175 y ss. “*Municipalidad de Quilmes c/ CEAMSE s./ Amparo*”. Juzgado Federal de Primera Instancia N° 2 de La Plata.

7. Una confusión en su definición puede derivar en una inversión del principio, utilizándolo más que para agravar la prevención, para no cumplirla. Un claro ejemplo de esta inversión se da en algunas causas judiciales cuando, frente a la solicitud de aplicación del principio precautorio, los jueces requieren la existencia de un daño para poder decidir sobre determinada actividad (cuando la esencia del principio, excluye la existencia de un daño conocido).

■ Obstáculos

1. La falta de aplicación del principio precautorio se origina en el temor de las autoridades a frenar el desarrollo, ya que este principio influye en la valoración económica de las actividades, los recursos y el ambiente: generalmente para las autoridades y los particulares implica dejar de ganar hoy, en miras de evitar un daño. Se observa que, precisamente, el principio precautorio es un principio de aplicación en sociedades desarrolladas. Para evitar la asociación del principio con el freno al desarrollo se debe integrar a todos los actores en la discusión de su implementación.
2. Factor cultural. Muchos abogados sostienen que hasta que no se produzca un daño no existe posibilidad de actuar, por no poder abandonar la postura clásica del daño. Se observa que existe en las decisiones una visión a corto plazo, sin evaluar las consecuencias a largo plazo, y que la mayoría de las decisiones administrativas vienen sostenidas o influenciadas por intereses económicos (relacionados con el punto anterior).
3. Existe reticencia por parte de las autoridades y los particulares en aceptar la aplicación de la información científica, incluso de aquella que demuestra la causalidad entre una actividad y la producción de un daño, utilizando como fundamento la existencia de distintas posturas técnicas para analizar un hecho o actividad.

■ Recomendaciones

1. A partir de los artículos 3 y 5 de la LGA no existen posibles excusas para dejar de aplicar el principio precautorio, por lo que se recomienda a las autoridades hacer uso de la LGA como guía de las políticas nacionales, provinciales y municipales.

2. Se converge en la importancia de tres puntos para la aplicación del principio precautorio: decisión política, participación del sector empresario y participación ciudadana.
3. Debe integrarse en el análisis, además de la valoración económica, la temporal y ambiental.
4. Al observar la valoración económica como factor determinante al momento de la aplicación del principio precautorio se olvida que, también, es indispensable incluir la valoración económica del ambiente y de los recursos (de no aplicarse este principio, algunas actividades no podrán ser desarrolladas en el futuro). Por lo tanto, es necesario ampliar el concepto de desarrollo.
5. Se propone evaluar la creación de incentivos al sector privado para la incorporación de los principios a sus decisiones.
6. Se deben tener en cuenta y aplicar los nuevos conocimientos científicos e incorporarlos a los procesos de toma de decisión, mediante un trabajo interdisciplinario.
7. Es necesario coordinar la implementación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con el principio precautorio.
8. Se recomienda la incorporación del principio precautorio en el proceso de integración del MERCOSUR.¹⁰²
9. Es importante conocer y tener en cuenta las experiencias positivas en algunas provincias por parte de las autoridades en lo que se refiere a la aplicación del principio precautorio.¹⁰³

¹⁰² Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente, adoptado en la XI Reunión Ordinaria del S.G.T. N.6 (asunción del Paraguay, 16 y 17 de marzo de 1999). Citado por José Esain en *El Derecho Agrario Ambiental y la cuestión de los "Feed Lots"- La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires aplica la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Consejo de Estado Francés tomando al principio de precaución como elemento para apreciar la razonabilidad de un acto administrativo en el marco del poder de policía ambiental*. Nota a la sentencia "Ancore SA c/Municipalidad de Daireaux". Publicado en JA 6.11.2002 JA 2002-IV, fascículo nro. 6 p. 34.

¹⁰³ V.g. Salta. El artículo 4° de la Ley 7.070 de Protección del Medio Ambiente (B.O de la Provincia de Salta: 27/01/00), enumera expresamente cuáles son los principios de política ambiental por los cuales el Estado Provincial en materia de protección al medio ambiente, se regirá. Entre ellos en el inc. 1° menciona el principio de precaución diciendo que "cuando una sustancia, actividad o un proyecto de desarrollo puedan producir un daño irreversible al medio ambiente, se deben tomar medidas para detenerlo; aún cuando no haya pruebas científicas que demuestren concluyentemente que exista una relación directa entre aquella sustancia, actividad o proyecto y el daño al medio". Ley disponible en: http://www.gobiernosalta.gov.ar/medioambiente/L7070/LEY_7070.htm

Juicio por daño ambiental

Partiendo del análisis de los diversos aspectos vinculados al juicio por daño ambiental, los participantes arribaron a las siguientes conclusiones y recomendaciones a ser formuladas a las autoridades del Poder Judicial, y asimismo al Poder Legislativo y Ejecutivo Nacional y Provincial, en el marco de su competencia respectiva.

■ Definición

1. Se recomendó establecer un criterio de interpretación de los términos utilizados por el legislador en la LGA, considerando que el capítulo sobre Daño Ambiental en los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 33 hace referencia al daño ambiental, de incidencia colectiva o colectivo.
2. Luego de la reforma constitucional, se ha creado un nuevo marco jurídico de responsabilidad (que no es administrativo ni civil, sino ambiental *per se*). En este sentido el daño ambiental individual se encuentra incluido en la noción clásica de daño del Derecho Civil, mientras que el daño ambiental de incidencia colectiva está dentro del régimen creado por la CN en su artículo 41, párrafo 1 y el respectivo de la LGA.
3. Se propuso introducir el concepto de daños punitivos a fin de evitar que el resultado de la evaluación del costo-beneficio de producir un daño sea conveniente al contaminador. Se sostuvo que este instituto podría encontrar sustento legal en el artículo 1078 del Código Civil (daño moral), aunque también podría ser aplicado sin norma expresa a través de una interpretación integral. Otra opción sería realizar una aplicación analógica del principio de prevención (idea de “violación de la prevención”) establecido en la LGA. Asimismo, se mencionó que la Ley de defensa del consumidor 24.240¹⁰⁴, al prever ciertas sanciones a quien produce un daño, ha incorporado conceptos que guardan analogía con los daños punitivos. No obstante, se sugirió que en una futura ley de daño ambiental se incluyeran expresamente los daños punitivos.

¹⁰⁴Ley 24.240 (B.O.: 15/10/1993).

■ Legitimación activa

1. Se recomienda interpretar la LGA de acuerdo a los preceptos constitucionales. En este sentido, se considera pertinente que la imposibilidad de litis-consorcio no cercene el acceso a la jurisdicción, que debe ser amplio. En tal sentido se recomienda a las legislaturas provinciales y a los jueces la aplicación del reconocimiento de dicho acceso a la jurisdicción en pos de la defensa del derecho al ambiente sano cuando se trata de un daño ambiental de incidencia colectiva.
2. Se considera conveniente la inclusión del Ministerio Público entre los sujetos que poseen legitimación activa.

■ Medidas de urgencia y prueba

1. Se identifica la problemática que encuentra el juez para afrontar decisiones ambientales en una temática que abarca diversas disciplinas. En este sentido, se recomienda considerar la pertinencia de la utilización del “*amicus curiae*”, instituto por el cual puede solicitarse opinión de instituciones y personas calificadas en relación a la problemática planteada en la litis.
2. Se remarca la importancia de la valoración de los dictámenes emitidos por organismos del estado y su asimilación a los periciales. Esto a todas luces contribuye a crear una fluida relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo y asimismo a destinar recursos de la comunidad a su propia beneficio (el daño ambiental colectivo perjudica a la comunidad en su conjunto).
3. Se destacó la importancia del acceso a la información tanto en la capacidad técnica del juez, como en la de litigar de los actores.
4. La “medida autosatisfactiva” es una herramienta que podría ser utilizada en materia ambiental. Se relaciona con la tutela anticipada. La misma es un requerimiento “urgente” formulado al órgano jurisdiccional por los justiciables que se agota con su despacho favorable, no siendo, entonces, necesaria la iniciación de una ulterior acción principal para evitar su caducidad o decaimiento.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Peyrano, Jorge W. *Los nuevos ejes de la reforma procesal civil: la medida autosatisfactiva*, en E.D. 169-1345. Citado por Jorge W. Peyrano en *Medidas Autosatisfactivas* p. 27. Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni Editores.

■ Costos y costas

1. Es indispensable tener en consideración la diferencia en las capacidades entre actores de interés público frente a las empresas o el mismo Estado. En tal sentido, se propone el reconocimiento de la gratuidad de las costas en las causas de interés público.
2. Se recomienda observar la teoría de las cargas dinámicas (que se encuentra en muchos códigos procesales provinciales), que considera que quien debería probar es “*aquella parte que se encuentre en mejores condiciones técnicas, económicas, jurídicas o fácticas.*”¹⁰⁶

■ Reparación del daño

Se recomienda, cuando la reparación *in natura* sea imposible, considerar, entre otros, los siguientes criterios para el cálculo de la reparación pecuniaria:

1. La consideración de los servicios ambientales que el ecosistema prestaba con anterioridad al acaecimiento del daño.
2. Los valores culturales que dicho ecosistema poseía antes de la ocurrencia del daño.

■ Seguros y fondos en la LGA

1. Conceptos de la LGA. El artículo 22 obliga al seguro ambiental y, asimismo, establece que se puede constituir un fondo privado (fondo de restauración ambiental).¹⁰⁷ Asimismo, el artículo 34 crea un fondo público llamado Fondo de Compensación Ambiental, cuya organización y administración debe ser establecida por ley especial.
2. Se recomienda que la legislación y reglamentaciones que se relacionen con este tema provengan del diálogo intersectorial.
3. Algunos participantes sostuvieron la necesidad de que se sancione una ley de seguro ambiental a fin de garantizar mayor seguridad ju-

¹⁰⁶ Ver Sobrino, W. *Seguros de daños ambientales: luces y sombras de uno de los mayores desafíos para la industria del seguro en el siglo XXI*. J.A. 2002-III, fascículo n. 4. (pág 62).

¹⁰⁷ El art. 22 LGA 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 pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.*”

rídica. No obstante ello, la opinión mayoritaria sostuvo que aún cuando en el futuro se sancione esta ley específica, en la actualidad hay soluciones para dar operatividad a lo establecido en la LGA respecto del seguro ambiental dentro del ordenamiento jurídico, a través del dictado de normas administrativas.

4. Respecto al fondo optativo privado y el fondo público, ambos deben tener tratamiento distinto.
5. En relación al fondo optativo privado, se consideraría la posibilidad de tener en cuenta la experiencia de fondos privados existentes, provenientes de leyes sectoriales (forestoindustriales / mineros).
6. Algunos participantes consideran conveniente que se establezcan máximos indemnizatorios para que las compañías aseguradoras, que son de responsabilidad limitada, establezcan criterios sobre sus pólizas.
7. Se alude a los topes máximos indemnizatorios existentes en el derecho internacional y se estima, sin consenso unánime, que esto podría facilitar la implementación del seguro ambiental.

