

LECCIONES DE DERECHO y ÉTICA PROFESIONAL, PARA
PROFESIONALES y ESTUDIANTES de INGENIERÍA,
ARQUITECTURA y PROFESIONALES AFINES.

DERECHO AMBIENTAL.
EL FENÓMENO DEL AMBIENTE.
ANTECEDENTES. ASPECTOS JURÍDICOS.
DERECHO POSITIVO NACIONAL.
LA CUESTIÓN AMBIENTAL.
IMPACTO AMBIENTAL.
LA MATRIZ JURÍDICA.
ACTORES INVOLUCRADOS.
CASOS PRÁCTICOS.



UNC

FCEFyN

VI

FELIPE RODRIGUEZ

Legislación y Ética Profesional
F.C.E.F. y N. - UNC

**LECCIONES DE DERECHO Y ÉTICA
PARA INGENIEROS, ESTUDIANTES
DE INGENIERÍA Y PROFESIONES
AFINES**

**DERECHO AMBIENTAL. EL FENOMENO DEL
AMBIENTE. ANTECEDENTES. ASPECTOS
JURIDICOS. DERECHO POSITIVO NACIONAL.
LA CUESTIÓN AMBIENTAL. IMPACTO
AMBIENTAL. LA MATRIZ JURÍDICA. ACTORES
INVOLUCRADOS. CASOS PRÁCTICOS.**

Felipe RODRIGUEZ

UNC

FCEFyN

VI

Diseño de Tapa: UNIVERSITAS
Autoedición: UNIVERSITAS
Producción Gráfica: UNIVERSITAS

Esta Editorial realiza venta directa a público y Librerías, prescindiendo de distribuidores, para tratar que el libro llegue al lector al menor precio posible. Los pedidos se pueden realizar a la dirección de la Editorial o al siguiente correo electrónico:

editorialuniversitas@yahoo.com.ar

ISBN: 987-978-1457-

Prohibida su reproducción, almacenamiento y distribución por cualquier medio, total o parcial sin el permiso previo y por escrito de los autores y/o editor. Está también totalmente prohibido su tratamiento informático y distribución por internet o por cualquier otra red. Se pueden reproducir párrafos citando al autor y editorial y enviando un ejemplar del material publicado a esta editorial.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

INDICE TEMÁTICO.

AGRACEDIMIENTOS	5
ADVERTENCIA	7
CAPÍTULO I:	11
Presentación. Introducción. El fenómeno del ambiente.	
CAPÍTULO II:	25
El fenómeno del ambiente. Antecedentes internacionales.	
CAPITULO III:	45
Derecho Ambiental. Aspectos jurídicos.	
CAPITULO IV:	83
Derecho Positivo Nacional. Constitución Nacional	
CAPÍTULO V:	119
Ley 25.675. Política ambiental nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Daño ambiental. Fondo de compensación ambiental.	
CAPÍTULO VI:	143
Derecho Ambiental y Derecho Penal. Primera Parte	
CAPÍTULO VII:	157
Derecho ambiental y Derecho Penal. Segunda Parte	
CASOS PRÁCTICOS:	173
Internalizando Externalidades// Conflictos Jurisdiccionales.	
APENDICE JURÍDICO:	307
Ley 25.675. Política Ambiental.	
BIBLIOGRAFIA DE BASE	329

AGRADECIMIENTO

A mi hermana, Patricia, por su colaboración y desinteresado aporte, permitiéndome reproducir su tesis de maestría, y a los compañeros de trabajo en el CEARE, Albacete, Arcilla y Febré quienes me permitieron publicar nuestra tesina y así a materializar estas “lecciones”. Simplemente Gracias.-

ADVERTENCIA

Transcurrido poco más de dos años desde que se publicara las primeras lecciones de derecho y ética, presento hoy estas nuevas que deberá integrarse a aquellas, en ese compromiso que asumiera de cumplimentar una visión integradora del derecho y la ingeniería.-

De aquí que sin pretender hacer de estas lecciones otra cosa más que una pequeña guía que el ingeniero, ahora estudiante, debe tener como pautas a considerar al momento de realizar su tarea profesional, donde esta cuestión ambiental significa un problema a solucionar, cuanto menos mitigar.-

Nos ocupamos en esta oportunidad de una actualización de nuestras anteriores clases de derecho ambiental, donde hemos dado a la cuestión jurídica de la regulación ambiental un enfoque general, incorporando la ley del ambiente que cuando publicáramos nuestras lecciones anteriores no tratáramos en merito a que esta ley no había sido sancionada y promulgada.-

La literatura moderna sorprende por su dinámica, recordemos, en nuestras lecciones hemos adoptado como punto de partida del fenómeno ambiental, la Conferencia de Estocolmo de 1972, es en este momento cuando se acepta que el tema ambiental requería de estudio, se acepta la aceleración de un proceso de degradación ambiental que requería ser regulado, no solo desde lo específicamente técnico, sino también desde lo jurídico, económico y social.-

De aquí que se podrá apreciar en la lectura de la lección pertinente las dificultades que plantea la cuestión ambiental, su tutela legal y la responsabilidad civil y penal por los daños emergentes.-

Todo el conjunto de lecciones se desarrolla a partir de las normas legales que han ido modelando una cultura de respeto al medio ambiente que debe ser atendida, con premura en unos sitios y con urgencia en otros.

De aquí que los temas que se desarrollan en las siguientes páginas, estén referidos, en última instancia, al ejercicio profesional, porque las cuestiones acometidas deberían servir de notas tipificantes para el Ingeniero en su desempeño técnico, al serle requeridos sus conocimientos profesionales.-

La problemática jurídica derivada del medio ambiente apunta a establecer el conocimiento mínimo del derecho como herramienta tutelar de aplicación obligatoria en el análisis ambiental de las grandes obras de ingeniería en general y de las pequeñas en particular, porque todas ellas impactan en mayor o menor medida en el bienestar humano y consecuentemente en su calidad de vida.

En esta instancia de nuestra exposición, referida al derecho ambiental, subyace un objetivo, en realidad se deriva del ejercicio profesional, el gran propósito de nuestras lecciones, tanto se trata de un conjunto de técnicas y conocimientos especializados que posibilitan el tratamiento del medio ambiente a partir de la regulación de los actos profesionales, su impacto en los desarrollos tecnológicos y sus efectos jurídicos derivados.-

Así, en esta dirección es que ese objetivo primario que se inserta dentro de aquel otro, es la búsqueda y determinación de lo que hemos llamado, ya en un trabajo que realizara en 2003 y que forma parte del apéndice de casos, la “matriz legal”, o “matriz jurídica”, herramienta esencial para determinar precisamente los actores que participan del hecho ambiental, aquellos que resultan beneficiados y aquellos otros que son perjudicados por la realización de una obra de ingeniería con efecto social importante.-

Se procura, clarificar la temática climática, sea local, cuanto territorial o regional a la que el ingeniero se halla obligado a respetar y, en esencia, hacer de ella un modo de vida profesional, en la que además de destacarse como un técnico de sólidos conocimientos científicos, emerja de cada actuación técnica su compromiso de excelencia competente, entendido e idóneo, para con sus comitentes, la comunidad y el país que asienta su desarrollo y crecimiento precisamente en este buen desempeño profesional.-

De idéntica forma deberá destacarse en ese metiere profesional inmerso en el derecho informático y la ética, su comportamiento para con su propia profesión, que es en síntesis la que dotará de brillo, engrandeciendo, con su colaboración, a la jerarquización y la excelencia profesional.-

El abordaje, dentro de los alcances de la currícula del ingeniero, de esta temática ambiental exige del profesional, no solo conocimientos actualizados en modo permanente, sino el desarrollo de conductas profesionales que hagan de él un técnico respetable, requerido por su sensibilidad social, y creíble y considerado por su permanente actualización.

De aquí que a los fines de plantear las soluciones legales para que el estudiante avanzado, o el profesional novel pueda desenvolverse eficientemente debemos explicitar el sentido que tiene del sistema jurídico que debe aplicarse a los comportamientos que se derivan del contrato que tiene como objeto analizar los efectos ambientales de sus obras y desbrozar las normas que le son aplicables, en la búsqueda de la “matriz legal” que mejore la armonía social, que debe producir toda obra de envergadura en la que deba participar.-

Como venimos proclamando en cada escrito, en cada lección que el estudiante o el profesional dispone para resolver sus requerimientos, estos escritos no resultan otra cosa que un intento por transmitir la utilización eficiente de las herramientas jurídicas que la vida moderna le reclama.-

Si ello se alcanza en alguno de quienes tengan la posibilidad de leerlos, habremos logrado nuestro propósito de transmitir aquella experiencia necesaria para evitar errores, sobre todo en los primeros tiempos de ejercicio profesional.-

Si así fuera.....¡¡gracias!!

Felipe Rodríguez
Febrero 2013

I. PRESENTACIÓN

Es sabido que en los últimos 25 años se produjeron diversos acontecimientos que pusieron en acción políticas y, consecuentemente, normativas que apuntan a la defensa, consolidación, mantenimiento y preservación del ambiente. Así, mundialmente se fueron desarrollando diversos eventos que procuraron: en primer término, internalizar esta temática realmente necesaria e importante de ser introducida en la comunidad internacional; en segundo lugar, iniciar un período de culturalización ambiental que de paso a una política educativa tal que permita alcanzar precisiones acerca de la realidad ecológica del planeta; en tercer término, desarrollar normas que faciliten incorporar en los proyectos futuros la problemática ambiental; en cuarto lugar, se persiguió la extensionalización de su discusión como un modo de universalizar su tratamiento.

