

0/2.77
P19
II

40432

ANTEPROYECTO DE LEY AMBIENTAL

PROVINCIA DE LA PAMPA

Informe Parcial II

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Dra. Beatriz Pietra



El presente informe, conforme el Plan de Trabajo aprobado oportunamente, tiene por objeto elevar un Anteproyecto de estructura y contenido que conformaría la propuesta de una Ley Ambiental para la Provincia de La Pampa.

La metodología elegida tiende a que la presente entrega constituya un documento de trabajo que plantee la forma, contenido y fundamentación básica suficiente de lo que constituiría el anteproyecto definitivo, de manera abierta y maleable.

Ello es así porque si bien ya existe una abundante cantidad de normas y trabajos doctrinarios específicos sobre la materia, se está frente a un nuevo derecho que paulatinamente se está definiendo y precisando.

Si consideramos el tiempo que llevó la consolidación de los derechos individuales y sociales, como así también el camino recorrido por lo derechos humanos, es de presumir que los nuevos derechos, como los derechos de la comunicación y los ambientales, necesariamente insumirán un largo periodo de proyectos y experiencias.

En virtud de ello no pareciera excesivo señalar que en esta etapa del desarrollo legislativo específico en la Argentina, con sus particularidades generales y regionales, no existe una enunciación pacífica y comprobada, de lo que debiera contener y normatizar una ley ambiental, no obstante el abundante material nacional y provincial vigente.

La dificultad deviene de la propia definición de derecho ambiental, sobre cuyo alcance no hay uniformidad doctrinaria. Se intentó en algún momento identificar al Derecho Ambiental con el Derecho Ecológico, lo que importa una comprensión excesivamente amplia de tal rama ordinamental, porque una cosa es que efectivamente el Derecho Ambiental responda a consideraciones ecológicas y otra el que deba aglutinar, sometiendo a un tratamiento relativamente unitario todos los sectores de normas que en definitiva trascienden a las relaciones del hombre con la naturaleza... (Ramón M. Mateo. Tratado de Derecho

Ambiental, T II, pág/ 80).

La adopción de una postura amplia podría llevar a constituir una rama de derecho comprensiva de las hoy existentes y arribarse a conclusiones absurdas, pues todas las cuestiones con implicancia ambiental quedarían englobadas dentro de una normativa ambiental., así por ejemplo, el derecho de familia, que si bien por sus implicancias demográficas contiene indubitadamente consecuencias ecológicas ciertas, sus normas trascienden el tratamiento de las relaciones del hombre con la naturaleza. Lo mismo puede decirse de las cuestiones del trabajo, la industria, el ordenamiento territorial, etc.

Frente a tal dispersión terminológica es necesario precisar al menos que conductas que resultan trascendentes para el ambiente van a tener relevancia jurídica en virtud de sus consecuencias ecológicas.

Se considera conveniente antes de avanzar sobre el tema, intentar una definición del derecho ambiental. Siguiendo a Mateo, puede decirse que el derecho ambiental es el conjunto de normas que inciden sobre conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio. "Se tratara en primer lugar de alteraciones de cierta entidad que no pueden ser absorbidas y eliminadas por los propios sistemas ...". (Mateo, ob. cit. pág. 89).

Es especialmente importante considerar al proyectar una norma ambiental la necesidad de precisar objetivos concretos. A cuyo servicio se instrumentará un determinado sistema normativo. (Conforme Ramón Mateo, ob. cit. pág/82).

Hay innumerables ejemplos en derecho comparado, a nivel internacional y nacional, donde las normas llamadas "ambientales", contienen formulaciones genéricas, constituyendo "simples enunciados de declaraciones y principios" que pasan a tener un carácter meramente indicativo y lejanamente orientador de la política ambiental, del país o la provincia de que se trate. Asimismo se

deben superar las parcelaciones normativas inconexas, resultado de una legislación precedente que aisladamente se preocupaba de los bosques, la fauna, aguas, etc., sin considerar la interrelación entre todos estos factores.

Es indispensable la determinación de principios aglutinadores y de instrumentos propios puestos al servicio de la protección del ambiente.