- II -

GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

A. TEXTO DE LA LEY 25.612 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

Establécense los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales o de actividades de servicios. Niveles de riesgo. Generadores. Tecnologías. Registros. Manifiesto. Transportistas. Plantas de tratamiento y disposición final. Responsabilidad civil. Responsabilidad administrativa. Jurisdicción. Autoridad de aplicación. Disposiciones complementarias.

Sancionada: julio 3 de 2002

Promulgada parcialmente: julio 25 de 2002

Boletín Oficial: Julio 29 de 2002

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

TITULO I

Capítulo I

De las disposiciones generales

ARTICULO 1º — Las disposiciones de la presente ley establecen los presupues-

tos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

Se entiende por proceso industrial, toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales.

Se entiende por actividad de servicio, toda actividad que complementa a la industrial o que por las características de los residuos que genera sea asimilable a la anterior, en base a los niveles de riesgo que determina la presente.

ARTICULO 2º — Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor o generador no

pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

ARTICULO 3º — Se entiende por gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que comprenden las etapas de generación, manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento o disposición final de los mismos, y que reducen o eliminan los niveles de riesgo en cuanto a su peligrosidad, toxicidad o nocividad, según lo establezca la reglamentación, para garantizar la preservación ambiental y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 4º — Los objetivos de la presente ley son los siguientes:

a) Garantizar la preservación ambiental, la protección de los recursos naturales, la calidad de vida de la población, la conservación de la biodiversidad, y el equilibrio de los ecosistemas;

b) Minimizar los riesgos potenciales de los residuos en todas las etapas de la gestión integral;

c) Reducir la cantidad de los residuos que se generan;

d) Promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable;

e) Promover la cesación de los vertidos riesgosos para el ambiente.

ARTICULO 5º — Quedan excluidos del régimen de la presente ley y sujetos a normativa específica:

a) Los residuos biopatogénicos;

b) Los residuos domiciliarios;

c) Los residuos radiactivos;

d) Los residuos derivados de las operaciones normales de los buques y aeronaves.

ARTICULO 6º — Se prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos, provenientes de otros países al territorio nacional, y sus espacios

aéreo y marítimo; con excepción de aquellos residuos que por reglamentación sean incluidos, previamente, en una lista positiva, aprobados por la autoridad de aplicación y que los interesados demuestren, en forma fehaciente, que serán utilizados como insumos de procesos industriales. Asimismo, cabe la excepción para el tránsito de residuos previsto en convenios internacionales.

CAPITULO II

De los niveles de riesgo

ARTICULO 7º — La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), concertará los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos definidos en el artículo 2º; para ello, se deberán tener en cuenta: los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación sobre la calidad de vida de la población, sus características, calidad y cantidad, el origen, proceso o actividad que los genera, y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y de actividades de servicio. Asimismo, se deberán respetar las regulaciones establecidas en los convenios internacionales suscriptos.

ARTICULO 8º — Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, medio y alto.

CAPITULO III

De los generadores

ARTICULO 9º — Se considera generador, a toda persona física o jurídica, pública o privada, que genere residuos industriales y de actividades de servicio, conforme lo definido en el artículo 1º.

ARTICULO 10. — La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición

final de los residuos industriales es del generador.

ARTICULO 11. — Los generadores de residuos industriales deberán instrumentar las medidas necesarias para:

a) Minimizar la generación de residuos que producen, pudiendo para ello, adoptar programas progresivos de adecuación tecnológica de los procesos industriales, que prioricen la disminución, el reuso, el reciclado o la valorización, conforme lo establezca la reglamentación;

b) Separar en forma apropiada los residuos incompatibles entre sí, evitando el contacto de los mismos en todas las etapas de la gestión, definida en el artículo 2º.

c) Envasar los residuos industriales, cuando las medidas de higiene y seguridad ambientales lo exijan, identificar los recipientes y su contenido, fecharlos y no mezclarlos, conforme lo establezca la reglamentación.

d) Tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23.

e) Reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos.

ARTICULO 12. — Los generadores deberán presentar periódicamente una declaración jurada en la que se especifiquen los datos identificatorios y las características de los residuos industriales, como así también, los procesos que los generan. La misma deberá ser exigida por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso previsto en el artículo 11 inciso e) dicha declaración jurada deberá ser

avalada por los estudios técnicos pertinentes y suscripta por quien reuse o recicle los residuos, previa autorización por parte de la autoridad competente.

ARTICULO 13. — Todo generador de residuos industriales deberá brindar, a la autoridad competente, la información necesaria para la correcta determinación de las características físicas, químicas y/o biológicas de cada uno de los residuos que se generen, y especificarlos cuali y cuantitativamente.

ARTICULO 14. — Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán establecer medidas promocionales para aquellos generadores que implementen programas de adecuación tecnológica, como resultado de una gestión ambiental integral, que estén aprobados por parte de las mismas, y destinados a mejorar los procesos industriales y productivos, en cuanto a la reducción de la contaminación ambiental, la cesación de los vertidos riesgosos sobre los recursos naturales, y la disminución de riesgos ambientales que pudiere ocasionar por el ejercicio de su actividad, conforme a las leyes complementarias de la presente que sancionen las distintas jurisdicciones.

ARTICULO 15. — A partir de la aprobación de los programas de adecuación aquellos generadores que establece el artículo 14 estarán integrados a un sistema diferencial de control, según lo determinen las leyes complementarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 16. — Todo generador de residuos industriales, en calidad de dueño de los mismos, es responsable de todo daño producido por éstos, en los términos del Título II de la presente ley.

CAPITULO IV

De las tecnologías

ARTICULO 17. — La autoridad de aplicación establecerá las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión integral de los residuos industria-

les, teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población y la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir.

ARTICULO 18. — Los generadores deberán fundamentar ante las autoridades correspondientes la elección de las tecnologías a utilizar en la gestión integral de los residuos industriales.

CAPITULO V

De los registros

ARTICULO 19. — Las autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables. de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales. La información obtenida por los mismos deberá integrarse en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la autoridad ambiental nacional y de libre acceso para la población, a excepción de la información que deba considerarse de acceso restringido, por afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional.

ARTICULO 20. — La autoridad de aplicación nacional establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, teniendo en cuenta las características del Sistema de Información Integrado.

CAPITULO VI

Del manifiesto

ARTICULO 21. — La naturaleza y cantidad de residuos, su origen y transferencia del generador al transportista, y de éste a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento o eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento con carácter de declaración jurada, que llevará la denominación de manifiesto.

ARTICULO 22. — La autoridad de aplicación nacional determinará las características mínimas comunes de la información que debe contener y los mecanismos de utilización del manifiesto.

CAPITULO VII

De los transportistas

ARTICULO 23. — Las personas físicas y jurídicas responsables del transporte de residuos, sólo podrán recibir y transportar aquellos que estén acompañados del correspondiente manifiesto. Los residuos industriales y de actividades de servicio transportados serán entregados en su totalidad y, únicamente, en los lugares autorizados por las autoridades correspondientes, para su almacenamiento, tratamiento o disposición final, que el generador determine.

ARTICULO 24. — Si por situación especial o de emergencia, los residuos no pudieren ser entregados en la planta de tratamiento, almacenamiento o disposición final indicada en el manifiesto, el transportista deberá comunicar esta situación inmediatamente al generador y tomar las medidas necesarias para garantizar en todo momento lo indicado en el artículo 4º de la presente.

ARTICULO 25. — La autoridad de aplicación nacional determinará las obligaciones a las que deberán ajustarse los transportistas de residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 26. — Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean las normas de las partes intervinientes.

Las autoridades ambientales provinciales podrán determinar excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo y sólo sean utilizados como insumo de otro proceso productivo.

ARTICULO 27. — 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.

ARTICULO 28. — Todo transportista de residuos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producido, durante el transporte desde los lugares de generación hasta los lugares autorizados de almacenamiento, tratamiento o disposición final.

CAPITULO VIII

De las plantas de tratamiento y disposición final

ARTICULO 29. — Se denomina planta de tratamiento a aquellos sitios en los que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier tipo de residuo industrial y de actividades de servicio, de modo tal, que se eliminen o reduzcan sus propiedades nocivas, peligrosas o tóxicas, o se recupere energía y recursos materiales, o se obtenga un residuo de niveles de riesgo menor, o se lo haga susceptible de recuperación o valorización, o más seguro para su transporte o disposición final, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa.

ARTICULO 30. — Se denomina planta de disposición final a los sitios especialmente construidos para el depósito permanente de residuos industriales y de actividades de servicio, que reúnan condiciones tales que se garantice la inalterabilidad de la cantidad y calidad de los recursos naturales, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa.

ARTICULO 31. — Por razones excepcionales y debidamente fundadas, las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán autorizar plantas de almacenamiento, para el depósito transitorio de residuos, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo o afecten la calidad de vida de la población, significativamente.

Los criterios de transitoriedad y los plazos de almacenamiento serán determinados por las autoridades correspondientes, en base a fundamentos técnicos y según sean las características ambientales del sitio de emplazamiento, su entorno y los niveles de riesgo de los residuos que se deban almacenar.

ARTICULO 32. — Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, previo a su habilitación, deberá realizar un estudio de impacto ambiental, el cual deberá ser presentado ante la autoridad competente, que emitirá una declaración de impacto ambiental, en la que fundamente su aprobación o rechazo. La reglamentación determinará los requisitos mínimos y comunes que deberá contener dicho estudio.

ARTICULO 33. — La autoridad de aplicación nacional acordará con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), las características y contenidos del estudio de impacto ambiental y las condiciones de habilitación de las plantas de almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales y de actividades de servicio, así como las características particulares que deben tener las mismas de acuerdo a la calidad y cantidad de residuos que traten, almacenen o dispongan finalmente.

ARTICULO 34. — Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos industriales deberá llevar un registro de operaciones permanente, en la forma que determine la autoridad competente, cuya información deberá integrarse al Sistema de Información Integrado.

ARTICULO 35. — La autoridad de aplicación nacional acordará con las autoridades

des provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los criterios generales sobre las condiciones de cierre de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, debiéndose garantizar en todo momento la preservación ambiental y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 36. — La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), establecerá los criterios generales, mínimos y comunes sobre los métodos y la factibilidad de almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 37. — En toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, sus titulares serán responsables, en calidad de guardianes o dueño en el caso que la autoridad competente haya realizado la correspondiente certificación conforme el inciso b) del artículo 43, de todo daño producido por éstos en razón de la actividad que en ella se desarrolla.

ARTICULO 38. — Las personas físicas y jurídicas titulares o responsables de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, deberán 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.

ARTICULO 39. — El uso de la propiedad inmueble para la instalación o funcionamiento de sistemas y plantas de tratamiento o disposición final de residuos deberá ser comunicado para su asiento registral pertinente en el registro de la propiedad que corresponda.

TITULO II

CAPITULO I

De la responsabilidad civil

ARTICULO 40. — Se presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo defi-

nido según los alcances del artículo 2º, es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley 17.711.

ARTICULO 41. — En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, no es oponible a terceros la transmisión del dominio o abandono voluntario de los residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 42. — El dueño o guardián de un residuo no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

ARTICULO 43. — La responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos, no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de éstos, a excepción de:

a) Aquellos daños causados por el mayor riesgo que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un manejo o tratamiento inadecuado o defectuoso, realizado en cualquiera de las etapas de la gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicio;

b) Cuando el residuo sea utilizado como insumo de otro proceso productivo, conforme lo determine la reglamentación.