Más allá de lo anecdótico, de los extremos que suelen alcanzar las diferentes posturas que generan temas de relevancia como el medio ambiente resulta importante destacar que esta corriente originó su incorporación temática en decretos, leyes y demás normativas que en el caso de nuestro país llega hasta el momento en que adquiere rango constitucional, sea tanto a nivel nacional, con la reciente reforma, cuanto en lo provincial en las reformadas y remozadas constituciones que se dictan a partir de 1985, año en que por otra parte, se motoriza en el país una corriente reformista, que busca actualizar toda la normativa a la luz de las nuevas necesidades políticas, internas y externas, que reclamaban de una mayor agilización funcional del estado y su definitiva incorporación a la comunidad internacional de naciones.

Se comienza así, a verificar su inserción en planes y programas de gobierno, pero también se percibe su afianzamiento en las currícula de diversas carreras profesionales que las Universidades desarrollan en sus respectivos planes de estudios.

Si debemos buscar un punto de referencia, acerca de esta temática ambiental, diremos que el mismo se encuentra en el año

1975, cuando **la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** en aplicación de una de las recomendaciones de la Conferencia celebrada en Estocolmo (Suecia), lanza el Programa Internacional de Educación Ambiental que perseguía intensificar el desarrollo de esta rama de la educación en la comunidad de las Piases.

A partir de esta referencia se han producido, en términos generales, importantes progresos, especialmente en lo que respecta a la clarificación conceptual y metodológica de la educación ambiental, observándose un gran esfuerzo destinado a definir mejor su contenido.

En el plano universitario y dentro de él en el de las ciencias exactas, cabe señalar que no es nuestra intención, o pretensión, propugnar la formación de especialistas en Medio Ambiente, sino sólo la de incorporar a su currícula, a la formación del perfil del profesional una cultura ambiental.

Este objetivo, de lograrse, sin dudas impactará en su desarrollo técnico futuro, más aún, a partir del ejercicio profesional diario que cada uno debe practicar, todos estamos convencidos que en este siglo XXI se está profundizando la implementación de medidas correctivas ambientales como modo de garantizar aún más la preservación y conservación del ambiente.

Podrá asegurarse un mejor equilibrio ecológico para el futuro del País, de allí que esta introducción a la temática pretenda ser, en primer término, un modo de abordar problemas inherentes a la utilización racional, a la conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento sistémico.

En segundo lugar, analizar la legislación vigente nacional como una herramienta imprescindible para el ejercicio profesional futuro, y finalmente, como tercera razón, advertir al técnico, cualquiera sea la rama de su especialidad, cuál es su responsabilidad profesional por los efectos ambientales negativos derivados de su práctica cotidiana.

Así mismo, cabe destacar que el problema ambiental si bien repercute en escala regional o internacional previamente tiene implicancia local, en tanto hace a sus primeros efectos ambientales,

cuanto en lo que significa para los directamente involucrados el impacto que representa convivir con un riesgo permanente, que lesiona sus derechos subjetivos, y, que encuentra sustento en la incertidumbre que provocan futuras condiciones generadas por la ejecución de determinada obra o de otro cualquier emprendimiento, acción o actividad técnico - profesional.

Por otra parte, debemos adelantar que hoy un profesional puesto en función de ejecutar una obra, material o intelectual, dirigir un emprendimiento, realizar una acción o desarrollar una actividad deberá valorar, entre otras variables, el impacto ambiental que la misma tiene en el lugar de su localización, diremos a modo de disgresión y como primera aproximación, que la evaluación de impacto ambiental **es un proceso destinado a prever e informar sobre los efectos que un determinado proyecto puede ocasionar en el medio ambiente** (Guía Metodológica para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, MOPU, España).

En este sentido resulta importante distinguir dos aspectos, uno relativo al estudio del impacto ambiental propiamente dicho, orientado a la ejecución de trabajos técnicos específicos encaminados a predecir consecuencias de la materialización de determinados proyectos, definiendo las correspondientes medidas correctoras, tendientes a eliminar o minimizar las alteraciones ambientales que producirá la obra, emprendimiento, acción o actividad y la elaboración de un programa de vigilancia y recuperación con especificación de los impactos residuales.

El otro aspecto es el de la declaración del impacto ambiental que no es otra cosa que el resultado de la tarea anterior, porque trata del dictamen que deberá emitir el órgano correspondiente luego de analizar y discutir el mencionado estudio. En esta parte es cuando además de la discusión del estudio, se deben recoger también, las opiniones y observaciones de los diversos actores involucrados en las obras, lo que se plasma en la Audiencia Pública, instituto jurídico impuesto como obligatorio en nuestra legislación.

Por otra parte y como una reiteración aclaratoria, el presente trabajo pretende ser sólo una primera aproximación a una enumeración y análisis de la legislación vigente relativa a la temática del ambiente, el desarrollo alcanzado, su internalización en la

sociedad nacional y, como también, se insertó, en particular, en la comunidad cordobesa.

Se trató de recopilar como material de trabajo la mayoría del cuerpo legal al alcance, sean leyes, y sus correspondientes discusiones parlamentarias, decretos reglamentarios, ordenanzas y por supuesto constituciones, tanto nacional como algunas provinciales. Además se analizaron, a su vez, los antecedentes legales de carácter internacional que a nuestro entender resultan imprescindibles consultar.

De igual modo, también fue requerida aquella bibliografía disponible de autores y autoridades de destacada trayectoria y reconocido objetivismo en especial respecto de su visión legal.

En síntesis pues, esta modesta pretensión del presente, persigue como objetivo primario sistematizar la legislación y poner al alcance del profesional y estudioso del tema, un documento práctico, ágil que facilite la profundización e investigación y permita el necesario envío a la bibliografía base necesaria para continuar en la tarea de consolidar y desarrollar esta temática de los nuevos derechos que en las postrimerías del siglo XX se presentaron como la innovación más importante en el catálogo de los derechos sociales.

Resulta obvio, quizás, subrayar que el medio ambiente, la defensa del hábitat, se nos han constituido en “el tema”, no debe existir hoy grupo humano alguno, en cualquier parte del planeta que no discuta, reclame o requiera una mejor defensa de su entorno. Se destaca también, una actitud de severa preocupación en la sustentabilidad social y ambiental y no existen dudas en cuanto a los beneficios globales que se derivan de una racional conservación del ambiente.

Por las brevísimas razones expuestas creemos, sinceramente, estamos convencidos, que el conocimiento de la normativa legal existente se nos hace cada vez más necesario, que el mismo además requiere una profundización y actualización acorde con la velocidad del cambio en los comportamientos sociales que caracterizó los últimos años del siglo XX. En este aspecto es que una recopilación y primaria sistematización legal resulta importante para acompañar la transitoriedad que los caracterizan.

Además, conviene no olvidar, lo típico de las cuestiones ambientales es que a pesar que los problemas son globales, las responsabilidades resultan casi siempre ser locales y esto a no dudar exige de una legislación al alcance de quien tiene la responsabilidad, el deber, de implementar respuestas oportunas y racionales que esos requerimientos ambientales exigen.

En nuestro país en general y en las provincias argentinas en particular, a partir de 1983 se ha producido un fenómeno particular, el ambiente se ha consolidado como tema prioritario y ello ha llevado a la sanción y promulgación de diversas leyes que apuntan a su defensa y conservación.

Tan es así, que, en los últimos años del siglo pasado, con las reformas de las Constituciones Provinciales y la última de 1994 experimentada por la Constitución Nacional, el tema adquirió rango constitucional, de aquí que ésta diversidad legal, entendemos, está exigiendo su sistematización normativa.

Finalmente, cabe recordar que el retorno al estado de derecho, en lo institucional, hizo aparecer en la organización gubernamental, direcciones, subsecretarías y secretarías en la órbita del Poder Ejecutivo.

Hoy existe a nivel nacional un proyecto de ley de ministerios, que aspira a elevar al rango ministerial la actual Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. En el Poder Legislativo, por contraparte, aparecen Comisiones específicas relacionadas con el medio ambiente, esto además de ser un indicador de la relevancia temática, está indicando la necesidad de contar en un sólo cuerpo unificado toda la legislación vigente.

II. EL DERECHO AMBIENTAL. JUSTIFICACIÓN. CONCEPTOS: AMBIENTE. RECURSOS NATURALES.

II. 1 - EL AMBIENTE:

Si queremos encontrar una noción breve pero rigurosamente precisa en relación con el contenido sustancial del término, probablemente resulte conveniente partir de evocar el sentido etimológico de la palabra ecología trasladándonos de este modo al concepto griego del oikos. Recordemos entonces: que para ellos significaba casa, hogar.

De allí que, por ejemplo, a la economía la entendían por la conjunción de dos lenguajes el oikos por un lado y el nomos, por el otro. Así el primero, como ya dijimos representaba la casa, el hogar, y el segundo tipifica a la ley, de tal modo que economía resultaría igual a oikonomos, o sea ley del hogar, ley de la casa. De igual modo, ecología sería consecuencia de la conformación de los términos oiko y logos, los que unidos vienen a conjugar tratado del hogar o tratado de la casa.

Con la evolución de la lengua, el oikos vendría a representar en la actualidad el hábitat el que a su vez en sentido lato está enlazando la ciudad, la región, una provincia, un país, en síntesis el planeta, para finalmente en el sentido mas amplio, amplísimo el universo. Entonces de lo que se trata es del estudio del hábitat y en consecuencia del ambiente.

Tan importante se nos ha vuelto el tema que desde las postrimerías del siglo amenaza, en el buen sentido, con volverse en uno de los aspectos dominantes de la política actual, porque “la recurrencia al tema tiene que ver con el desarrollo de un nuevo estilo de pensamiento en el marco de una transformación cultural en el cual otros temas que igualmente habían sido políticamente ignorados en el pasado, pasan hoy a convertirse en puntos claves de una discusión colectiva”.(1)

Esto que se nos presenta impactante, casi diríamos rotundo, nos obliga a reconocer que, sin dudas, muchos políticos, técnicos hombres de ciencias y entre ellos juristas tienen clara conciencia de la

relación hombre - naturaleza, que ambos no pueden separarse y que como partes inseparables han generado una interrelación particularísima, toda vez que el hombre es naturaleza.