Por ello una norma ambiental como la que se proyecta si bien debe contener los principios comunes de manejo del ambiente, debe establecer mecanismos e instrumentos concretos que permitan regular las conductas humanas con trascendencia sobre el ambiente. Se trata de elaborar una norma que defina objetivos concretos, y de alto contenido técnico. Pero esta unidad no implica forzosamente su recopilación en un único texto legal. Aun en países donde se alcanzado una importante codificación del derecho ambiental, caso por ejemplo de Inglaterra y Suecia, se mantiene una cierta dispersión legislativa, "... que es por lo demás la tónica general en la legislación de la mayoría de los países ...". (4 Mateo, ob/ cit. pág/90).

La experiencia muestra la vigencia de una norma con contenido ambiental específico, conjuntamente con normas de naturaleza sectorial, reguladoras de distintos componentes ambientales (bosques, fauna, aguas, minería, industrias, trabajo, ordenamiento ambiental, etc.).

De lo antes expuesto se desprende que el derecho ambiental no se limita al contenido de una norma ambiental específica, sino que se conforma de un plexo normativo integrado por normas ambientales específicas, sectoriales de naturaleza ambiental y todas aquellas reguladoras de cuestiones con incidencia ambiental.

Conforme trabajos anteriores realizados por esta experta para la Provincia de la Pampa, se ha puesto de manifiesto que se adhiere a la posición doctrinaria que considera ambiental a toda normativa "... que regule conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar

entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente ..." Conforme Raúl Branes, *Aspectos Institucionales y jurídicos del Medio Ambiente*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Washington D.C. 1991, pág. 12.

Esta concepción amplia de legislación ambiental es la que más se ajusta a regímenes jurídicos como el nuestro, y de casi toda América Latina, donde gran parte de los asuntos ambientales aparecen regulados por normas sectoriales, y en una medida importante por normas referidas a otras materias pero que tienen incidencia ambiental.

Por ello frente a un número importante de normas vigentes en la Provincia, con un alto contenido ambiental, la denominación de ambiental que se asigna a la norma proyectada, resulta de considerarla como un instrumento jurídico aglutinador de las normas preexistentes y que se sancionen en el futuro, a partir del enunciado de principios, mecanismos y procedimientos comunes con el objeto de proteger el ambiente.

Se parte de una concepción del ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema, sin que se regule en particular ningún elemento que lo conforma. Esta tarea se reserva a la legislación sectorial.

Según lo expresado precedentemente, el país cuenta con un número importante de normas ambientales. A partir del proceso constitucional que se inicia en 1984, con la reforma de prácticamente todas las Constituciones Provinciales, para culminar en 1994 con la Constitución Nacional, la temática ambiental adquiere jerarquía constitucional.

En consecuencia del enunciado de principios constitucionales sobre la materia, muchos estados provinciales se dan sus normas ambientales. Esta legislación es la que se tiene en consideración para la elaboración del presente trabajo.

Entre otras cabe mencionar: Provincia de

Buenos Aires, Ley 11723; Provincia de Mendoza, Ley 5961; Provincia de Córdoba, Ley 7343; Provincia de Tierra del Fuego, Ley 55; Provincia de Formosa, Ley 1060.

Asimismo se han contemplado: Provincia de Río Negro, Ley 2342 de Impacto Ambiental; Provincia de Santa Fe, Ley 10.000 de Tutela de los Intereses Difusos.

Todo ello fundamentalmente a partir de los principios ambientales introducidos en la Constitución de la Provincia de La Pampa, a partir de 1994, de las normas sectoriales que han sido enunciadas en el Informe Parcial I y en lo que a los aspectos institucionales se refiere, la Ley de Ministerios y el Decreto de creación del Ente de Política Ecológica vigentes en la Provincia de la Pampa.