CAPITULO II

De la Responsabilidad Administrativa

ARTICULO 44. — Toda infracción a las disposiciones de esta ley, su reglamentación y las normas complementarias que en su consecuencia se dicten, será reprimida por la autoridad competente con las siguientes sanciones, que podrán ser acumulativas:

a) Apercibimiento;

b) Multa desde 50 (cincuenta) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración correspondiente hasta 200 (doscientas) veces ese valor;

c) Clausura temporaria, parcial o total;

d) Suspensión de la actividad desde 30 (treinta) días hasta 1 (un) año;

e) Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones de los registros correspondientes.

Estas sanciones se aplicarán con prescindencia de la responsabilidad civil o penal que pudiere imputarse al infractor.

La suspensión o cancelación de la inscripción en los registros implicará el cese de las actividades y la clausura del establecimiento o local, debiéndose efectuar las denuncias penales que pudiere corresponder.

ARTICULO 45. — Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho a la defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y riesgo o daño ocasionado.

ARTICULO 46. — En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 44 podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad.

ARTICULO 47. — Se considerará reincidente al que, dentro del término de 3 (tres) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción, de idéntica o similar causa.

ARTICULO 48. — Las acciones para imponer sanciones por la presente ley prescriben a los 5 (cinco) años contados a partir de la fecha en que la autoridad hubiese tomado conocimiento de la infracción.

ARTICULO 49. — Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo 44, inciso b) serán percibidas por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente, a la restauración y protección ambiental, no pudiendo ser utilizado para otros fines presupuestarios, en cada una de las jurisdicciones, y de acuerdo a lo que establezcan las normas complementarias.

ARTICULO 50. — Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el artículo 44.

CAPITULO III

De la Responsabilidad Penal

ARTICULO 51. — Incorporáse al Código Penal de la Nación, el presente capítulo sobre delitos ambientales, como, ley complementaria.

ARTICULO 52. — Será reprimido con prisión de 3 (tres) a 10 (diez) años, el que, utilizando residuos industriales y de actividades de servicio, adulterare o contaminare el agua, el suelo, la atmósfera, o poniendo en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos.

Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona o extinción de una especie de ser vivo, la pena será de 10 (diez) a 25 (veinticinco) años de reclusión o prisión.

ARTICULO 53. — Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de 1 (un) mes a 2 (dos) años.

Si resultare enfermedad, lesión o muerte de alguna persona o especie, la pena será de 6 (seis) meses a 5 (cinco) años.

ARTICULO 54. — Cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, responsable técnico, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir.

CAPITULO IV

De la Jurisdicción

ARTICULO 55. — Será competente para conocer de las acciones que derivan de la presente ley la Justicia ordinaria que corresponda.

TITULO III

CAPITULO I

De la Autoridad de Aplicación

ARTICULO 56. — Será autoridad de aplicación de la presente ley el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 57. — Compete a la autoridad de aplicación:

a) Entender en la determinación de políticas en materia de residuos industriales y de actividades de servicio, en forma coordinada, con las autoridades con competencia ambiental de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA);

b) Promocionar la utilización de procesos productivos y métodos de tratamiento que impliquen minimización, reciclado y reutilización de los mismos, y la incorporación de tecnologías más adecuadas para la preservación ambiental;

c) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, el que deberá, entre otros, incluir los parámetros de reducción de los residuos en la etapa generación, y los plazos de cumplimiento;

d) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de los residuos;

e) Desarrollar un Sistema de Información Integrado, de libre acceso para la población, que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos;

f) Administrar los recursos nacionales y los provenientes de la cooperación internacional, destinados al cumplimiento de la presente ley;

g) Ejercer todas las demás facultades y atribuciones que por esta ley se le confieren.

TITULO IV

CAPITULO I

Disposiciones Complementarias

ARTICULO 58. — La autoridad de aplicación elaborará y mantendrá actualizado un listado de elementos o sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas, contenidas en los residuos industriales y de actividades de servicio, en la que se especifiquen las características de riesgo, y que son resultantes de las diferentes actividades antrópicas abarcadas por esta ley, el cual deberá ser incorporado al Sistema de Información Integrado.

ARTICULO 59. — El Poder Ejecutivo contemplará, mediante la reglamentación de la presente, la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que, como resultado de la optimización de sus procesos de producción, cambios de tecnologías o de una gestión ambiental adecuada en general, minimicen la generación de residuos, reutilicen o reciclen los mismos, disminuyendo, en forma significativa los niveles de riesgo que establece el artículo 7º.

ARTICULO 60. — **Derógase la Ley 24.051 y toda norma o disposición que se oponga a la presente.**

Hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 24.051 y sus anexos, respecto de la materia. Asimismo, hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley.

ARTICULO 61. — Se recomienda a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma

ma de Buenos Aires a dictar normas complementarias a la presente en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a que proponga las políticas para la implementación de la presente ley.

ARTICULO 62. — El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los 120 (ciento veinte) días corridos a partir de su promulgación.

ARTICULO 63. — La presente ley será de orden público.

ARTICULO 64. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA.

NOTA: Los textos en negrita fueron observados por el Decreto Nacional N°1343/02.

DECRETO NACIONAL 1343/02

Buenos Aires, 25 de julio de 2002

Boletín Oficial: 29 de julio de 2002

VISTO el Proyecto de Ley registrado bajo el N°25.612, sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el día 3 de julio de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que el citado Proyecto de Ley regula la "Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios".

Que el Capítulo III del Título II del Proyecto de Ley establece un régimen de responsabilidad penal que se incorpora al Código Penal de la Nación como ley complementaria.

Que a través de dicho régimen se estableció en el artículo 52 del proyecto, una figura penal que reprime con prisión de TRES (3) a DIEZ (10) años al que, utilizando residuos industriales y de actividades de servicio adulterare contaminare el medio ambiente o ponga en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la

diversidad biológica o los sistemas ecológicos; estableciendo a su vez, un agravante, que lleva la pena máxima a VEINTICINCO (25) años de reclusión o prisión para el caso de que el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona o la extinción de una especie de ser vivo.

Que la figura penal descripta, eje del régimen penal del Proyecto de Ley, contiene elementos típicos que la definen como una figura "abierta" desde una perspectiva de análisis dogmática.

Que a través de los artículos 53 y 54 se completa el régimen de responsabilidad penal previsto en el referido proyecto. Por el primero de los artículos citados, se establece una figura culposa, con su agravante, y a través del artículo restante, se determina el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas.

Que resulta prudente entonces, mantener la vigencia del régimen penal establecido en la Ley N°24.051.

Que, en consecuencia, corresponde observar los artículos 51, 52, 53, 54 y 60, primer párrafo, del Proyecto de Ley registrado bajo el N°25.612.

Que la presente medida no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de Ley sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL se encuentra facultado para dictar el presente en virtud de lo dispuesto por el artículo 80 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS
DECRETA:

Artículo 1º — Obsérvanse los artículos 51, 52, 53 y 54 del Proyecto de Ley registrado bajo el N°25.612.

Art. 2º — Obsérvase el primer párrafo del artículo 60 del Proyecto de Ley registrado bajo el N°25.612.

Art. 3º — Con las salvedades establecidas en los artículos anteriores, cúmplase, promúlgase y téngase por Ley de la Nación el Proyecto de Ley registrado bajo el N°25.612.

Art. 4º — Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 5º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DUHALDE. — Alfredo N. Atanasof. — Roberto Lavagna. — Jorge R. Matzkin. — Juan J. Alvarez. — María N. Doga. — Ginés M. González García. — Graciela Giannettasio. — José H. Jaunarena.

B. CONCLUSIONES DEL TALLER 4:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY 25.612 - GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 5 de diciembre de 2002 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Asistencia: María Esperanza Alonso (FARN)

Conclusiones en temas de distribución de competencias

1. La distribución de competencias en el marco de la Ley 25.612 fue identificada como una cuestión de tratamiento prioritario –que según algunos participantes debería abordarse de modo previo a la reglamentación de la ley–.
2. Más puntualmente, la discusión de los participantes se centró en torno a la naturaleza, competencias, potencialidades y limitaciones del COFEMA. Hubo acuerdo en cuanto a la importancia del COFEMA; no obstante, se trasuntaron diferentes posturas en cuanto al alcance de sus competencias.

En este sentido se señaló que:

1. Se debería asumir como principio orientador, en orden al deslinde de competencias, el artículo 57 incs. a y c, conforme al cual las políticas en materia de residuos deben ser entendidas de modo coordinado por la autoridad de aplicación en el marco del COFEMA (*in dubio pro COFEMA*).

2. El COFEMA es el espacio de consenso y concertación entre la autoridad de aplicación y las provincias y, en consecuencia, propicia mejores oportunidades para la implementación efectiva de las políticas y normas nacionales. La autoridad de aplicación actual entiende la importancia del COFEMA, y en tal sentido, ha manifestado que consultará con el COFEMA sus proyectos de resolución acerca de la temática analizada.
3. El COFEMA debe ingresar en un proceso ascendente de mayor institucionalidad. En este sentido, es necesario que las provincias –que no lo hayan hecho– ratifiquen el acta de constitución del COFEMA. Por otra parte, es necesario proveer a dicha instancia de los recursos necesarios para su funcionamiento.
4. El tema del efectivo cumplimiento de las resoluciones del COFEMA debe merecer un mayor ejercicio de análisis. En base a la existencia de un proyecto previo, se expresó que dicho ente podría asumir el carácter de una instancia de mediación, previa a la vía judicial. Asimismo, se propusieron otros mecanismos de cumplimiento basados en el derecho comparado; sin embargo, se acotó que habría que ser muy cuidadosos en la valoración de tales instrumentos conforme a la realidad nacional.
5. Se acotó que no es competencia del COFEMA dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental establecidos por el artículo 41 de la CN por cuanto dicha función ha sido atribuida a la Nación. No obstante, dicha entidad, una vez determinadas las normas básicas, puede ser el ámbito donde puedan aclararse dudas emergentes de las mismas, o donde se acuerden criterios para facilitar su aplicación.

Conclusiones en temas de la reglamentación de la Ley 25.612

1. La Ley 25.612 no define con claridad los alcances de la reglamentación de la ley, por tanto, es necesario reflexionar sobre sus contenidos. ¿Cuál es el alcance de las atribuciones reglamentarias del Poder Ejecutivo Nacional?
2. Es pertinente reflexionar hasta qué punto debe ser reglamentada en materia administrativa la ley, y cómo juegan los avances/antecedentes en la materia realizados por las provincias.

3. Resulta importante reflexionar sobre cómo poder operar la continuidad de gestión a través de la Ley 24.051¹⁰⁸ y la Ley 25.612, teniendo en cuenta que un buen número de provincias adhirieron al anterior régimen legal.
4. Por otra parte, deben ser identificadas las contradicciones o incongruencias entre la Ley 24.051 y la Ley 25.612.
5. El proceso de reglamentación de la Ley 25.612 debería avanzar con cuidado, trabajando sobre la base de los temas consensuados entre las provincias, el sector privado, etc. Se señaló, asimismo, que las opiniones y comentarios vertidos en el presente taller constituían buenos aportes en dicho proceso. Finalmente, se consideró que debía rescatarse la experiencia de construcción normativa y de solución de problemas ganada a partir de la Ley 24.051.