De aquí que al planificar, desarrollar estrategias, impulsar normas y leyes que regulen los comportamientos e impulsar mecanismos posibles de utilización racional de los recursos naturales estamos impulsando la integración efectiva del hombre y mejorando efectivamente su calidad de vida.

Por otra parte, así como hemos tratado de justificar ECOLOGÍA recurriendo al sentido etimológico de igual modo debemos esforzarnos por comprender el significado de MEDIO AMBIENTE que en el lenguaje del presente como en el de verdaderos especialistas y destacadísimos estudiosos utilizamos, a estos términos, como sinónimos.

Veamos entonces que podemos decir acerca de este lenguaje MEDIO AMBIENTE Y ENTORNO. Con idéntico criterio al utilizado para ecología analicemos individualmente cada vocablo, en primer lugar Medio, según hemos podido conocer sería el "Elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa", esto en particular, generalizando diríamos que es aquel elemento en que viven y conviven los hombres entre sí y estos en y con la naturaleza, flora y fauna.

En relación con el segundo término, ¿qué podemos decir de la voz ambiente? con el mismo orden de ideas, recurriendo a su derivación latina "AMBIO" lo entenderemos como "aquello que anda alrededor, aquello que rodea o cerca", o también "cualquier fluido que rodea a un cuerpo".

Por último y repito, sobre las bases señaladas, el tercer elemento utilizado para definir el medio ambiente, la ecología es aquel otro vocablo que señalamos y que es utilizado como sinónimo nos referimos a ENTORNO, que no es otra cosa que En Torno o sea que En Derredor, vale decir lo que rodea, aquello que rodea a una personal o cosa.

En concreto, medio ambiente resulta como un compuesto de sinónimos pero de todos modos el estar internalizado en el lenguaje

vulgar y científico no queda otra opción que aceptarlo, adoptarlo e intentar aclarar en la medida de lo posible nuestra opinión.

En este estado creemos estar en condiciones de procurar establecer un concepto de medio ambiente, así partiendo del significado ya explicado de las palabras que lo componen entendemos por medio ambiente al elemento que rodea y en el cual viven y conviven hombres, animales, vegetales y demás cosas que aportan la naturaleza y los hombres.

Respecto de entorno conceptualizamos diciendo que es todo aquello que rodea a una persona o cosa.

Con estas sencillas ideas creemos que encuentra justificación la utilización sinonímica de ecología, medio ambiente y entorno.

II. 2 - RECURSOS NATURALES:

Previo a su tipificación cabe afirmar que todas las acciones que el hombre fue efectuando y desarrollando a lo largo de su evolución, impactaron, impactan e impactarán en su entorno inmediato toda vez que él, el hombre, lo que pretende es adaptar el ambiente a sus necesidades y también, en cierta medida adaptarse.

Estas acciones provocan efectos, alteraciones en el ambiente y además generan interacciones donde la vida de todas y cada una de las especies está determinada por ese vínculo con la naturaleza. Esta relación, ese vínculo, dinámico y multifacético se constata en lo que se define como "ECOSISTEMA". En síntesis, ecosistema, recursos naturales, constituyen una unidad integrada por todos los elementos vivos, los físicos y los químicos en un área dada. "La naturaleza ha estructurado una gradación de diversas unidades ecológicas conformadas por diferentes niveles de organización, integración y funcionamiento que representan tipos específicos de sistemas naturales" (2).

La importancia que estos sistemas naturales tienen para el hombre es precisamente que constituyan el espacio físico donde se asientan y desarrollan sus potencialidades; constituyen los recursos, renovables y no renovables, utilizados por el ser humano para la

satisfacción de sus necesidades, sean éstas materiales, energéticas o recreacionales” (3).

Además los ecosistemas conforman el recipiente donde éste deposita sus deshechos como resultado de la utilización, producción y consumo.

II. 3 - EL DERECHO DEL AMBIENTE. CONCEPTO:

En el caso de nuestro país creemos que se justifica, ampliamente su estudio sistémico en razón, por una parte, del necesario conocimiento de la ley que todo ciudadano debe tener, recordemos “nadie puede alegar su propia torpeza”, a los fines que le permita oportunamente exigir el respeto de sus derechos y a su vez cumplir con todas aquellas obligaciones derivadas precisamente de esas leyes.

Por otra parte, la envergadura de los problemas, locales, regionales, nacionales e internacionales que se deben resolver, y para lo cual se necesita conocer cuales son los medios, las herramientas jurídicas, los instrumentos legales con que se disponen para enfrentarlos con una posibilidad mas o menos alta de éxito en su tratamiento.

Vale decir, partiendo de enfocar al Derecho del Ambiente como ese “conjunto de NORMAS que regulan los derechos sociales de las personas a gozar de un ambiente sano, asegurándole la necesaria protección y defensa frente a la agresión que la acción humana voluntaria e involuntaria puede provocar en su hábitat común”; y de igual modo considerar la gravedad de algunos problemas, sean tanto aquellos que devienen de la contaminación cuanto los provenientes de situaciones de carácter económico-social que por haber adquirido una envergadura tal no pueden ignorarse ni disimularse, correspondiendo en consecuencia encararse una agresiva estrategia legislativa que efectivice el mandato constitucional de la protección y mantenimiento ambiental.

Por ello, si quisiéramos adelantar algunos de los problemas que aquejan a nuestro territorio, tomando según los hemos agrupado

mas arriba, primero los provenientes de la contaminación, podríamos enumerarlos en:

- a) Falta de tratamiento de casi la totalidad de las aguas servidas que se evacuan y vuelcan en ríos, lagos o directamente al mar a lo largo de nuestro dilatado litoral marítimo.
- b) Depósitos de residuos industriales, tanto líquidos y sólidos sin proceso previo de inocuidad.
- c) Desproporcionado crecimiento de las ciudades sin planificación previa, y en perjuicio del ambiente rural.
- d) Grandes depósitos de residuos residenciales, llamados "basurales", ubicados en las ciudades o en sus límites más inmediatos y sin ningún procesamiento.
- e) Vertidos de sustancias nocivas para la salud sin tratamiento previo.
- f) Erosión y desertificación de los suelos y deforestación por tala indiscriminada de bosques.
- g) Recurrentes y desproporcionados incendios de bosques con pérdida de especies faunística y florísticas.
- h) Explotación intensiva de recursos naturales territoriales y marítimos.
- i) Amenaza de extinción de especies vegetales, animales, continentales y marinas, endémicas por acción directa del hombre.

Si ahora consideramos, en relación a los problemas económico-sociales con fuerte repercusión en el ambiente podemos mencionar:

a) **Pobreza**, problema calificado por CEPAL como el principal que sufre América Latina y que según Juan Pablo II "no se logrará el justo equilibrio ecológico si no se afrontan directamente las formas estructurales del problema de pobreza existente en el mundo..." En síntesis el criterio, lamentablemente, que impera es el de que a mayor pobreza mayor presión sobre el ambiente como resultado de una mayor y no planificada explotación de sus recursos naturales.

b) **Explotación irracional** de recursos naturales, más allá de las consideraciones realizadas en el apartado anterior, y de la sustentabilidad del entorno. La ausencia por falta de incorporación de algunas variables distintas a las derivadas únicamente del beneficio económico, predomina una equivocada tendencia a considerar sólo éstas últimas, con el objetivo mezquino, egoísta de maximizar el

resultado sólo en términos monetarios, positivo al comienzo y de graves consecuencias posteriores.

Entendemos que deben ser incorporadas otras variables, tales como: 1) el efecto ambiental de la actividad económica particular, 2) la variable costo social que esa determinada actividad económica representa. Si sólo consideramos estas tres, la económica y las enumeradas el resultado final alcanzado, sin dudas el resultado final será más acorde con las necesidades de la población involucrada y a los objetivos de mayor utilidad empresaria.

c) **Ausencia o insuficiencia de legislación ambiental** protectora y además eficaz. Todavía no existe en el Derecho Positivo Argentino una normativa que de manera eficaz asegure la protección del ambiente, rigen regulaciones aisladas relativas a cuestiones particulares de cumplimiento a veces escaso o nulo y que sólo conforman un catálogo jurídico muy moderno pero poca aplicación en razón de diversas causas. La explicación que hemos podido encontrar y esgrimir es que históricamente en nuestro País la legislación del medio ambiente tuvo una aparición gradual, y como lo adelantáramos se destacó un predominio claro de normas sectoriales. Por otra parte, se agrega el hecho de que el reconocimiento del Derecho tiene escaso valor si no se dota a sus titulares de medios idóneos para exigir su cumplimiento.

De tal modo, creemos que resulta oportuno, además por la exigencia constitucional de la reformada Carta Magna de 1994, perfeccionar los instrumentos legales existentes y a partir del dictado de una Ley General del Ambiente que contenga los pilares rectores esenciales, sancionar y promulgar otras leyes complementarias que profundicen algunos temas que en razón de su generalidad no han logrado alcanzar operatividad suficiente estableciendo de esta forma un marco mínimo en materia ambiental. Un ejemplo de ello es la necesidad del dictado de una ley particular que regule los delitos ambientales en la que se creen figuras delictivas que ayuden a detener el creciente y desmedido deterioro ambiental.

d) La **necesidad de valoración económica** del medio ambiente como una componente ineludible del daño ecológico que se produce cuando el entorno es agredido por el hombre. En este punto conviene no olvidar que el análisis económico tiene la no poca

desdeñable tarea de discutir, entre otras cosas, la compatibilidad entre distintos modelos de crecimiento y los límites ecológicos admisibles para alcanzar el bienestar general.

Es la economía quien debe indagar y determinar cuáles son las vías, los caminos mas adecuados para respetar esos límites, a su vez y en idéntico sentido también le corresponde indicar cuáles serían los cambios que deben introducirse a los efectos de no sobrepasarlos y finalmente, sin agotar el listado de tareas que le compete, a la economía; analizar y prever los aspectos macro y microeconómicos que la adopción de las medidas aconseje, producen.