ANTE PROYECTO DE LEY AMBIENTAL

ESTRUCTURA

TITULO I

Capítulo Unico: Del objeto y ámbito de aplicación.-

1.- Objeto:

a) Determinar los principios ambientales básicos de toda política y norma ambiental.

b) Definir el modelo institucional ambiental provincial, desde el criterio de la intersectorialidad de la gestión ambiental y la necesidad de su coordinación.

c) Establecer un procedimiento para prevenir daños ambientales, regulando la comisión de una declaración de impacto ambiental (DIA) por parte de la autoridad de aplicación.

d) Determinar infracciones y mecanismos de defensa jurisdiccional.

2.- Ámbito de aplicación:

Territorio provincial, con competencia de la autoridad provincial o municipal según el ámbito jurisdiccional y la materia.

En la declaración de impacto ambiental (DIA), se establecerá en un anexo las obras en que interviene la Provincia o el municipio, según trasciendan o no sus efectos los límites municipales.

TITULO II. DISPOSICIONES GENERALES.

Capítulo I: De la política ambiental.

1.- Establecer los principios generales de política ambiental que en la ejecución de sus políticas de gobierno garantizarán el Poder Ejecutivo provincial y los municipios de la Provincia:

a) El uso y aprovechamiento de los recursos naturales debe efectuarse de acuerdo a los criterios de:

- unidad de gestión*
- tratamiento integral*
- economía del recurso*
- descentralización operativa*
- coordinación entre los organismos involucrados en el manejo de los mismos*
- participación de los usuarios*

b) Definir criterios y límites para el aprovechamiento de los recursos naturales.

c) Organismo de aplicación de la política ambiental. Subsecretaría de Ecología.

Capítulo II: De la contaminación.

Desagregado en:

- contaminación en sentido amplio*
- contaminación de las aguas*
- contaminación de los suelos*
- contaminación de la atmósfera*

Se enunciarán disposiciones generales:

- Prohibición de arrojar, abandonar, conservar o transportar desechos cuando se pueda degradar el ambiente, por la entidad del desecho y/o la forma del manejo del mismo.

- Catastro de actividades riesgosas y contaminantes que se desarrollan en el ámbito provincial, a fin de establecer: localización, tipo de actividad, responsable, impacto en el medio, mecanismos implementados para revertir efectos negativos, etc.

- Determinación de procedimientos para la evaluación de la degradación y medición o cuantificación de la contaminación, cuyo costo asumirán las personas y/o instituciones responsables de la degradación.

Capítulo III: De los instrumentos de la política ambiental.

Se establecerán criterios respecto de:

1.- Planeamiento y ordenamiento ambiental.

Distintos aspectos que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regularización de los asentamientos humanos deberán tenerse en cuenta.

2.- Protección de áreas naturales.

El organismo ambiental propondrá al Poder Ejecutivo las medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure su protección, conservación y restauración, especialmente los más representativos de la flora y fauna autóctona y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación. Remisión a la Ley 1.321, Sistema Provincial de Areas Protegidas.

3.- Declaración de impacto ambiental.

Todos los proyectos de obras y las actividades, públicas o privadas, capaces de modificar directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial, deberán obtener una declaración de impacto ambiental (DIA) expedida por los organismos ambientales, provinciales o municipales, según la categorización de los proyectos de conformidad con el Anexo I y lo que establezca la reglamentación. Cuando las consecuencias o efectos del proyecto o actividad sean susceptibles de afectar a más de una jurisdicción territorial la DIA será expedida por el organismo ambiental provincial, quien convocará a los municipios involucrados en el proyecto, con el objeto de obtener una única declaración.

Se determinará el procedimiento correspondiente cuyas etapas serán:

- presentación del estudio de evaluación de impacto (E.I.A.)*
- audiencias públicas*
- dictámenes técnicos*
- declaración de impacto ambiental*

Facultar al Poder Ejecutivo provincial para modificar el Anexo I.

4.- Normas técnicas ambientales.

Las normas técnicas ambientales determinarán los parámetros y niveles, las guías de calidad ambiental de los cuerpos receptores que permitan garantizar las condiciones necesarias para asegurar la calidad de vida de la población, la perdurabilidad de los recursos naturales y la protección de todas las manifestaciones de vida. Serán establecidas por el organismo ambiental específico, conjuntamente con las demás áreas competentes, y determinarán los valores máximos de emisión para el vuelco, descarga o inyección de efluentes contaminantes.