Conclusiones en otros temas

1. Es necesario ahondar en la definición y alcances de los presupuestos mínimos establecidos por la Constitución Nacional en la materia específica de los residuos industriales.
2. Es necesario avanzar en la definición de aspectos referidos al ámbito de aplicación material de la Ley 25.612; a saber, la definición de residuo, la definición de actividades generadoras y los niveles de riesgo de los residuos industriales, conforme al artículo 7 de la Ley –esto es, en el marco de la concertación entre la autoridad de aplicación y el COFEMA–.
3. Las prescripciones del Convenio de Basilea deben ser tenidas en cuenta respecto al tema de la definición de residuos.
4. El tema del transporte interjurisdiccional de residuos debe ser analizado y abordado de modo prioritario. Sobre el particular se propuso la suscripción de un convenio general en el marco del COFEMA, en orden a evitar un escenario caótico de decenas de convenios interprovinciales sobre la misma materia.
5. La Ley 25.612 posee incongruencias respecto a la Ley General del Ambiente y la Ley de PCBs. En todo caso resulta necesario analizar tales incompatibilidades.

¹⁰⁸Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos (B.O.: 17/01/1992).

C. CONCLUSIONES DEL TALLER 5:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY 25.612 - GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 6 de agosto de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Facilitación: Carlos González Guerrico (CARI)

Asistencia: María Esperanza Alonso y Natalia Machain (FARN)

Comentarios Iniciales

Se inició el debate con una breve introducción explicando que el objetivo de estos talleres es contribuir en el proceso de reglamentación de las leyes sobre presupuestos mínimos de protección ambiental. Se recordó a los presentes las conclusiones del primer taller sobre Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de Residuos Industriales realizado el 5 de diciembre de 2002 cuyas conclusiones servirían de insumo para este segundo taller sobre la temática. Luego se abordó brevemente la Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (LRI).

Definición de residuos industriales

En relación a este punto, se coincidió en que la ley presenta lineamientos básicos y la reglamentación redefiniría mucho en tal sentido. La LRI de-

fine el concepto de residuo en el artículo 2¹⁰⁹ que debe ser complementado con los artículos 7 y 8.¹¹⁰ El artículo 7 manda a la autoridad de aplicación nacional concertar en el ámbito del COFEMA los niveles de riesgo que poseen los distintos residuos definidos en el artículo 2. Asimismo, el artículo 7 *in fine* establece que deberán respetarse las regulaciones establecidas en los Convenios internacionales suscriptos (v.g. Convenio de Basilea).¹¹¹ El artículo 8 establece que las autoridades provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires son las responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la ley. Como así también, son responsables de identificar a los generadores, caracterizar los residuos que producen y clasificarlos según niveles de riesgo (alto, medio, bajo y nulo).¹¹²

En este sentido, se hizo referencia a las conclusiones del primer taller de residuos industriales en donde se destacó la necesidad de avanzar en la definición de aspectos referidos al ámbito de aplicación material de la Ley 25.612; a saber, la definición de residuo, la definición de actividades generadoras y los niveles de riesgo de los residuos industriales, conforme al artículo 7 de la Ley –esto es, en el marco de la concertación entre la autoridad de aplicación nacional y el COFEMA–.¹¹³

¹⁰⁹ Art. 2 LRI “Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo”.

¹¹⁰ Art. 7º LRI “La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), concertará los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos definidos en el artículo 2º; para ello, se deberán tener en cuenta: los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación sobre la calidad de vida de la población, sus características, calidad y cantidad, el origen, proceso o actividad que los genera, y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y de actividades de servicio. Asimismo, se deberán respetar las regulaciones establecidas en los convenios internacionales suscriptos”.

Art. 8º LRI “Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, mediano y alto”.

¹¹¹ Ley Nacional 23.922, aprueba el *Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación*. Suscripto en Basilea, Suiza. (B.O: 24/04/1991). Texto disponible en: <http://www.medioambiente.gov.ar/mlegal/tratados/ley23922.htm>

¹¹² Si bien el art. 8 de la LRI se refiere a tres niveles de riesgo: *alto, medio y bajo*, el art. 26 de la LRI suma el término *nulo*.

¹¹³ Conclusiones del taller de expertos FARN del Comité Argentino de UICN y de la Comisión de Derecho Ambiental de UICN – Argentina sobre “*Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de Residuos Industriales*”, realizado el 5 de diciembre del año 2002 en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Definición de niveles de riesgo

1. Se recomienda definir los niveles de riesgo en función de los factores considerados en el artículo 7 de la LRI: “... *los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación sobre la calidad de vida de la población, sus características, calidad y cantidad, el origen, proceso o actividad que los genera, y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y de actividades de servicio*”. Asimismo, la consideración de un sistema de evaluación de esos riesgos que combine dichos factores y tenga en cuenta aspectos esenciales de la evaluación de riesgos, tales como la identificación del peligro, la evaluación de dosis y respuesta, de la exposición y su caracterización. Componentes, tales como en el marco de una categorización dinámica. No obstante ello, hay residuos que *a priori* pueden ser definidos como de riesgo alto. En consecuencia, se recomienda una metodología de doble entrada (que considere por un lado la combinación de los diversos componentes y por otro lado un sistema de listado de residuos *a priori* de riesgo alto), ya que la misma tendería a solucionar el problema del margen de variabilidad.
2. En cuanto a la consideración de listados, se estima considerar como base lo plasmado por el Convenio de Basilea. Respecto de la categorización dinámica, se recomienda la estimación de un cálculo polinómico, que considere los aspectos mencionados en el apartado precedente.
3. Se recomienda un procedimiento transparente que, en coherencia con el sistema de doble entrada mencionado, permita a la autoridad elevar el nivel de riesgo sin ser arbitraria.
4. Hubo acuerdo en que el criterio de responsabilidad diferenciada debe establecerse según sea el nivel de riesgo: alto, medio, bajo y nulo. Aquí se diferenciarían los requerimientos administrativos según el nivel de riesgo y peligrosidad.
5. Se hace referencia al principio precautorio que está en la LGA a la hora de evaluar los criterios.

Transporte de residuos industriales, aspectos centrales que deberían considerarse en un acuerdo interjurisdiccional multilateral

Para el transporte interjurisdiccional de residuos el artículo 26 de la LRI

exige un convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes.¹¹⁴ Existe un alto número de provincias que cuenta con una prohibición de ingreso de residuos peligrosos a su territorio.¹¹⁵

1. Se recomienda celebrar un convenio interjurisdiccional a los fines de salvar el obstáculo que presenta la ley en este tema. Asimismo, se destaca la necesidad de que desde el COFEMA se impulse un acuerdo multilateral entre las jurisdicciones.
2. Se sugiere tomar los principios del Derecho Internacional, Constitución Nacional, Convenios Internacionales, Ley General del Ambiente (25.675) a los fines de destrabar la prohibición que establece la ley.
3. Como principio general se propone partir de la regla de que está permitido el tránsito y el transporte entre las distintas jurisdicciones, considerando que la prohibición que establece la Constitución Nacional (art. 41 *in fine*) es para el ingreso de residuos provenientes del exterior¹¹⁶ y que en consecuencia las prohibiciones provinciales de ingreso sólo deben interpretarse respecto del ingreso de residuos provenientes del exterior.¹¹⁷ Cada jurisdicción podrá, de todas formas, establecer las condiciones mínimas de seguridad para el ingreso de residuos provenientes de otras jurisdicciones. En la única situación en la cual se podría plantear una prohibición de ingreso sería para el caso en que una jurisdicción no contara con capacidad técnica para tratar o disponer de un residuo. Esta interpretación debería vincularse con el principio de proximidad que promueve el tratamiento de los residuos en el ámbito más cercano al del lugar de generación de ese residuo. Esta propuesta halla sustento en la cláusula de comercio y asimismo en la prohibición

¹¹⁴ Art. 26 "Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean".

¹¹⁵ Nonna, Silvia C. (2002). *Argentina: Un escenario de prohibiciones internas en materia de residuos peligrosos*. El presente es una actualización de un artículo de la misma autora que fuera publicado en: *Derecho Ambiental*, 2ª Parte. Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina2. 24/7/JA 2002-III, fascículo n.4. (ISBN 987-1016-25-5). Se transcribe el aludido trabajo y se agregan cuatro puntos –V a VIII– de actualización y un cuadro anexo.

¹¹⁶ Artículo 41 *in fine* Constitución Nacional "(...) Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos (...)".

¹¹⁷ Quispe M, C. y Murgier A. *Prohibido el ingreso de residuos peligrosos - Algunas claves para la interpretación de las normas vigentes*. Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley. Año 8, Nº 5, noviembre de 2001.

de aduanas internas que establece nuestra Constitución Nacional (ver art. 75 inc.13 y art. 9 de la C.N).

4. Se propone contar con un único manifiesto con características comunes, aceptado por todas las jurisdicciones. El acuerdo tendría que decir que haya un solo manifiesto proveniente del lugar de origen del residuo que será controlado por la jurisdicción receptora. Debe homologarse el documento como instrumento de control (arts. 21 y 22).¹¹⁸ Existen antecedentes en este sentido que pueden considerarse (convenio multilateral de ingresos brutos, o en materia de transporte de ganado).
5. Existe consenso en cuanto a que el acuerdo multilateral debería considerar otras cuestiones como ser la geografía, calidad, ubicación de las plantas, etc. Como así también, combinar la Ley de Residuos Industriales con la Ley General del Ambiente: en cuanto al Ordenamiento Territorial, Evaluación de Impacto Ambiental, entre otros temas.

Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios

1. Se considera prioritaria la elaboración del Plan de Gestión Nacional en el ámbito del COFEMA en coherencia con los distintos requerimientos de la ley. Dada la complejidad del plan, se considera fundamental la aplicación del principio de progresividad contemplado en la Ley General del Ambiente.¹¹⁹ Asimismo, según se informó durante el taller, por la Resolución N° 68/03 del COFEMA¹²⁰ se creó una comisión especial, con representantes de cada región, para asesorar a la Asamblea sobre cuestiones operativas concretas que permitan optimizar la aplica-

¹¹⁸ Artículo 21 LRI “La naturaleza y cantidad de residuos, su origen y transferencia del generador al transportista, y de éste a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento o eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realice, quedará documentada en un instrumento con carácter de declaración jurada, que llevará la denominación de manifiesto”.

Artículo 22 LRI “La autoridad de aplicación nacional determinará las características mínimas comunes de la información que debe contener y los mecanismos de utilización del manifiesto”.

¹¹⁹ Artículo 4° de la Ley 25.675 “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: (...)”

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos (...)”

¹²⁰ Disponible en: http://www.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res68_03.htm (visitada el 10/09/03).

bilidad de las normas ambientales, respetando las competencias jurisdiccionales.