En síntesis, deberá tratar de delimitar lo que es viable de lo que no lo es, siempre claro está, desde este punto de vista económico.

III. EL DERECHO DEL AMBIENTE Y SU EVOLUCIÓN NORMATIVA:

Finalmente debemos adelantar brevemente que la evolución de la legislación ambiental fue aceleradamente evolucionando desde ser en sus comienzos una vacilante, tibia y tímida recomendación hasta alcanzar a regular comportamientos y finalmente surgir quizás, como uno de los más importantes derechos sociales del hombre, alcanzando, por caso en nuestro país, el rango constitucional expreso que indica por su parte la necesidad de definir y regular el daño ambiental.

Y no olvidemos, en este rápido recorrido la corriente reformista que se alumbró a fines de 1983 en la República Argentina ha incluido a partir de 1985, año en que comienzan a modernizarse las Constituciones Provinciales, el tema ambiental como mandato expreso de garantizar el derecho de las personas a gozar de un medio sano y a ser preservado para las generaciones futuras.

Estas normas constitucionales permitieron alumbrar leyes ambientales específicas que regulan la utilización de los recursos naturales. De este modo aparecieron resoluciones, ordenanzas y otras normativas menores que protegen y mantienen determinados

entornos ubicados en diversas comunidades de la República que constituyen el paisaje urbano de una provincia o de una región.

En este mismo sentido debemos en general decir, que a partir de 1972 con la Conferencia de Estocolmo se produce una acelerada evolución en el Derecho Internacional en materia ambiental que llega hasta 1992 con la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro donde la participación de gobiernos y organizaciones no gubernamentales orientadas a la defensa del ambiente muestra la preocupación de la humanidad, por la situación ecológica global del planeta y también la particular de algunas localizadas en cinco continentes.

Este es entonces, el sentido de las ideas que pretendemos expresar en el presente trabajo. Trataremos de desarrollar aménamente algunos de los aspectos más relevantes de la legislación ambiental de modo que nos resulte más sencillo, analizar y discutir, de ser necesario, respecto de la calidad legal de la normativa vigente y también de lo que creemos deberíamos ser revisto y legislado y finalmente cuál podría ser el precio que estaríamos dispuestos a asumir por mantener una calidad ambiental acorde con los parámetros de desarrollo social y crecimiento económico que se establezcan como camino al bienestar general presente y futuro.

CITAS

1. Castillo Sánchez, Marcelo. “Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente”.
2. Castillo Sánchez, Marcelo. Ob. cit. en (1).
3. SS Juan Pablo II. Mensaje para la Celebración de la Jornada Mundial de la Paz. 1990. N° 11.

CAPITULO II

I. EL FENOMENO DEL AMBIENTE: LA ECOLOGIA Y LA NECESARIA CONCIENTIZACION. ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES.-

Hemos escuchado y repetido muchas veces que el HOMBRE ES NATURALEZA. Sabemos muy bien que nace, crece, se desarrolla y muere en y con la naturaleza, de allí que su relación resulte esencial a la actividad humana, cualquier acción que imagine o realice se ejecutará DENTRO de la naturaleza, EN la naturaleza y CON la naturaleza.

Esta relación tan inmediata se manifiesta a lo largo de la historia de formas diversas. En sus comienzos, sin dudas que la naturaleza tuvo una clara y marcada superioridad sobre el hombre, encontrándose este a merced de sus designios, sometido a los fenómenos naturales, sin poder atenuarlos o dominarlos.

Con posterioridad, y según naturalistas e historiadores acuerdan en afirmar, es recién en la Antigüedad, quizás, con el fuego primero y la rueda después cuando se genera el primer cambio de importancia en el ambiente, aparece así el hombre erigiéndose sobre sus pies con los cual se produce el primer acto humano de dominio sobre el hábitat, sobre el entorno.

Quizás en este punto corresponda una aclaración para explicar porque adoptamos el fenómeno del fuego y el descubrimiento de la rueda como puntos de origen, de referencia de este otro fenómeno que es el del medio ambiente.

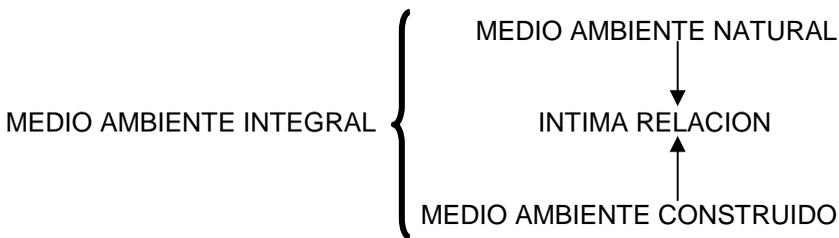
La razón resulta sencilla y simple es que nos parecen descubrimientos humanos tan trascendentes, que ambos resultan acontecimientos esenciales de la distinción entre un antes y un después de la cuestión ambiental. Esta distinción la planteamos con la finalidad de definir mejor, más concretamente nuestro objeto de análisis.

EL MEDIO AMBIENTE, porque a nuestro entender, antes del fuego y la rueda el ambiente era uno. La influencia del hombre sobre la naturaleza era, podemos asegurar, prácticamente intrascendente.

Luego de estos hechos se produce un vuelco en las relaciones hombre-naturaleza y se comienza a percibir claramente una reversión de la influencia, que pasa a ser trascendente y perceptible, así hoy podemos asegurar sin dudas que en materia de medio ambiente coexisten dos partes perfectamente definidas, una EL MEDIO AMBIENTE NATURAL y otra EL MEDIO AMBIENTE CONSTRUIDO, para este último, no podemos dejar de señalar que los componentes construidos o artificiales que lo integran y definen crecen progresivamente junto con el desarrollo de la humanidad, modificando la dependencia básica de las comunidades biológicas y humanas respecto de su entorno.

Las modalidades que la sociedad adopte para aprovechar el MEDIO AMBIENTE NATURAL deben determinar las particularidades del MEDIO AMBIENTE CONSTRUIDO o de los ecosistemas construidos que al igual que los naturales tienen los mismos elementos que los definen: ESTRUCTURA, ORGANIZACION y FUNCIONAMIENTO AUTONOMOS. En síntesis diremos que nuestro objeto si bien estará orientado al primero, comprende el análisis de ambos en lo que podríamos llamar medio ambiente integral.

Gráficamente:



Hecha esta digresión cabe continuar con nuestro panorama si se quiere histórico, de como va produciéndose la agresión del hombre sobre el entorno y así ya hacia el siglo XVIII, cuando se produce otro fenómeno de importancia esencial para el bienestar humano conocido como REVOLUCION INDUSTRIAL, se visualiza efectiva y definitivamente el señorío del hombre sobre la naturaleza.

Se ha consolidado finalmente un proceso de superioridad y sometimiento de los recursos naturales que no se detendrá hasta el

siglo XX, probablemente hasta ese otro fenómeno trascendente que es el dominio del átomo.

En palabras de Castillo Sánchez (1) diremos "la especie humana se propone, (a partir de la Revolución Industrial) ejercer un mayor dominio sobre los elementos de la naturaleza, estimulada por los grandes descubrimientos científicos y tecnológicos que se producen en la época e inspirada en convicciones religiosas. Esto traerá un mayor bienestar material, pero también acarreará con el tiempo consecuencias indeseadas, como la degradación ambiental" sic.

Es esta degradación ambiental la que se ha profundizado y acelerado a partir del siglo XIX y en particular en el transcurso del XX especialmente durante la segunda mitad, con las numerosas y reiteradas crisis económicas y políticas.

Dos guerras mundiales, numerosos enfrentamientos bélicos regionales ocurridos en diversos puntos del planeta, afectaron en primer término a los países menos desarrollados, hoy llamados emergentes, incrementando por cierto su pobreza, pero también demostrando que los recursos naturales no son ilimitados, sino que por el contrario ellos resultan escasos. Así hoy, casi nadie discute que la situación ecológica, el problema del ambiente es resultado de la acción del hombre por encima de la acción de los fenómenos naturales.

La paradoja se da en que en esa búsqueda, por parte del ser humano, por alcanzar bienestar, por mejorar su calidad de vida produjo un deterioro ambiental de tal magnitud que puso en riesgo precisamente ese bienestar, esa calidad de vida.

Es probable que la explicación esté en que la escasez de los recursos naturales que comentamos mostró que llegado el momento hasta el aire, el agua y el suelo resultan escasos y esto es así, sencillamente, en razón de que los ecosistemas son frágiles, inestables, muy sensibles, mas allá de lo que nosotros podemos suponer.

Esta crisis del medio ambiente ha motivado principalmente a organismos gubernamentales y no gubernamentales a propugnar una profunda revisión de diversas teorías que tradicionalmente poco o nada se habían preocupado del tema.

Es así como de esta manera nacen cuestionamientos a las teorías económicas clásica y neoclásica, criticándose entre otras cosas la incapacidad del mercado para dar señales, advirtiendo a los agentes económicos acerca de la importancia que significa el uso racional de los recursos naturales.

Según Piccolo Gliogo "el mercado no es un mecanismo adecuado para percibir los aspectos ambientales del desarrollo o este es limitado o se manifiesta con un claro desfase temporal... muchos de los cambios ambientales que sobrepasan el límite de la reversibilidad, no necesariamente tienen manifestaciones económicas correspondientes" (2).