5.- Sistema provincial de información ambiental.

Las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales,

y de las declaraciones de impacto ambiental conforme lo dispuesto en el punto 3. Dicha información sólo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial.

El Poder Ejecutivo provincial a través de la Subsecretaría de Ecología instrumentará el sistema de información ambiental .

6.- Educación y difusión.

La educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo bajo pautas orientadas a la formación de individuos responsables con el medio ambiente.

El gobierno provincial difundirá programas de educación y divulgación sobre la materia a través de medios masivos de comunicación.

Organismos involucrados: organismo con competencia ambiental específica y las áreas de gobierno competentes en general, en educación y difusión.

TITULO III: DISPOSICIONES ORGANICAS.

Capítulo único: De los organismos de aplicación.

La Subsecretaría de Ecología y los municipios, sin perjuicio de la intervención de otras áreas de gobierno con incumbencia ambiental.

Los municipios, en el marco de sus facultades, podrán dictar normas locales conforme las particularidades de cada realidad, y siempre que no contradigan los principios establecidos en la presente ley y en la reglamentación que en su consecuencia se dicte.

Se promoverá un tratamiento interjurisdiccional, a través de acuerdos entre la Provincia y los municipios, y entre éstos.

Ente de Políticas Ecológicas:

- Dar fuerza legal al Ente.*
- Redefinir el Ente como encargado de establecer políticas y asesorar al organismo ambiental específico.*
- Posibilitar que convoque a la comunidad a través de las ONG, asociaciones de productores, cámaras empresariales, organizaciones científicas, etcétera, para participar en sus deliberaciones.*

TITULO IV: DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

Capítulo I: De la defensa administrativa.

1.- Principios. Remisión normativa.

2.- Régimen de infracciones y sanciones.

Tipificación de conductas administrativamente punibles y las correspondientes sanciones.

Se tendrá especialmente en cuenta que las normas ambientales de naturaleza sectorial, entre otras las de fauna, bosques, áreas protegidas, etcétera, tienen, cada una, un régimen de infracciones y sanciones propio.

Capítulo II: De la defensa jurisdiccional.

Principios y régimen de procedimiento para el amparo de los intereses difusos y derechos colectivos en materia ambiental. Remisión a la Ley N° 1.352.

Atento a la vigencia de una norma específica que habilita para accionar ante la justicia, se debe remitir a la misma.

La Ley N° 1.352 introduce en el derecho positivo pampeano la llamada "acción objetiva".

ANEXO I

Detallar los emprendimientos en los cuales la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) es emitida por la Provincia o los municipios.

1.- Autoridad ambiental provincial.

- *Generación de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica;*
- *Administración de aguas servidas urbanas y suburbanas;*
- *Manejo de residuos peligrosos;*
- *Localización de parques y complejos industriales;*
- *Exploración y explotación de hidrocarburos y minerales utilizados en la generación de energía nuclear, en cualquiera de sus formas;*
- *Construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias;*
- *Conducción y tratamiento de aguas;*
- *Construcción de embalses, presas y diques;*
- *Construcción de rutas, autopistas, líneas férreas y aeropuertos;*
- *Emplazamiento de centros turísticos y deportivos;*
- *Extracción minera a cielo abierto;*
- *Todas aquellas obras o actividades que puedan afectar directa o indirectamente al equilibrio ecológico de diferentes jurisdicciones territoriales*

2.- Autoridad ambiental municipal

a) Con excepción de los enumerados precedentemente, cada municipio determinará las actividades y obras susceptibles de alterar el equilibrio ecológico y ambiental de su territorio y que someterá a la evaluación de impacto ambiental (EIA) con arreglo a las disposiciones de la ley.

b) Sin perjuicio de lo anterior, están sometidos al procedimiento municipal de DIA los siguientes proyectos:

- *Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes;*
- *Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y*

balnearios;

- *Cementerios convencionales y cementerios parques;*
- *Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales y paseos públicos.*