2. El Plan Nacional debe abarcar las etapas de generación, transporte, tratamiento y disposición de residuos industriales.
3. En cuanto al contenido del Plan, se recomienda incluir en el mismo:
 - a) Inventario nacional de residuos que comprenda la suma de los inventarios provinciales.
 - b) Inventario de las normas existentes a nivel local debido a que varias de las mismas tendrán que adecuarse al nuevo régimen.
 - c) Inventario de riesgos, que defina las áreas de riesgo y que incluya programas de sistematización de riesgos.
4. Se propone la planificación por regiones de la ubicación de las plantas de tratamiento de residuos industriales y en este sentido se sugiere tener en cuenta la Estrategia Nacional en Producción Limpia para Argentina (ENPL) a los fines de potenciar esfuerzos.¹²¹
5. Se indica que el proceso de elaboración del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios debe llevarse a cabo con la participación de todos los sectores de la sociedad.
6. Se destaca la necesidad de capacitar al generador y a la comunidad regulada respecto al tema. Para tal fin, se propone la elaboración de un manual de gestión ambiental.
7. Se propone la capacitación y asistencia técnica de quienes deben aplicar la norma en las distintas jurisdicciones.

Recomendaciones respecto de la transición institucional. Régimen de la Ley 24.051 - Régimen de la Ley 25.612

1. El Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios debe tener etapas. El COFEMA debería elaborar un plan de implementación. Se propone como plazo máximo para poner en vigencia el plan el año 2005. El Plan Nacional de Gestión Inte-

¹²¹ Proyecto conjunto que la Dirección de Ordenamiento Ambiental (DOA) de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, con el apoyo de la División de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales UNDESA) está desarrollando. Para mayor información: <http://www.medioambiente.gov.ar/ordenamiento/estrategia/default.htm>

gral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios debería existir antes de que se realice el cambio del Régimen de Residuos Peligrosos por el de Residuos Industriales.

2. Se interpreta que los registros y anexos de la Ley 24.051 continúan vigentes hasta tanto haya una reglamentación total y se implementen los registros del régimen de residuos industriales, de conformidad con el artículo 60 la Ley 25.612.¹²²
3. Se propone un proceso escalonado para la reglamentación. Asimismo, se indica como plazo el mes de enero de 2005 para que la LRI junto con sus instrumentos esté en funcionamiento.
4. Se indica la necesidad de promocionar los registros provinciales considerando la creación de los mismos en las jurisdicciones que no los poseen y la adaptación de los registros existentes. Para ello, se destacó la necesidad de asistencia y cooperación entre la Nación y las provincias.
5. La opinión mayoritaria propone la explícita derogación de la Ley 24.051 una vez que esté totalmente reglamentado e implementado el sistema de la LRI. Asimismo, considera que en dicha oportunidad será adecuado incorporar un nuevo régimen penal de residuos industriales. Una opinión minoritaria no coincide con esta postura.¹²³

¹²² Artículo 60 "Derógase la Ley 24.051 y toda norma o disposición que se oponga a la presente. Hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 24.051 y sus anexos, respecto de la materia. Asimismo, hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley".

¹²³ Opinión presentada por Cristina Maiztegui (Cámara de Diputados de la Pcia. Bs. As.) y Ricardo Jilek (Honorable Cámara de Senadores de la Nación).

- III -

GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS PCBs

A. TEXTO DE LA LEY 25.670

PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS PCBs

Establécense los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs, en todo el territorio de la Nación. Registro. Autoridad de Aplicación. Responsabilidades. Infracciones y sanciones. Disposiciones complementarias.

Sancionada: Octubre 23 de 2002

Promulgada: Noviembre 18 de 2002

Boletín Oficial: Noviembre 19 de 2002

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

PRESUPUESTOS MINIMOS PARA LA GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE PCBs

CAPITULO I

De las Disposiciones Generales

ARTICULO 1º — La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs, en todo el territorio de la Nación en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2º — Son finalidades de la presente:

a) Fiscalizar las operaciones asociadas a los PCBs.

b) La descontaminación o eliminación de aparatos que contengan PCBs.

c) La eliminación de PCBs usados.

d) La prohibición de ingreso al país de PCBs.

e) La prohibición de producción y comercialización de los PCBs.

ARTICULO 3º — A efectos de la presente ley, se entiende por:

PCBs a: los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm);

Aparatos que contienen PCBs a: cualquier aparato que contenga o haya contenido PCBs (por ejemplo transformadores, condensadores recipientes que contengan cantidades residuales) y que no haya sido descontaminado. Los aparatos de un tipo que pueda contener PCBs se considerarán como si contuvieran PCBs a menos que se pueda demostrar lo contrario;

Poseedor a: la persona física o jurídica, pública o privada, que esté en posesión de PCBs, PCBs usados o de aparatos que contengan PCBs;

Descontaminación: al conjunto de operaciones que permiten que los aparatos, objetos, materiales o fluidos contaminados por PCBs puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse en condiciones seguras, y que podrá incluir la sustitución, entendiéndose por ésta toda operación de sustitución de los PCBs por fluidos adecuados que no contengan PCBs;

Eliminación a: las operaciones de tratamiento y disposición final por medios aprobados por la normativa aplicable sobre residuos peligrosos.

ARTICULO 4º — El Poder Ejecutivo deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la prohibición de la producción, comercialización y del ingreso al país de PCBs, la eliminación de PCBs usados y la descontaminación o eliminación de los PCBs y aparatos que contengan PCBs dentro de los plazos estipulados en la presente, a fin de prevenir, evitar y reparar daños al ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.

ARTICULO 5º — Queda prohibido en todo el territorio de la Nación la instalación de equipos que contengan PCBs.

ARTICULO 6º — Queda prohibida la importación y el ingreso a todo el territorio de la Nación de PCB y equipos que contengan PCBs.

CAPITULO II

Del Registro

ARTICULO 7º — Créase el Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs que será administrado por el organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental y que reunirá a los registros existentes hasta la fecha.

ARTICULO 8º — Todo poseedor de PCBs deberá inscribirse en el registro creado en el artículo 7º.

Quedan excluidos de esta obligación aquellos que posean sólo aparatos que contengan un volumen total de PCBs menor a 1 (un) litro. El quedar exceptuado de

la inscripción al registro, no lo exime del cumplimiento de la presente ley. También deberán inscribirse en el registro, los fabricantes y comercializadores de PCBs.

La información requerida por la autoridad de aplicación para inscribir en el Registro tendrá carácter de declaración jurada.

ARTICULO 9º — Toda persona física o jurídica que realice actividades o servicios que implica el uso de las sustancias enumeradas en el artículo 3º 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.

ARTICULO 10. — El plazo para la inscripción en el registro será de ciento ochenta (180) días corridos.

CAPITULO III

De la Autoridad de Aplicación

ARTICULO 11. — A los efectos de la presente ley será Autoridad de Aplicación el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental. En carácter de tal tendrá las siguientes obligaciones:

a) Entender en la determinación de políticas en materia de gestión de PCBs en forma coordinada con las autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

b) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs.

c) Dictar las normas de seguridad relativas al uso, manipulación, almacenamiento y eliminación de PCBs y controlar el cumplimiento de las mismas.

d) Realizar estudios de riesgo y auditorías ambientales en caso de eventos de contaminación ambiental a cuyo conocimiento haya llegado por su pública repercusión o por denuncias de particulares. En este último caso deberá evaluar la seriedad de la denuncia y en caso de desestimarla, deberá fundamentar su decisión.

e) Coordinar con el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia en el área de salud, en los casos del inciso anterior, la realización de estudios epidemiológicos para prevenir y detectar daños en la salud de la población de la posible zona afectada.

f) Informar a los vecinos residentes en la zona afectada o en riesgo, mediante procedimientos que aseguren fehaciente y masivamente la difusión, los resultados de los informes ambientales y de los estudios epidemiológicos, como así también las medidas aplicadas y a aplicar.

g) Promover el uso de sustitutos de los PCBs y realizar una amplia campaña de divulgación ante la opinión pública sobre los daños que ocasionan la incorrecta eliminación de los mismos, y las medidas aconsejables para la reparación del medio ambiente.

h) Promover y coordinar con organismos gubernamentales y no gubernamentales, el apoyo técnico a la creación de sustitutos de los PCBs, al control de la calidad de los mismos, al acceso a los sustitutos ya existentes por parte de pequeñas y medianas empresas que por su actividad requieren de los mismos y a toda medida técnica que tienda al cumplimiento de sustituir las sustancias enumeradas en el artículo 3°.

i) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de la gestión de los PCBs.

ARTICULO 12. — La autoridad de aplicación nacional deberá, en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos, instrumentar las medidas necesarias para que todos los poseedores de PCBs del país puedan tener acceso a los instrumentos administrativos requeridos para la inscripción en el registro creado en el artículo 7°,

la información tendrá carácter de declaración jurada.

El poseedor deberá actualizar la información en el registro al menos cada dos (2) años y deberá notificar en forma inmediata cambios que involucren modificación de cantidades de PCBs aún sin usar, PCBs en uso y PCBs usados.

ARTICULO 13. — Se autoriza a la autoridad de aplicación a ampliar la lista de sustancias comprendidas en el artículo 3°, inciso a) de la presente, de conformidad con los avances científicos y tecnológicos en la materia.

CAPITULO IV

De las responsabilidades

ARTICULO 14. — Antes del año 2010 todos los aparatos que contengan PCBs, y que su poseedor quiera mantenerlos en operación, deberán ser descontaminados a exclusivo cargo del poseedor. Hasta tanto esto suceda el poseedor no podrá reponer PCBs, debiendo reemplazarlo por fluidos libres de dicha sustancia.

ARTICULO 15. — Antes del año 2005 todo poseedor deberá presentar ante la autoridad de aplicación, un programa de eliminación o descontaminación de los aparatos que contengan PCBs, con el objetivo de que al año 2010 no queden en todo el territorio de la Nación equipos instalados conteniendo PCBs.

ARTICULO 16. — Todo aparato que haya contenido: PCBs y habiendo sido descontaminado siga en operación deberá contar con un rótulo donde en forma clara se lea "APARATO DESCONTAMINADO QUE HA CONTENIDO PCBs".

ARTICULO 17. — Es obligación del poseedor de PCBs, en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos:

a) Identificar claramente todos los equipos y recipientes que contengan PCBs y PCBs usados, debe leerse claramente "CONTIENE PCBs".

b) Instrumentar un registro interno de actividades en las que estén involucrados PCBs.

c) Adecuar los equipos que contengan y los lugares de almacenamiento de PCBs y PCBs usados e instrumentar las medidas necesarias para evitar poner en riesgo la salud de las personas y la contaminación del medio ambiente.

ARTICULO 18. — Ante el menor indicio de escapes, fugas o pérdidas de PCBs en cualquier equipo o instalación, el Poseedor deberá instrumentar medidas correctivas y preventivas para reparar el daño ocasionado, disminuir los riesgos hacia las personas y el medio ambiente y evitar que el incidente o accidente vuelva a ocurrir.

ARTICULO 19. — Se presume, salvo prueba en contrario, que el PCBs, PCBs usado y todo aparato que contenga PCBs, es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley 17.711.

ARTICULO 20. — Se presume, salvo prueba en contrario, que todo daño causado por PCBs, y PCBs usado es equivalente al causado por un residuo peligroso.