Esta necesidad, hoy imperiosa, de conservación, y reversión de la actual situación, del medio ambiente ha motorizado:

- a) El reconocimiento de un nuevo derecho humano, el "DERECHO AL MEDIO AMBIENTE" al que nos referiremos in extenso más adelante;
- b) El nacimiento de una CONCIENCIA ECOLÓGICA, que en nuestros días se ha impuesto y consolidado tanto que si nos remitimos al Mensaje de SS Juan Pablo II para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz del 1º de enero de 1990 podemos apreciarla verdaderamente, en particular cuando señala: "Ante el extendido deterioro ambiental la humanidad se da cuenta que no se puede seguir usando los bienes de la tierra como en el pasado. La opinión pública y los responsables políticos están preocupados por ello, y los estudiosos de las más variadas disciplinas examinan sus causas. Se está formando así una CONCIENCIA ECOLÓGICA, que no debe ser obstaculizada, sino más bien favorecida, de manera que se desarrolle y madure encontrando una adecuada expresión en programas e iniciativas concretas".
- c) La COOPERACION INTERNACIONAL, que siguiendo lo observado por SS Juan Pablo II, nos permite asegurar que la preocupación que manifiesta es el tema que organismos financieros internacionales procuran resolver. Así en el documento citado sostiene: "...Los conceptos de orden del universo y de herencia común ponen de relieve la necesidad de un SISTEMA DE GESTION DE LOS RECURSOS DE LA TIERRA, MEJOR COORDINADO A NIVEL INTERNACIONAL. Las dimensiones de los problemas ambientales sobrepasan en muchos casos las fronteras de cada Estado. Su solución, pues, no puede hallarse sólo a nivel nacional. Recientemente se han dado algunos pasos prometedores hacia esta deseada acción internacional, pero los instrumentos y organismos existentes son todavía inadecuados para el desarrollo de un plan coordinado de intervención. Obstáculos políticos, formas de nacionalismo exagerado e intereses económicos, por mencionar sólo algunos factores, frenan o incluso impiden la cooperación internacional y la adopción de iniciativas eficaces a largo plazo".

Vale decir, no sólo estamos frente a un problema local del ambiente, sino que el mismo es mucho mas importante toda vez que resulta un problema global, planetario, que exige de esos tres aspectos señalados, o sea: mayor concientización, cooperación y establecimiento de reglas y normas jurídicas claras, precisas y efectivas.

Por otra parte ellas al momento de ser aplicadas, por ese factor coactivo distintivo que toda norma posee, facilita la implementación de una mejor coordinación en las acciones tendientes a la preservación, conservación y defensa del ambiente.

En cuanto al reconocimiento de este nuevo derecho, el Derecho al Medio Ambiente, podemos afirmar que prácticamente en los últimos 30 años se presenta una cada vez mas profunda preocupación por legislar en materia ecológica, se pueden así citar en primer término reuniones internacionales preocupadas por la temática y de allí, en una estructuración piramidal, vamos encontrando diversas regulaciones jurídicas que finalmente, en el caso de nuestro país se manifiestan en la corriente reformista constitucional que se da en la segunda parte de la década de los 80, cuando las provincias reforman sus cartas magnas elevando e incluyendo en sus nuevas constituciones la regulación, preservación, conservación y defensa del ambiente.

Posteriormente van sancionándose diversas leyes provinciales que tratan de operativizar esos enunciados constitucionales; para finalmente en 1994 con la reforma a la Constitución Nacional comienza a cerrarse este ciclo normativo Argentino el cual finalmente deberá estructurarse alrededor de una mejor sistematización y correlación de toda la normativa vigente.

En este contexto introductorio y a modo de brevísima síntesis, vamos a repasar superficialmente los principales hitos producidos a nivel internacional en materia de medio ambiente, que van definiendo un nuevo perfil jurídico. Así en primer lugar encontramos referencia al Derecho del Medio Ambiente en la DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1948, Art. 25 "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar".

De la interpretación del artículo podemos inferir que aquí ya se está manifestando la necesidad de una mejor explicitación de los

llamados Derechos del Ambiente. Por ello cuando utiliza el término NIVEL DE VIDA ADECUADO y fundamentalmente cuando brega por el aseguramiento de LA SALUD y EL BIENESTAR sin duda que encontramos a los derechos de contenido ambiental incluidos.

Posteriormente el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES del 16 de diciembre de 1966 establece, aunque subordinada a la salud, una norma referida al tema:

“Art.12.

1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del mas alto nivel posible de salud física y mental”.
2. b) una de las medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho, el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y DEL MEDIO AMBIENTE”.

Entre junio y julio de 1966 en Lucerna, Suiza se celebró la 9na. ASAMBLEA GENERAL y la 10ma.REUNIÓN TÉCNICA DE LA UNION INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS NATURALES, oportunidad en que se definió a la conservación de la naturaleza como “EL MANTENIMIENTO Y EL USO Y TRATO SABIO Y PRUDENTE DE LA COMUNIDADES VIVIENTES Y DE SU VIDA SIVESTRE”.

Otro de los antecedentes normativos que debemos apuntar se nos presenta en la década de los '70, que es quizás la más importante en materia ecológica, toda vez que se aprecia fuertemente un avance sustancial en el reconocimiento de los Derechos al Medio Ambiente.

El precedente más destacable lo produce Suecia en 1968 que propuso a la ONU la necesidad de convocar una conferencia que se aplicara a los problemas del medio ambiente humano. Perseguía como objetivo generar la atención de los Gobiernos y de los ciudadanos en la necesidad de identificar y precisar los problemas ambientales y su ubicación geográfica, necesitados de la ayuda internacional para su pronta solución.

La Asamblea de la ONU aprobó esta propuesta y convocó la conferencia en Estocolmo del 5 al 16 de Junio de 1972. Así con la celebración de la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE, conocida como la CONFERENCIA DE

ESTOCOLMO, las principales naciones del planeta acordaron que el mundo no podía continuar con la explotación irracional de sus recursos naturales, planteándose el desafío de alcanzar una mayor armonía en la relación hombre-naturaleza.

En esta gran asamblea de la humanidad son reconocidos de manera expresa los derechos a un ambiente sano.

“PRINCIPIO 1:

El Hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permite llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

El salto más importante en esta tarea de reconocimiento, explicitación y regulación de los derechos del medio ambiente, se da en 1974 con la CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS documento en el cual queda consagrada la obligación del Estado de preservar el medio ambiente.

Relacionando esta obligación con el deber de preservación de las presentes y futuras generaciones; advirtiendo que los problemas en los ecosistemas no tienen fronteras determinadas como las fronteras geográficas que definen y limitan a los diversos países, podemos distinguir dos criterios novedosos, uno el de Patrimonio de generaciones diversas y otro el de inexistencia de independencia ambiental.

Ambos conceptos están orientados a generar una necesaria cooperación y solidaridad internacional de los estados.

“Art. 30:

... La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS ES RESPONSABILIDAD DE TODOS LOS ESTADOS. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control NO CAUSEN DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE DE OTROS ESTADOS O DE LAS ZONAS SITUADAS FUERA DE LOS LIMITES DE LA JURISDICCION NACIONAL. Todos los Estados deben cooperar en la elaboración de normas y reglamentaciones internacionales en la esfera del medio ambiente”.

Cabe resaltar que en esta Carta que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974, según RESOLUCION 3.281, emergen como resultado de la Conferencia, 26 principios enunciados para guiar la acción nacional e internacional y 109 recomendaciones específicas del Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano que proporciona un marco institucional y normativo necesario para el mejoramiento y la conservación ambiental.

También por su trascendencia debemos citar como antecedentes internacionales que posibilitan una visión más integral del avance en el reconocimiento de estos derechos, la llamada CARTA DE BANJUL o CARTA AFRICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS, del 27 de Julio de 1981 durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estados y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya, donde en su Art.24 se establece:

“Todos los pueblos tienen el derecho a un satisfactorio medio ambiente favorable para su desarrollo”. La importancia de la cita e inclusión radica en que incorpora la novedad técnico - jurídico de relacionar el medio ambiente con el desarrollo, es decir está estableciendo como variable, necesariamente a ser consideradas al medio ambiente.

Por su parte, la CARTA MUNDIAL DE LA NATURALEZA aprobada por la Asamblea de la ONU el 28 de Octubre de 1982 en su preámbulo señala:

“...La civilización tiene sus raíces en la naturaleza, que moldeó la cultura humana e influyó en todas las obras artísticas y científicas, y ... que la VIDA EN ARMONIA CON LA NATURALEZA ofrece al hombre posibilidades optimas para desarrollar su capacidad creativa, descansar y ocupar su tiempo libre”.

Además en su desarrollo declara que “se respetará la naturaleza y NO SE PERTUBARAN SUS PROCESOS ESENCIALES” (Principio 1).

Resulta en coincidencia con Castillo Sánchez¹ “...un hito fundamental, ya que le reconoce a la naturaleza una autonomía que va

1. Castillo Sánchez, Marcelo. “Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente”

mas allá de los intereses que el hombre tiene sobre ella y en la cual este es considerado como lo es, vale decir, como una cuestión más. En concreto y como lo sostenemos permanentemente la razón está en que el Hombre es naturaleza por lo cual es aceptada y valorada en su íntima relación.

Finalmente, y como el mojón mas reciente en antecedentes internacionales relativos al campo en estudio, no podemos dejar de mencionar la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro entre el 1 y 12 de Junio de 1992 y que se conoce como "CUMBRE DE LA TIERRA" la cual más allá de las críticas que recibió por los tibios y no muy concretos acuerdos suscritos y el poco interés que algunas naciones, como los Estados Unidos de Norteamérica, mostraron en aceptar modificar sus conductas y políticas, la Conferencia marcó un hito histórico trascendental y al decir de AL GORE en "La tierra en juego": "no cabe duda de que allí el mundo dio un paso gigantesco hacia la comprensión de como y porqué el progreso económico futuro debe estar indisolublemente ligado a políticas diseñadas para proteger el medio ambiente y administrar con sensatez nuestros recursos naturales"¹.

Por otra parte convengamos en sostener que la Declaración de Río si bien no constituye un cuerpo normativo vinculante entre Estados, estos al suscribirla, incorporaron, como parte de su política interna, algo más que una mera intención de aplicar principios generales del Derecho Ambiental reconocidos mundialmente, nos referimos a la obligación solidaria de profundizar sus políticas ambientalistas y a la de motorizar acciones específicas que detengan el deterioro y permitan avanzar en la reversión del daño ambiental. Por último, el fenómeno del Ambiente, la ecología y la necesaria concientización nos inducen a sostener con Mostafa K. Tolba que "Las amenazas ambientales con que se enfrenta el mundo son tan grandes y tan universales, que ningún país aisladamente, ni grupo de países en forma solidaria pueden esperar hacerles frente". "Estas amenazas no obligan a actuar como una comunidad mundial. Nos exigen que formemos una alianza global."

"Ahora nos damos cuenta que a menos que el desarrollo esté guiado por consideraciones ambientales, culturales y éticas, mucho de este continuará teniendo efectos indeseables, proveyendo beneficios reducidos o aun fracasando del todo. Tal desarrollo insostenible sólo

exacerbará los problemas ambientales que ya existen. También ahora nos damos cuenta que la falta de desarrollo adecuado crea problemas ambientales graves”².

II. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES. CLASIFICACION Y VINCULACION:

En esta introducción y conforme el objetivo expositivo hemos dicho que la situación ambiental presenta dos aspectos que en este apartado pretendemos sintetizar. De este modo digamos que los problemas del entorno, en primer término, no coinciden con los límites geográficos que definen uno de los elementos básicos en la teoría del Estado, el territorio de un país, sino por el contrario ellos se manifiestan en un ámbito mayor que excede largamente sus fronteras y llegan incluso a afectar la estabilidad ecológica del planeta en su conjunto.

Por otro lado, están aquellos otros problemas que afectan ecosistemas específicos, siendo potencialmente factible al ampliar su radio de afectación, que se constituyan en causas principales del deterioro del hábitat local y regional. En concreto debemos resumir diciendo que dentro de las situaciones críticas más importantes que se registran actualmente es posible clasificarlas en dos grandes grupos, uno, problemas que afectan al planeta en su integridad y otro: problemas referidos al deterioro regional y local. Los problemas ambientales, su determinación y vinculación intra y extra recurso, en general (podemos afirmar que en la actualidad nadie desconoce la merma en la cantidad, disponibilidad, dotación de los recursos naturales), abarcan un amplio espectro comprensivo, que va desde:

² Léster C. Thurow “El futuro del capitalismo”.

- 
1. la extinción de especies animales y vegetales, la destrucción de ecosistemas enteros, la tala indiscriminada de bosques, la contaminación de recursos hídricos superficiales, subterráneos, continentales y oceánicos, la contaminación atmosférica, la creciente y acelerada degradación de suelos;
 2. pasando por, el deterioro de la infraestructura económico-social y en particular la de servicios que precariza las condiciones de saneamiento ambiental en que vive gran parte de la población mundial, y,
 3. llega hasta la aparición de problemas típicamente ecológicos como son el adelgazamiento de la capa de ozono, el agujero en la capa de ozono a la altura de la vertical antártica, el calentamiento del planeta por efecto invernadero, el acelerado crecimiento demográfico registrado en la mayoría de los países emergentes y el importante incremento de la expectativa de vida en los países de alto desarrollo industrial con los potenciales efectos socio-económicos negativos.

Todos ellos constituyen, sin que el presente listado signifique un catalogo enumerativo exhaustivo de la problemática del hábitat, procesos que inciden en una creciente concientización, en la adopción de políticas ambientales y en la implementación de una legislación específica, y líneas especiales de financiamientos, etc., que nos hace pensar que el próximo siglo será el de la ecología. Esquemáticamente podemos resumirlos gráficamente:



En particular con relación a los primeros, corresponde exponer brevemente un concepto de cada uno ellos.

III. PROBLEMAS AMBIENTALES MUNDIALES:

Degradación de la capa de ozono: la gran concentración de clorofluorocarbono (CFC) y muchos otros compuestos en la atmósfera han ido degradando, adelgazando el espesor de la capa de ozono, favoreciendo el incremento de la intensidad de los rayos ultravioleta que llegan a la tierra, este fenómeno de incremento ocasiona entre otras cosas una elevación de los riesgos de contraer enfermedades en la piel, de gravedad diversas, y en la vista en los seres humanos, sobre todo los que habitan distintas zonas del hemisferio sur, como por ejemplo nuestro País en la Patagonia.

Esta aparición del agujero se da en los meses de setiembre-octubre de cada año. Provocaría también una reducción del crecimiento y de la actividad energética en distintas especies de plantas³.

AL GORE sostiene "la disminución del ozono es de hecho, la primera de las tres amenazas estratégicas, no locales ni regionales, sino generales, de la contaminación del aire; las otras dos son:

- 
- 1) decreciente oxidación de la atmósfera (un peligro poco conocido pero potencialmente gravísimo) y,
 - 2) el calentamiento global (...). La reducción de la capa de ozono modifica la capacidad atmosférica para proteger la superficie terrestre de una cantidad perjudicial de radiaciones de onda corta (ultravioleta)"

Los clorofluorocarbonos (CFC) inciden con mayor intensidad sobre la Antártida por tres razones:

I) se trata de la región del planeta donde el aire es el más frío, hecho este que provoca el depósito por parte de las nubes, en la capa de ozono de partículas de hielo en cuya composición química encontramos ácido nítrico y agua y el cloro de los CFC que destruyen las moléculas de ozono cuando el aire contiene esas moléculas.

II) la circularidad de los vientos en la Antártida manteniendo el frío en ese punto, lo que colabora en la destrucción del ozono al resultar el más

³ Al Gore, Ob. Cit.

eficaz ayudante que encuentran las partículas de hielo en suspensión en el aire.

III) la Antártida es una masa de tierra que está rodeada de agua, esta característica hace que el aire suba más frío, las nubes se formen en mayor altitud sobre la capa de ozono y favorece el depósito de partículas de hielo sobre ella.

Se estima que a cada disminución del 1% le corresponde un incremento del 2% en la cantidad de radiaciones de rayos ultravioletas y un 4% en la incidencia del cáncer de piel.

El efecto invernadero: se trata del alza de las temperaturas de la tierra resultante de la acumulación de gases como CFC, metano, dióxido de carbono, óxido nítrico, etc., en la atmósfera. Como consecuencia de este recalentamiento del planeta los expertos señalan que afectan a la fertilidad de los suelos, el nivel de los océanos, trastornos climáticos en los trópicos y la frecuencia de catástrofes⁴.

Desde un punto de vista físico sabemos que las moléculas de aire se encuentran en estado de equilibrio, por analogía la atmósfera se mantiene en equilibrio dinámico consigo misma y con la vida del planeta, estas grandes concentraciones de los gases citados al recalentar la tierra rompen ese equilibrio y ponen en riesgo la función estabilizadora de la atmósfera en el sistema ecológico global.

Un indicador muy importante a considerar en este fenómeno del recalentamiento es la cantidad de anhídrido carbónico (CO₂) contenido en la atmósfera; el profesor Roger Revelle es quien primero registra este índice y quien explicó que niveles elevados de CO₂ produce el llamado "efecto invernadero".

El calentamiento global en la actualidad es una cuestión que ya no se discute teóricamente, sino que preocupa a los estados, es que solo en el siglo XX la Tierra aumentó en 0,72 °C, y el incremento de la temperatura se está acelerando. Por mencionar solo un ejemplo que nos puede resultar interesante, grandes porciones de hielo en la Antártida que han permanecido estables durante decenas de miles de

⁴ Castillo Sánchez, Marcelo Ob. Cit.

años se están desprendiendo gradualmente⁵. En el año 2000 se desprendió un trozo de hielo del tamaño de Connecticut que contenía 10.900 kilómetros cuadrados⁶.-

Tratamiento de los residuos tóxicos: en especial el referido al transporte conforma otro de los problemas globales más recientes en la consideración planetaria. Podemos afirmar que se presenta como una consecuencia de las asimetrías que genera el desarrollo mundial toda vez que es muy evidente que quienes exportan este tipo de residuos resultan ser los países mas desarrollados y los países emergentes son quienes los reciben.

La crisis de la biodiversidad: se trata del fenómeno planetario de la extinción y desaparición de especies faunística y también de la flora provocando en los seres que superviven consecuencias graves dada la interrelación que asiste necesariamente al equilibrio ecológico global. En términos generales las tendencias demográficas de crecimiento constituyen uno de los factores más importante en la agudización del problema y generan, sin dudas, interrupciones en las interrelaciones de las especies que hace que la mayoría de los expertos considere la pérdida de biodiversidad un grave inconveniente que puede afectar al planeta en su conjunto.

De igual modo se considera que la disminución de la biodiversidad entre otras causas puede estar dándose por la explotación comercial indiscriminada de las especies vivas originada en la búsqueda de satisfacción del consumo demandado o por la ejecución de procesos de transformación energética que apunten a resolver el mayor requerimiento de los países mas desarrollados.

En este último caso se ha producido una grave crisis forestal como resultado precisamente de la deforestación. Así la depredación en las selvas del trópico húmedo genera graves consecuencias para las especies que allí habitan y esto incide en la transformación de los climas, en los ciclos de renovación de los recursos naturales.

⁵ Brown, Léster, Plan B4.0: Mobilizing to save Civilization, Norton Nueva York, 2009. (Salvar el Planeta. Plan B: ecología para un mundo en peligro.-

⁶ KAKU, Michio. La Física del futuro. Editorial Debate 2012

En 1980 la FAO estimaba que cada año se perdían 11 millones de hectáreas (la superficie de Austria)⁷. Entre las causas de la deforestación pueden citarse tres:

- 1) invasión de agricultores sin tierra que talan y queman los bosques;
- 2) actividades de tala en gran escala y,
- 3) conversión de bosques en tierras de pastoreo y grandes plantaciones.