CAPITULO V

De las infracciones y sanciones

ARTICULO 21. — Las infracciones a la presente ley, así como a su reglamentación y normas complementarias serán reprimidas por la autoridad de aplicación local, previo sumario que asegure el derecho de defensa y la valoración de la naturaleza de la infracción y el perjuicio causado, con las siguientes sanciones, que podrán ser acumulativas:

a) Apercibimiento;

b) Multa desde 10 (diez) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración pública nacional hasta 1000 (un mil) veces ese valor;

c) Inhabilitación por tiempo determinado;

d) Clausura;

e) La aplicación de estas sanciones es independiente de la responsabilidad civil o penal imputable al infractor.

Los mínimos y máximos establecidos en el inciso b) podrán duplicarse en el caso de reincidentes.

ARTICULO 22. — Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo anterior, inciso b) serán percibidas por las autoridades provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente a la restauración y protección ambiental en cada una de las jurisdicciones, de acuerdo a lo que establezcan las normas complementarias.

CAPITULO VI

De las disposiciones complementarias

ARTICULO 23. — Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

ARTICULO 24. — Independientemente a esta ley, los PCBs usados y residuos conteniendo PCBs siguen alcanzados por la normativa específica de residuos peligrosos.

ARTICULO 25. — Todos los plazos indicados en la presente ley se contarán a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 26. — La presente ley es de orden público y deberá ser reglamentada en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos.

ARTICULO 27. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

B. CONCLUSIONES DEL TALLER 6:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY 25.670 - PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS PCBs

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 12 de septiembre de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Facilitación: Carlos González Guerrico (CARI)

Asistencia: María Esperanza Alonso (FARN)

Competencias correspondientes a la Nación y las Provincias en cuanto a la definición y gestión de los PCBs

El artículo 41 de la Constitución Nacional¹²⁴ establece que la Nación debe dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias las normas necesarias para complementarlas. La Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (LPCBs) define el concepto de PCBs en su artículo 3.¹²⁵ En este sentido, durante el taller se planteó cuál debería ser el alcance de la

¹²⁴ Art. 41 "(...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (...)".

¹²⁵ Art. 3 "A efectos de la presente ley, se entiende por: PCBs a: los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm); Aparatos que contienen PCBs a: cualquier aparato que contenga o haya contenido PCBs (por ejemplo transformadores, condensadores recipientes que contengan cantidades residuales) y que no haya sido descontaminado. Los aparatos de un tipo que pueda contener PCBs se considerarán como si contuvieran PCBs

complementación de las normas provinciales, surgiendo del debate dos posturas de interpretación claramente contrapuestas:

1. La definición de PCBs que establece la LPCBs no puede ser pasible de complementación sustancial por parte de las provincias cuando esto implique una modificación en la definición presentada por la LPCBs. En este sentido, si una jurisdicción incrementa las exigencias dadas en la definición del artículo 3 de la LPCBs planteando que el límite de 50 ppm para fluidos que presenta la misma debe ser de un número menor, estaría modificando dicha definición.¹²⁶
2. La facultad que tienen las provincias de dictar normas complementarias no puede ser cercenada por la Nación en ningún caso, de conformidad a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Es decir que la definición de PCBs es pasible de complementación por parte de las provincias. Por ejemplo, la norma complementaria podría establecer un parámetro más exigente para la definición de PCBs que el dado por la LPCBs.¹²⁷

a menos que se pueda demostrar lo contrario; Poseedor a: la persona física o jurídica, pública o privada, que esté en posesión de PCBs, PCBs usados o de aparatos que contengan PCBs; Descontaminación: al conjunto de operaciones que permiten que los aparatos, objetos, materiales o fluidos contaminados por PCBs puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse en condiciones seguras, y que podrá incluir la sustitución, entendiéndose por ésta toda operación de sustitución de los PCBs por fluidos adecuados que no contengan PCBs; Eliminación a: las operaciones de tratamiento y disposición final por medios aprobados por la normativa aplicable sobre residuos peligrosos”

¹²⁶ Algunos participantes han fundamentado su posición en que: el ámbito material de la Ley 25.670 se sostiene en los artículos 3 (definiciones), 13 (“Se autoriza a la autoridad de aplicación a ampliar la lista de sustancias comprendidas en el artículo 3º, inciso a) de la presente, de conformidad con los avances científicos y tecnológicos en la materia”) y 14 (“Antes del año 2010 todos los aparatos que contengan PCBs, y que su poseedor quiera mantenerlos en operación, deberán ser descontaminados a exclusivo cargo del poseedor. Hasta tanto esto suceda el poseedor no podrá reponer PCBs, debiendo reemplazarlo por fluidos libres de dicha sustancia”). Por ejemplo la definición de PCBs de la LPCB encuentra su aplicación a los aparatos que se encuentran instalados / operando y con concentración de PCBs superior a 50 ppm. Bajo esta posición estos aspectos no pueden ser modificados por normas complementarias de las provincias ya que se desvirtuaría el espíritu mismo de la ley, cual es en primera instancia la regulación de los aparatos operando con concentraciones mayores a 50 ppm de PCBs. Ahora, lo que las provincias podrían complementar con objetivos específicos de protección de sus recursos naturales son los aspectos relacionados a la gestión posterior de esas sustancias / residuos que devienen de la salida de operación de equipos con contenido mayor de 50 ppm: a saber, los métodos de descontaminación o tratamiento, disposición final, reutilización, entre otros. Un ejemplo podría ser la reutilización de aceite de transformador que hubiere estado contaminado con PCBs con concentración menor que X ppm. Otro ejemplo sería la disposición final en relleno de seguridad o especialmente diseñado de residuos sólidos con X concentración de PCBs, entre otros.

¹²⁷ Es el caso de la Provincia de Buenos Aires: artículo 5º de la Resolución 1118/02 “Establecer a los efectos de la presente Resolución, el significado de las siguientes voces y expresiones: “PCB’s” a: los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometilte-dibromodifenilmetano, y a cualquiera mezcla de las sustancias anteriormente mencionadas. (...) “Fluido libre de PCB’s: cuando la concentración de PCB’s es menor a 0,0002 % (o 2 ppm) determinado según norma ASTM D 4059 u otra equivalente reconocida a nivel internacional. “Descontaminación” a: conjunto de operaciones que permiten que los aparatos, objetos, materiales o flu-

No obstante la existencia de las dos posturas mencionadas, existió consenso respecto de la facultad de las provincias de sancionar normativa en relación a otras definiciones relacionadas a PCBs. Asimismo se coincidió en la necesidad de que todas las provincias apliquen los criterios de razonabilidad, eficiencia y eficacia de las normas. Por esta razón, sería apropiado que cualquier cambio que se procure en relación a aspectos fundamentales de la normativa, sea dialogado y considerado en el ámbito del COFEMA, tomando como referencia el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs que debe consensuarse en dicho ámbito.

Recomendaciones para el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs

1. Se indica la envergadura de consensuar el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs en el ámbito del COFEMA como lo indica la LPCBs.¹²⁸
2. Hay consenso en la importancia de partir del *Plan Nacional de Minimización y Eliminación Ambientalmente Racional de PCBs y Material Contaminado* impulsado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

idos contaminados con PCB's puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse en condiciones seguras, y que podrán incluir la sustitución, entendiéndose por ésta al reemplazo de PCB's, por fluidos adecuados que no contengan esa sustancia. "Residuo o Sustancia contaminada con PCB's:

A- Para líquidos, debe entenderse todo líquido que contenga PCBs. con una concentración superior a 0,0002% en peso.

B- Para sólidos no porosos debe entenderse todo sólido no poroso que contenga en su superficie una concentración superior a 10 microgr./dm² de PCB,

C- Para sólidos porosos debe entenderse todo sólido poroso que contenga PCBs con una concentración superior a 50 ppm. en peso.

"Eliminación": conjunto de operaciones de tratamiento y disposición final por medios aprobados por la normativa aplicable a la fecha sobre residuos especiales.

"Sistema Cerrado": A los fines de la presente se entiende como sistema cerrado a un sistema químico que no intercambia materia con el medio exterior.

"Plan de Eliminación": Conjuntos de actividades o procesos tendientes a reducir las concentraciones de PBC's en sistemas cerrados por debajo de 0,0002 % (2 ppm).

"Sólido metálico descontaminado": cuando en superficie se obtiene 10 µg por dm² de PCB's determinado por isopado según norma EPA SW 846.

"Sólido poroso descontaminado" aquellos cuya concentración en peso de PCB's es menor a 50 ppm determinado por el proceso por el procedimiento de la norma EPA SW 846".

¹²⁸ Art. 11 inc. b. "A los efectos de la presente ley será Autoridad de Aplicación el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental. En carácter de tal tendrá las siguientes obligaciones: (...)

b) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs (...)."

Sustentable de la Nación, adecuando el mismo a los requerimientos, plazos y conceptos de la LPCBs.¹²⁹

3. Se propone realizar un inventario de transformadores y equipos que contengan PCBs en la República Argentina. Asimismo, se sugiere integrar los registros de PCBs existentes y futuros.
4. En atención al principio de proximidad, se promueve el tratamiento y la eliminación de PCBs en el país, a los fines de evitar la exportación de los mismos para su posterior tratamiento y eliminación en el exterior. Se propone para ello identificar los métodos y tecnologías existentes en la República Argentina para luego llevar a cabo una planificación regional que comprenda la distribución geográfica de los operadores de PCBs.
5. Se recomienda incorporar incentivos económicos, como mecanismos de gestión viable a fin de promover la inversión en tecnologías para el tratamiento y disposición de PCB en el país.¹³⁰
6. Para el caso del transporte de PCBs en calidad de residuos y no como sustancia, se sugiere tener en cuenta las conclusiones arribadas sobre esta temática en el taller sobre *“Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental: Ley 25.612 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios”* (LRI) en donde se recomienda celebrar un convenio multilateral a los fines de salvar el obstáculo que presenta la mencionada ley en este tema y cuyo contenido debería ser impulsado desde el COFEMA de manera concertada entre las distintas jurisdicciones.¹³¹
7. Se propone la implementación gradual del Plan Nacional considerando los principios de política ambiental establecidos en el artículo 4º de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675): *progresividad, solidaridad y*

¹²⁹ Texto disponible en:
http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/dnga/plan_pcb/plan_minimizacion.PDF

¹³⁰ Según la CEPAL, los instrumentos económicos o de regulación indirecta son *“... aquellos que inciden en los costos y beneficios imputables a cursos de acción alternativos que enfrentan los agentes: afectando, por ejemplo, la rentabilidad de los procesos o tecnologías alternativos, o el precio relativo de un producto, y en consecuencia las decisiones de productores y consumidores ...”* En CEPAL / Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Acqueña, J. *Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: enero de 2001.

¹³¹ Art. 26 *“Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean”*.

*cooperación.*¹³² Se destaca el rol de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la implementación del mismo.

8. Se propone impulsar la revisión de la normativa vigente que regule el tratamiento y disposición final de PCBs a nivel nacional, provincial y local.¹³³
9. Se planteó la necesidad de incluir el almacenamiento de PCBs en el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs.
10. Se indica impulsar una campaña de sensibilización dirigida al público en general acerca de los riesgos reales que presentan los PCBs. En este sentido se destaca la necesidad de capacitar a la comunidad en el tema, con información seria y veraz.
11. Se propone implementar un sistema de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs, considerando, entre otros temas, la obligatoriedad de las jurisdicciones de informar sobre el estado de su aplicación en sus respectivos informes ambientales y el control por parte de la ciudadanía a través de mecanismos concretos de participación.
12. Se plantea impulsar en el marco del Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs un debate público respecto de: evaluación de tecnologías apropiadas, determinación de los criterios de aceptabilidad de tecnologías para tratar y disponer PCBs en Argentina, entre otras cuestiones relativas al tema. En este sentido se sugiere la participación de la comunidad en general, donde el acceso a la información acerca de las tecnologías disponibles juega un rol fundamental.