En este sentido y con relación a los problemas regionales y locales la enumeración realizada exime, en razón del objeto que nos ocupa, de mayores comentarios pues en conjunto estos problemas deben ser resueltos en el marco de una legislación local que regule los excesos y aporte las soluciones que estas situaciones provocan y que inciden puntualmente sobre los habitantes donde se originan estos fenómenos de degradación de la calidad de vida ciudadana y rural.

⁷ KAKU, Michio, Ob. cit. página 316.-

VINCULACION ENTRE RECURSOS AMBIENTALES Y SUS EFECTOS

RECURSO AMBIENTAL	PROBLEMA	VINCULO CON	EFECTO
AGUA	Deterioro de los Recursos Hídricos	El Suelo	- Degradación de los Suelos - Peligro de perdida del recurso hídrico
	Escasez y Falta de Agua	El Suelo	Convierte en estériles terrenos productivos
	Contaminación de las Aguas Superficiales	El Suelo	Altera la fertilidad y producción de la tierra
	Mal Manejo de las Aguas de Riego	El Suelo	Alcalinización
SUELO	Erosión y Desertificación	El Agua	Escurre antes de llegar a los ríos y lagos
			Reduce y llega a consumir los mantos superficiales y subterráneos
		El Suelo	Merma la capa vegetal
			Potencia las posibilidades de inundaciones y desastres
BOSQUES	Deforestación	El Agua	Altera el ciclo hidrológico y afecta la intensidad de las precipitaciones
			Favorece el embancamiento de los ríos y alteran las cuencas hidrográficas
INFRAESTRUCTURA ECONOMICO SOCIAL	Obras de Retención y Embalse de las Aguas para Usos Agrícolas ,Energéticos, etc.	El Agua y El Suelo	Desertificación de unas Zonas y Anegamamiento de otras
<p>Todos los recursos, vinculados o no, individual y colectivamente producen influencias sobre el clima provocando alteraciones y cambios sustanciales en el entorno afectando en conjunto el crecimiento económico, el desarrollo social y finalmente la calidad de vida. Los ejemplos señalados implican una muestra de la cadena de alimentación y retroalimentaciones del daño ambiental que multiplica y potencia los deterioros y dificulta el manejo económico de los problemas ambientales.</p>			

Cabe un último concepto y es que, en aspecto macro, podemos distinguir a los recursos naturales en renovables y no renovables, en este sentido es tendencia mayoritaria que para disminuir la posibilidad de problemas y daños ambientales en el caso de los recursos renovables, el nivel de utilización debe resultar equivalente al nivel de recomposición y para los no renovables la utilización debe estar en función directa con el de sustitución por otros recursos tecnológicos.

Con relación a la contaminación es criterio de sustentabilidad ambiental el de mantenimiento de la capacidad del ecosistema para procesar y recomponer las agresiones humanas en la que el nivel de desechos no sea superior al de absorción y regeneración de esos ecosistemas y respecto de la energía el índice de utilización energética no debe superar al de generación energética del ecosistema.

IV. MEDIO AMBIENTE, POBLACION Y DESARROLLO.-

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, ONU, los científicos afirman, según se expresan con un 90% de certeza y fiabilidad que el calentamiento global está producido por la actividad humana, en particular por la producción de dióxido de carbono en la combustión de carbón y derivados del petróleo. “la luz solar atraviesa fácilmente el dióxido de Carbono, pero cuando esa luz calienta la Tierra, crea una radiación de infrarrojos que no tiene tanta facilidad para atravesar en sentido contrario el dióxido de Carbono.

La energía portada por la luz solar no puede regresar al espacio y queda atrapada. Antes de la revolución industrial, el contenido de dióxido de Carbono del aire era de 270 partes por millón (ppm), actualmente ascendió a 387 ppm (8), por lo demás las estadísticas señalan que en el año 1900 en el planeta se consumieron 150 millones de barriles de petróleo y en el 2000 esa cantidad se multiplico por 185, ascendiendo hasta 28.000 millones de barriles⁸.

En el año 2008 fueron 9.400 millones de toneladas de dióxido de Carbono las que fueron enviadas a la atmósfera mediante combustión de combustibles fósiles, y también por la deforestación, de las cuales solo 5.000 millones de toneladas se reciclaron en los océanos, los suelos y la vegetación, es decir el déficit fue de 4.400 millones de toneladas de dióxido de carbono que se elevo definitivamente a la atmósfera donde quedará por décadas, contribuyendo al calentamiento de la tierra.-

⁸ SCHWARTZ, Peter y RANDALL Doug. PDF disponible en www.gbn.com.-

Como se aprecia la actividad humana es la que está acelerando el calentamiento del planeta, a estos consumos y efectos ambientales, debemos agregar el del crecimiento demográfico que eleva la potencialidad de contaminación por encima de lo que podamos imaginar.-

CITAS

1. Castillo Sánchez, Marcelo. "Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente" 1994. Ediciones Broc.
2. Léster C. Thurow "El futuro del capitalismo".
3. Al Gore, Ob. Cit.
4. Al Gore, Ídem.
5. Castillo Sánchez, Marcelo Ob. Cit.
6. Brown, Léster, Plan B4.0: Mobilizing to save Civilization, Norton Nueva York, 2009. (Salvar el Planeta. Plan B: ecología para un mundo en peligro.-
7. KAKU, Michio. La Física del futuro. Editorial Debate 2012
8. KAKU, Michio, Ob. cit. página 316.-
9. SCHWARTZ, Peter y RANDALL Doug. PDF disponible en www.gbn.com.-

I. DERECHO AMBIENTAL:

Como la aclaración de que la protección del medio ambiente no es tarea que corresponda o sea competencia excluyente del Derecho, pues su sola mención nos ubica en la complejidad de su objeto y es esta razón la que confiere sin dudas carácter interdisciplinario a su estudio.

Vamos a introducirnos en esta nueva disciplina "El Derecho Ambiental", rama que va organizándose a partir de las graves consecuencias que se han producido en el mundo, motivadas por desastres ecológicos de diversas etiologías, y que obligaron, en un comienzo a preocuparse por su tratamiento y dar solución local primero bilateral entre países, después y luego fue extendiéndose especialmente mediante la participación de la ONU, a diversos estados hasta llegar en 1972 a la reunión de Suecia donde se acuerda la necesidad de tratar estos problemas con la máxima seriedad, hecho reconocido en la Declaración de Estocolmo, hito este a partir del cual se acelera el proceso técnico, económico y socio-político de tratamiento de la cuestión ambiental.

Con posterioridad esas recomendaciones van, ya en los '80, incorporándose en diversas constituciones nacionales y en nuestro caso el fenómeno se da en primer término en las provinciales, culminando este proceso legal con la sanción específica de leyes, decretos, reglamentaciones, resoluciones y ordenanzas que en su conjunto conforman y dan estructura a esta disciplina jurídica moderna.

Por otra parte, no podemos dejar de destacar que la importancia de su estudio radique, quizás, en el hecho de que toda norma jurídica por su carácter instrumental, esencial asegura una mejor sistematización, ordenación y coordinación del tratamiento y resolución de los problemas del ambiente proveyendo el marco adecuado para el desarrollo y cumplimiento de las exigencias que la preservación, conservación y defensa del hábitat reclama.

La Ley Ambiental abarca un amplio espectro que va desde un esquema rígido o "ley rígida" con efectos obligatorios como son por

ejemplo los tratados internacionales y la legislación nacional, hasta lo que se puede denominar "Ley Concesionaria" que no es otra que aquella norma que provee de principios orientadores, técnicas y procedimientos recomendables, además de los estándares necesarios para su preservación y defensa.

Cubre todo este espectro, específicamente desde problemas tales como la degradación del suelo; la contaminación marina y de las aguas superficiales y subterráneas dentro del territorio; la disminución de los recursos no renovables; la manipulación de los residuos peligrosos, etc., hasta aquellos cometidos funcionales como la evaluación del impacto ambiental, complementando a su vez una amplia gama de otras actividades.

A nivel nacional, la legislación ambiental controla las actividades de las empresas y de los particulares y brinda el marco legal dentro del cual pueden hacerse cumplir los estándares ambientales.

Al nivel internacional las convenciones, los protocolos, los acuerdos y los tratados reúnen los países a un nivel bilateral, regional o mundial para tratar preocupaciones comunes sobre el medio ambiente elaborándose recomendaciones, principios y bases que sirven de sustento a legislaciones nacionales en la búsqueda constante de una mejor y más adecuada administración ambiental.

En cifras y sólo en lo internacional, podemos decir que antes de los años '70 en el mundo solo se habían celebrado 58 tratados y otros acuerdos relacionados con el medio ambiente.

En cambio desde la Conferencia de Estocolmo hasta la de Río de Janeiro (vale decir entre 1972 y 1992) en dos décadas se celebraron y aprobaron 96 acuerdos ambientales, esto planteado finalmente desde una perspectiva numérica puede resultarnos un indicador mas que interesante de la evolución internacional en materia de legislación ambiental.

II. ASPECTOS JURÍDICOS. ANTECEDENTES:

Cabe consignar que como lo adelantáramos anteriormente en el mundo existe una frondosa legislación ambiental y que en nuestro

país la pirámide jurídica ambiental se encuentra en pleno desarrollo y consolidación.

Día a día se dictan, sancionan y promulgan nuevas normas jurídicas que van regulando aspectos particulares del ambiente y cuyo análisis y tratamiento abordaremos mas adelante, lo cual permite aseverar que la base de nuestro ordenamiento jurídico ambiental nacional está en permanente y dinámica evolución.

En este contexto el estudio de la regulación normativa vigente en materia de protección del ambiente puede ser encarado desde dos aspectos fundamentales:

- | | | |
|---|--|-----------------------|
| { | a) De la protección constitucional del medio ambiente y, | |
| | b) De la protección legal del medio ambiente: | { |
| | | b.1. Protección Adm. |
| | | b.2. Protección civil |
| | | b.3. Protección penal |

Vale decir la temática protectora ambiental puede abordarse partiendo de una óptica constitucionalista hasta arribar a aquella que hace a la división tradicional del derecho en esa amplia clasificación de público y privado.