¹³² Art. 4 (...) *La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: (...)*
Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.
Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.
Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

¹³³ Ampliar información sobre normativa nacional, provincial e internacional vinculada en: http://www.medioambiente.gov.ar/residuos_peligrosos/pcb/normativa.htm (visitada el 18/09/2003).

- IV -

GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

A. TEXTO DE LA LEY 25.688 RÉGIMEN DE GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

Establécense los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas.

Sancionada: Noviembre 28 de 2002

Promulgada: Diciembre 30 de 2002

Boletín Oficial: Enero 3 de 2003

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS

ARTICULO 1° — Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

ARTICULO 2° — A los efectos de la presente ley se entenderá:

Por agua, aquélla que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.

Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas.

ARTICULO 3° — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

ARTICULO 4° — Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

ARTICULO 5° — Se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley:

a) La toma y desviación de aguas superficiales;

b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales;

c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;

d) La colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;

e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente;

f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas;

g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación;

h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas;

i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua;

j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico.

ARTICULO 6° — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

ARTICULO 7° — La autoridad nacional de aplicación deberá:

a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;

b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;

c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;

d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación.

Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.

ARTICULO 8° — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

ARTICULO 9° — El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

ARTICULO 10.— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.688 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA. — EDUARDO D. ROLLANO. — JUAN C. OYARZÚN.

B. CONCLUSIONES DEL TALLER 7:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: LEY 25.688 - RÉGIMEN DE GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
y el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales (CARI)

Realizado el 30 de septiembre de 2003 en la sede del CARI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación: María Eugenia Di Paola (FARN)

Facilitación: Carlos González Guerrico (CARI)

Asistencia: María Esperanza Alonso y Natalia Machain (FARN)

El presente taller ha congregado a especialistas y representantes de distintos sectores vinculados a la temática de la gestión ambiental de aguas. Los temas analizados han sido: los comités de cuenca y sus funciones a la luz de la Constitución Nacional (parte I) y la distribución de competencias nación - provincias respecto de la gestión ambiental de las aguas (parte II). A requerimiento de los participantes se realizó un diálogo electrónico sobre la autoridad de aplicación de la Ley 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas (LGAA), cuya conclusión se presenta en la tercera parte de este documento. Las recomendaciones que se formulan a continuación poseen como principal objeto el análisis y la formulación de propuestas para la reglamentación y el dictado de normativa complementaria de la LGAA.

Los comités de cuenca y sus funciones a la luz de la Constitución Nacional

■ Creación

Se interpreta que la LGAA crea la entidad comités de cuenca. En tal sentido, se recomienda que la Nación incluya en la reglamentación de dicha ley, los aspectos básicos de la estructura de dichos organismos de cuenca en todo el país.

■ Conformación

1. No obstante lo mencionado anteriormente, la conformación de los organismos de cuenca específicos corresponde a las jurisdicciones intervinientes: Nación, Provincias y/o Ciudad de Buenos Aires. Los mismos pueden ser instituidos mediante un tratado interprovincial (art. 124 CN).¹³⁴ Asimismo, resulta fundamental considerar a los organismos de cuenca ya existentes y su vigencia.¹³⁵
2. Se considera oportuno incluir representantes de la comunidad y mecanismos de participación ciudadana en estos organismos.

■ Funciones

En referencia a las funciones de los organismos de cuenca, hay consenso en que tengan como mínimo las facultades establecidas en la LGAA: de asesoramiento y colaboración, a las que los tratados constitutivos pueden agregar las que convengan según la cuenca que se trate, siempre y cuando no sean inferiores a las establecidas por LGAA.

¹³⁴ Art. 124 “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

¹³⁵ El Dr. Felipe González Arzac consideró específicamente que el Poder Ejecutivo Nacional tiene facultad para convocar a las provincias a fin de que constituyan los organismos de cuenca y, en caso de no hacerlo aquéllas en un lapso establecido; el Poder Ejecutivo Nacional deberá proponer su constitución al Congreso (art. 75 inc. 32 CN “Corresponde al Congreso: (...) hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina”).

■ Relaciones internacionales

Algunos participantes sugieren que sea tomada en cuenta la opinión de los organismos de cuenca respecto de decisiones relativas a cuencas internacionales y recomiendan la consideración de los principios rectores de Política Hídrica en relación a este tema.¹³⁶

Distribución de competencias nación - provincias respecto de la gestión ambiental de las aguas.

- Respecto a la distribución de competencias nación – provincias, se plantea tener en cuenta como punto de partida la relación existente entre la Ley 25.675 General del Ambiente (LGA) y la LGAA, considerando a la primera como basamento claro, de conformidad al principio de congruencia y en aras del logro del desarrollo sustentable.
- Se plantean dos aspectos respecto a la distribución de competencias:
 1. *Planificación de la gestión ambiental de las aguas*: donde el rol de la Nación, las distintas jurisdicciones provinciales, la CABA, del COFEMA y del COHIFE (Consejo Hídrico Federal) e incluso las reparticiones nacionales y provinciales que entiendan en materia de uso del suelo es fundamental. En el marco de esta planificación las provincias pueden considerar aspectos y temas más específicos que los que se plantean a nivel nacional. Particularmente, respecto del Plan Nacional de Gestión¹³⁷, se considera la importancia de la intervención de las distintas jurisdicciones, el COFEMA, el COHIFE y la Nación.
 2. *Conformación de organismos de cuenca específicos*: se aclara la importancia de delimitar las competencias en tal sentido (tratados interprovinciales), a las jurisdicciones intervinientes en la cuenca.

¹³⁶ Los principios de política hídrica puede consultarse en:
http://www.meccon.gov.ar/hidricos/politica_hidrica/doc.htm (visitada el 08/10/2003)

¹³⁷ Art. 7 LGAA: "La autoridad nacional de aplicación deberá: a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas".

- Se plantea como necesidad que la reglamentación aclare los conceptos contenidos en el artículo 7 inc. a), b) y c) de la LGAA.¹³⁸ Se estima que los valores de calidad establecidos por la Nación deben tener en cuenta la función ambiental del recurso hídrico. Atendiendo al criterio de progresividad, los valores de calidad establecidos por la Nación, deberían surgir de un consenso político con las provincias en el ámbito del COFEMA, con el respaldo técnico imprescindible que el tema merece con la finalidad de establecer metas de cumplimiento progresivas que, ligadas a una secuencia temporal, permita obtener una normativa adecuada en función de las condiciones socio-económicas reales de cada jurisdicción. Asimismo, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden dictar normas más estrictas que las establecidas por los presupuestos mínimos de protección ambiental dictados por la Nación (art. 41 CN). Las provincias poseen un rol preponderante en cuanto a los usos del agua y los límites de vertido, aspectos que guardan una estrecha relación con el ordenamiento territorial.
- En relación a los valores de calidad que debe establecer la Nación, la reglamentación de la LGAA debería fijar: a) valores relativos a la calidad, b) metodología y procedimiento de actualización de dichos valores.
- Respecto a la calidad y prioridad de usos, se considera de suma importancia que las autoridades tengan en cuenta: el agua preexistente y el uso apto de las mismas en cada región, criterio de cuencas, de indivisibilidad de la cuenca, la función de los organismos de cuencas y el uso sustentable del recurso.
- Se exhorta al COFEMA y al COHIFE a trabajar en conjunto y de manera coordinada a los fines de aunar esfuerzos.
- Se propone establecer el concepto de *caudales ecológicos*, es decir, reconocer al medio ambiente no solo como proveedor sino también como usuario de agua y establecer las medidas necesarias para que este concepto tenga aplicación práctica en las normas complementarias y/o en la reglamentación de la LGAA.

¹³⁸ Ver nota 3.

- Se estima considerar especialmente los siguientes principios de la LGA:
 - a) de progresividad teniendo en cuenta los objetivos que se planteen,
 - b) de razonabilidad: considerando la facultad de las provincias de establecer normas complementarias a las de presupuestos mínimos,
 - c) de subsidiariedad: la gestión tiene que estar dada bajo este principio, los intereses que exceden al marco municipal, corresponden a la provincia, los que exceden a la misma corresponden a la Nación y los que exceden a esta última corresponden a la órbita internacional,
 - e) de congruencia en cuanto a la relación entre la LGA y la LGAA. La LGA es la que tiene que centrar y dar coherencia al sistema. Asimismo, se consideran aplicables al sistema hídrico de la LGAA todos los principios plasmados en la LGA.¹³⁹
- La normativa preexistente nacional, provincial y de la CABA debe adecuarse a la LGAA. En cuanto a la normativa de fondo que trata el impacto de ciertas actividades en el ambiente y el agua (por ej. actividades mineras), si bien se trata de normas que el Congreso Nacional ha sancionado en función del artículo 75 inc. 12 CN y poseen un alcance diferente a la de presupuestos mínimos de protección ambiental, se estima oportuno tenerlas en cuenta, a los fines de una armonización vertical y horizontal que no se desentienda de la protección mínima ambiental que los presupuestos mínimos deben garantizar en todo el territorio de la Nación.
- Respecto a la gestión internacional de las aguas se considera de suma importancia la concertación previa entre la nación y las provincias interesadas directamente para elaborar la posición Nacional a ser presentada por el Poder Ejecutivo Nacional durante la etapa de negociación internacional. También se estima oportuno establecer instancias de participación ciudadana en este sentido.

Autoridad de Aplicación

- En cuanto a quien debe ser la autoridad de aplicación de la LGAA, una posición mayoritaria consideró que la autoridad de aplicación de la LGAA debe ser la autoridad de máximo nivel jerárquico del Poder Eje-

¹³⁹ Principio de congruencia, principio de prevención, principio precautorio, principio de equidad intergeneracional, principio de progresividad, principio de responsabilidad, principio de subsidiariedad, principio de sustentabilidad, principio de solidaridad, principio de cooperación (art. 4º).

cutivo Nacional en materia ambiental. Como fundamento se esgrimió que la LGAA es una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que debe interpretarse en forma conjunta con la LGA, sus principios y el Sistema Federal Ambiental.

- No obstante ello, algunos participantes consideraron conveniente que la autoridad de aplicación de la LGAA sea quien es competente en materia de Recursos Hídricos, dada la especificidad de la temática.
- Se coincidió en la necesidad de fortalecer la coordinación y cooperación entre la autoridad nacional ambiental y la de recursos hídricos, con independencia del posicionamiento circunstancial en el organigrama del Ejecutivo Nacional.
- Se consideró también que la autoridad nacional de aplicación debería poseer una instancia de consulta, en forma previa a dictar normativa administrativa atinente a la reglamentación e implementación de la LGAA, en la cual incluya a las otras dependencias del Poder Ejecutivo Nacional con competencia en la temática de ambiente y recursos hídricos, no obstante las consultas que se recomienda realice al COFEMA y al COHIFE.
- Asimismo, se consideró que, para evitar la existencia de compartimentos estancos, la dependencia del Estado Nacional con competencia específica sobre Política de Recursos Hídricos debería funcionar bajo la órbita de la autoridad ambiental nacional, la cual debería poseer rango ministerial.

ANEXO:
LISTA DE PARTICIPANTES

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Aguerre	Miguel Angel	SAyDS	maguerre@medioambiente.gov.ar	4
Aguilar	Soledad	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación	saq@mrecic.gov.ar	1 y 2
Alonso	Hernán	Coordinador Responsable Unidad Residuos Peligrosos Dirección Nacional de Gestión Ambiental Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	halonso@medioambiente.gov.ar	5
Alvarez	Javier	Fundación Habitat & Desarrollo	habitat@cac.com.ar habitat@unl.edu.ar	1
Andelman	Marta	Habitat para el Desarrollo	mandelman@fibertel.com.ar	2
Arauz	Mora	Fundación Ciudad	fundacionciudad@interlink.com.ar	3 y 6
Barberis	Julio A.	COMIP	barberis@comip.org.ar	6 y 7
Barreiro	Elida	Instituto de Estudios e Investigaciones sobre Medio Ambiente	ieima@ciudad.com.ar	4
Barreiro	Gabriel	CAITPA	gabrielbarreiro@arnet.com.ar	5
Bertolutti	Amanda	Presidente de RIE	rieargentina@arnet.com.ar bertolutti@yahoo.com.ar	1,2,6 y 7
Bigorito	Sebastian	Project Manager - CEADS / BCSD - Argentina	sbgorit@petrobrasenergia.com	6
Brusco	Andrea	SAyDS	abrusco@medioambiente.gov.ar	1
Burdizzo	Gerardo	Comisión Ambiente y Desarrollo Sustentable – HCS de la Nación	tearghb@netizen.com.ar	7
Cafferatta	Néstor A.	Universidad del Salvador	ncafferatta@arnet.com.ar	1
Cafici	Maximo	Facultad de Derecho – UBA	maxcafici@yahoo.com.ar	2 y 5

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Caneda	Sanín Adriana	Estudio Krom	acamedasanin@hotmail.com	2
Capra	Alberto Santiago	SAYDS	acapra@medioambiente.gov.ar ascapra@infovia.com.ar	4,6 y 7
Carsen	Andres	E. SSRH	acarsen@arnet.com.ar	7
Castelli	Luis	FARN / FNF	lc@estudiocastelli.com.ar	1 y 5
Cataldi	Marcelo	CAITPA	mcataldi@elba.com.ar	5
Catani	Enrique	SAYDS	ecatani@medioambiente.gov.ar	1
Costa	Mario Gustavo	Facultad de Derecho (UBA) / Fundación Aves Argentinas	info@avesargentinas.org.org.ar mario.costa@c2.pjn.gov.ar	1,3, 6 y 7
Daneri	Jorge	Foto Ecologista de Paraná	jdaneri@gamma.com.ar forecologista@forecologista.org.ar	6 y 7
De Benedictis	Leonardo	CEADS	ldebenedictis@repsolyf.com	1,2,4, 5 y 6
Devia	Leila	INTI	lumiere@inti.gov.ar	1, 2 y 6
Díaz	Gustavo E.	Coordinador Nacional de Política Hídrica Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación Secretario General A/C Consejo Hídrico Federal	gdiaz@lamar.colostate.edu	7
Esain	José Alberto	AMEAI	deportivo-rocha@aol.com jaesain@yahoo.com.ar	1,2,3, y 7
Escuder	Laura	Directora de Programas de la Asociación Civil Los Algarrobos	acla@acla.org.ar lauraescuder@yahoo.com	3

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Etcharran	Jorge	Gabinete de Asesores - Subsecretaría de Política Ambiental Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	gabinete@spa.gba.gov.ar	5
Fagot	Susana Laura	Subsecretaría de Medio Ambiente – Pcia. de Mendoza	lfagot@mendoza.gov.ar	1
Ferrarazzo	Andrea	Fundación Ciudad	f.ciudad@interlink.com.ar	5
Fessler	Rodolfo Roque	Ministerio de Ecología Pcia. de Misiones	rfessler@arnet.com.ar	1
Flores	Marcela	FrePlata	mmflores@lpsat.com	1,2 y 7
Florin	Raimundo	CEADS	mcaruso@pecom.com.ar	5
Franza	Jorge Atilio	Facultad de Derecho – UBA	jorfa@datamarkets.com.ar	1,2,3, y 7
Giniger	Marcelo	Asesor de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable - HCSN.	mginiger@senado.gov.ar	3,5 y 7
Gonzalez	Acosta Gustavo	FARN - Facultad de Derecho –UBA	gonzalezacosta@caece.edu.ar	1,3,5 y 7
Gonzalez Arzac	Felipe	COREBE	faga@fibertel.com.ar	7
González Guerrico	Carlos	Comité Estudios Ambientales – CARI	carlosmgonzalez@hotmail.com puedeservir@hotmail.com	todos
Gottig	Jose María	EDESUR	igottig@edesur.com.ar 6	
Huarte	Guillermo	ESSO P.A. SRL	guillermo.j.huarte@exxonmobil.com	6
Iza	Alejandro	UICN - ELC	aiza@elc.iucn.org	7
Jilek	Ricardo	HCSN	rjilek@senado.gov.ar	3,5 y 7
Juárez	Aurora	Secretaría Administrativa del COFEMA - SayDS	ajuaraz@medioambiente.gov.ar	1 y 5
Juliá	Marta	Centro de Investigaciones Jurídicas UNC	abmsjulia@hotmail.com	1,3 y 4

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Koolen	Ricardo	ENRE	rkoolen@ente.gov.ar	2
Laciar	Mirta	SyDS	mlaciar@medioambiente.gov.ar	4
López Alfonsín	Marcelo	UBA – Fac. de Derecho	mechi8@yahoo.com.ar	2,3, 6 y 7
Loret	Sebastián	Secretario de Medio Ambiente – Salta	ambiente@arnet.com.ar	3
Maiztegui	Cristina	FADEA – Foro Abierto de Derecho y Ética Ambiental	chingolo@netverk.com.ar	3,5 y 7
Marquez	Julio. A	CEADS	jmarquez@edenor.com.ar	6
Migone Diaz	Silvia	EDESUR	smigone@edesur.com.ar	6
Nápoli	Andrés	FARN	anapoli@farn.org.ar	2,3,4,5 y 7
Nonna	Silvia	UBA	silvianonna@hotmail.com	3, 5 y 6
Oliver	Fabiana	FARN	foliver@farn.org.ar	3,5,6 y 7
Ortiz	Eduardo	AIDIS	eissa_osinsa@ciudad.com.ar	1,2 y 3
Paya	Horacio	CEADS	fpaya@pecom.com	4
Paz	Augusto	Integrante CEA – CARI	ap@estudiopaz.com.ar augustopaz@telviso.com.ar	2, 4 y 6
Perez Castellón	Ariel	FARN	perezcastellon@hotmail.com	4
Perpiñal	Daniel	FARN	dperpinal@farn.org.ar	1 y 7
Piñeiro	Carlos	CEADS – UJA	baicap@techint.net	6 y 7
Pose	Silva	Municipalidad de Quilmes Pcia. de Buenos Aires	silviabpose@ciudad.com.ar	7

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Puga	Mariela	Coordinadora del Area Legal Programa de Acceso a la Justicia Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA)	mariea@cedha.org.ar	2
Quispe	Carina	Abogada – Consultora Ambiental	carinaq@arnet.com.ar	1,2,4,5,6 y 7
Rodríguez	Diego	Secretario del Foro Ecologista de Paraná	diegorodrigue69@hotmail.com	3
Rodríguez	Victoria	SAYDS	vrodriiguez@medioambiente.gov.ar	6
Rovere	Marta B.	CEI – CARI	mattabruni@yahoo.com	1,2,3,5,6 y 7
Rujana	Mario Rubén	Administrador General Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA)	i.e.a@ciudad.com.ar hidrologia_ica@ciudad.com.ar	5
Ryan	Daniel	FARN	dryan2003@yahoo.com.ar	1,2,3 y 4
Sabsay	Daniel A	FARN	dasabsay@farn.org.ar	1,2,4,5,6 y 7
Sahores	Leopoldo	Cancillería de la Nación	sle@mrecic.gov.ar	1
Santarelli	María Pia	Fundación Ecológica por una vida Mejor	piasantarelli@hotmail.com	3
Scarabino	Carlos	SAFEGO - Miembros del CEADS	shima@sanpedro.com.ar lescarabino@arnet.com.ar	7
Segura	Javier	SAYDS	jsegura@medioambiente.gov.ar	5
Sejas	Jorge A.	Dirección Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable - Pcia. de Santa Fe	jorgeasejas@yahoo.com.ar smaesf@cerde.gov.ar	7
Serafini	Gustavo	SAYDS – Unidad de Residuos Peligrosos	serafini@uolsinectis.com.ar gserafini@medioambiente.gov.ar	1, 4, 5 y 7
Sibileau	Agnes	Fundación Neuquén	agnessibileau@infovia.com.ar	1,2, 4 y 7

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Sinkec	Ma. Silvina	Subsecretaría de Política Ambiental – Pcia. de Bs. As	sinkec@hotmail.com	5
Stonimsky	Daniela	SAYDS	dstonimsky@medioambiente.gov.ar	6 y 7
Sobрино	Waldo	UBA	seguros@estudio-sobrinov.com	3
Solari	Gustavo	CAITPA	recovering@sinectis.com.ar	5
Suárez	Enrique	CAITPA	somaventas@inea.com.ar	5
Tournier	Luis	SAYDS	ltournier@medioambiente.gov.ar	6
Ugarte	Carolina	Coordinadora Dirección de Política Ambiental Fundación Ecológica Universal (FEU)	cugarte@feu999.org	3
Uribarri	Guillermo	Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable - HCSN	gurriba@senado.gov.ar eco@senado.gov.ar	5
Valls	Mario	UBA – Fac. de Derecho	mariovalls@infovia.com.ar	2
Vessuri	Claudio	CAITPA	habitat@arnet.com.ar	5
Walsh	Juan Rodrigo	AIDIS	rodrigowalsh@amet.com.ar	1,3,4 y 5
Wuhl	Luis	Pelco S.A.	luisw@fibertel.com.ar	5
Zaccagnini	María Elena	INTA – Gestión Ambiental Agropecuaria	mzaccag@parana.inta.gov.ar mzaccag@redesdelosur.com	1 y 3
Zeballos de Sisto	María Cristina	UBA	mcsisto@ciudad.com.ar	3 y 5

OTRAS PUBLICACIONES DE FARN

Participación Pública. Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica (Fundación Patagonia Natural / FARN, 2003).

Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).

1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina (FARN, 2002).

Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires (FARN, 2002).

El Ambiente en la Justicia. Seis Casos Patrocinados por el programa Control Ciudadano del Medio Ambiente (FARN, 2002).

Se terminó de imprimir en
Diciembre de 2003 en
Talleres Gráficos Leograf S.R.L.
Rucci 408 - Valentín Alsina,
Provincia de Buenos Aires