En este sentido en el marco de la protección pública del medio ambiente y más precisamente lo que señalamos como protección administrativa es posible distinguir, en concordancia con Castillo Sánchez (1), tres niveles:

- | | |
|---|--|
| { | a) Obligaciones generales de la Administración |
| | b) Facultades de regulación, fiscalización y control de la administración. |
| | c) Órganos u competencias en materia ambiental |

En relación a las obligaciones generales de la Administración, considerando que la premisa fundamental del Estado Moderno tiene como objetivo primordial el aseguramiento de bien común, del bienestar general y que, por su parte, esta finalidad adquiere en nuestra pirámide jurídica rango constitucional debemos afirmar que el catálogo de responsabilidades puede apreciarse ya en su Preámbulo donde se señala expresamente:

"Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina (...) ...con el objeto de (...) PROMOVER EL BIENESTAR GENERAL (...), PARA NOSOTROS, PARA NUESTRA POSTERIDAD (...)".

Y se va complementando con aquel otro principio que alumbra todo el texto constitucional el de igualdad ante la ley, reiteradamente explicitado por la Corte Suprema de la Nación que sostiene:

"El principio de la igualdad de todas las personas ante la ley, según la ciencia y el espíritu de nuestra Constitución, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyen a unos de lo que concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según la diferencia de ellos y que cualquier otra inteligencia o acepción de ese derecho es contraria a su propia naturaleza e interés social" (JA. Fallos 16: 118 por complicidad en el delito de rebelión).

Además la Constitución Nacional dice en el Art. 16 "(...) Todos sus habitantes son iguales ante la ley (...)" e in fine agrega: "La igualdad es la base de las cargas públicas". Jurídicamente significa que frente a iguales circunstancias corresponden distribuir iguales beneficios y perjuicios por parte del Estado como consecuencia de su accionar público. Importante es de resaltar que el "bienestar general" no puede alcanzarse al costo de un malestar sectorial o parcial de los integrantes del Estado al lesionarse su derecho de propiedad por ejemplo. Claro está que el límite sigue siendo que el bien particular cede frente a la necesidad del todo.

En concreto lo que tratamos de explicar es que el Estado tiene como uno de sus objetivos fundamentales, en cuanto administración se refiere, la de satisfacer necesidades colectivas permanentes a fin de efectivizar el mandato de contribución al bienestar general, vale decir, le

corresponde a la administración velar por el resguardo de los intereses sociales colectivos dentro de los cuales por supuesto esta incluido el medio ambiente.

Ahora bien, con respecto de las facultades, atribuciones o poder de regulación, fiscalización y control de la administración en términos generales podemos decir que esta se encuentra revestida de lo que se conoce como "Potencia Pública" por la cual los órganos del Estado pueden por vía unilateral (ordenes, reglamentaciones, prohibiciones, habilitaciones, etc.) proceder con autoridad. Así en la materia que nos ocupa, el medio ambiente, puede ejercer esta potestad sobre las actividades de sus gobernados en relación a que las mismas ocasionen contaminación o potencialmente puedan producir esta contaminación a través de su regulación, fiscalización y control.

Algunos de los instrumentos de que se puede valer son:

- Permiso - Reglamentos
- Patentes - Autorizaciones
- Licencias - Franquicias tributarias
- Concesiones - Subsidios
- Licitaciones - etc.

Existen además otros instrumentos de los que también puede valerse, tales como:

- Sistema de evaluación del impacto ambiental
- Normas de calidad ambiental
- Normas de emisión
- Programas de manejo, prevención y descontaminación

Finalmente de la necesidad de llevar adelante de manera eficiente y efectiva las facultades señaladas, utilizando los instrumentos

citados, nace el órgano de aplicación y las competencias respectivas, así en nuestro País a nivel nacional se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, con atribuciones suficientes como órgano de aplicación del Poder de Policía en materia ambiental, la Reforma de 1994 a la Constitución Nacional, Art. 41 y concordantes, establece la obligación del dictado de una Ley General del Ambiente que será la encargada de regular integralmente en esta materia.

Un problema grave que se presenta en la actualidad es la inexistencia de un órgano verdaderamente ejecutivo, el actual, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, desempeña una labor importante sí, pero a nuestro modesto entender sólo institucional, informadora y quizás coordinadora de políticas, pero por su falta de presencia y efectividad nos parece que carece de facultades legales ejecutivas y si las tiene no las aplica.

En este sentido, una dificultad, a señalar, en que se encuentra la Gestión Ambiental es precisamente que las facultades y atribuciones legales que existen están dispersas en un gran espectro de organismos del Estado y que muchas veces se superponen o son antagónicas entre si.

Con relación a la protección civil del medio ambiente cabe, someramente, decir que no existe, en razón del momento en que fue sancionada y promulgada la Ley 340 (setiembre de 1869) consagradoria de la obra de Vélez Sarsfield, un capítulo particular, específico, relativo al Medio Ambiente con excepción de algunas normas aisladas que tratan de la regulación de algunos elementos que conforman la integridad ambiental.

Esto se da porque conforme a la tradición del Código Civil al momento de su dictado predominaba una economía agrícola ganadera y la riqueza se sustentaba en la propiedad privada por lo que el hábitat tal como lo concebimos en las postrimerías del siglo XX no constituía una preocupación social y mucho menos, consecuentemente podía constituir preocupación jurídica, recordemos que el desarrollo industrial en la República Argentina era incipiente.

De aquí que con visión los constituyentes del '94 en la última reforma además de elevar a rango constitucional la preservación y los Derechos Ambientales, expresamente comprometen a los Poderes del

Estado, especialmente al Congreso Nacional, a la responsabilidad de elaborar y sancionar una ley general que atienda al Medio Ambiente en su marco integral.

Conocemos algunos proyectos de ley que se encuentran en análisis en la Cámara de Diputados cuyo comentario realizamos más adelante, pero sin dudas esta ley general del Ambiente a dictarse debería regular, conforme la exigencia constitucional lo que se conoce como Daño Ambiental el que "generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley" (Art.11 de la Constitución Nacional).

De este mandato se deduce que al tener que regularse el daño, deberá ser determinada la responsabilidad, consecuencia del accionar atentatorio, contrario al equilibrio del ambiente. A partir de este momento toda la regulación del Código Civil, normas de carácter general que regulan el régimen de propiedad, su adquisición y transmisión, así como las normas relativas a la responsabilidad civil serán de aplicación subsidiaria, de aquí que se infiere la necesidad, urgente necesidad, de contar con esta norma que llene un vacío legal imprescindible de ser regulado.

De cualquier modo corresponde destacar que es opinión mayoritaria en la Doctrina Nacional e Internacional (en el Derecho Comparado) que es el Derecho Público el instrumento principal en la defensa, preservación y conservación del Medio Ambiente, ello como una lógica consecuencia de que el interés protegido es un interés público.

De todos modos el Derecho Civil resulta un instrumento valioso para resguardar el hábitat porque dota a los particulares de las acciones civiles y de los recursos procesales necesarios para que sean de aplicación oportuna y eficaz. De lo expuesto podemos concluir que la protección del ambiente exige la conjunción de los Derechos Público y Privado porque estamos frente a un Derecho Difuso.

Por último, la protección penal del ambiente o lo que podríamos llamar la sanción a los "delitos ambientales" se nos presentan de manera idéntica al caso del Derecho Civil, es decir, como de necesidad política jurídica de dictar una ley específica que atienda a este tipo de infracciones. Sin embargo en el Código Penal es posible encontrar

disposiciones que sancionan penalmente aquellas conductas lesivas para alguno de los elementos que integran el ambiente, lo que nos provee de un instrumento de protección parcial a pesar que muchas veces puede resultar inadecuada o insuficiente.

De aquí nuestra insistencia en la necesidad urgente de una ley específica que contemple en el título pertinente la regulación de los "Delitos Ambientales". Estas normas sin duda deberán obedecer a presupuestos mínimos que expliciten:

- 
- 1) una clara política ambiental nacional.
 - 2) integración y eficacia de la legislación nacional.
 - 3) revisión de algunas formas de protección de los recursos naturales.
 - 4) privilegiar las sanciones administrativas y civiles sobre las penales.
 - 5) fortalecimiento de la conciencia ecológica nacional.

Con referencia a este último presupuesto, fortalecimiento de la conciencia ecológica, puede agregarse que resultan sin dudas factores fundamentales información y participación, sin dejar de lado quizá el más importante de todos cual es el de la Educación.

Por otro lado y a modo de advertencia debe señalarse que la creación de un catálogo de delitos ambientales resulta si se quiere delicado porque la cuestión desde la óptica jurídica plantea innumerables problemas doctrinarios de compleja resolución toda vez que el tema ecológico, la cuestión ambiental es una disciplina que recién se ha planteado y el equilibrio de sus normas, la justicia de los reclamos, y la equidad de los dictámenes resultan dificultosos a la luz de las reivindicaciones que sus defensores exigen y que se traducen a veces en cuestiones extremas, de una agresividad tal que necesita encontrar representaciones más equilibradas, compatibilizadoras entre el daño y la reparación.

III. ALGUNAS OTRAS CONSIDERACIONES:

En los párrafos anteriores estuvimos analizando la cuestión ambiental desde una óptica de la protección del medio ambiente. Podemos también investigarla, en realidad mas que investigarla plantear su estudio, teniendo en cuenta que se trata de una rama novedosa del Derecho y como a su vez esta nueva división corta horizontalmente las otras divisiones conocidas, desde tres ángulos o aspectos específicos del fenómeno como son los referidos a contaminación, modos de gestión de los recursos naturales y la distribución de éstos, su biodiversidad y aspectos socioeconómicos, deberemos considerarlos a los fines de una mejor comprensión.

Así, comenzando por la contaminación ambiental biológicamente producida, el estudio del ambiente puede encararse bajo dos consideraciones, una bajo un punto de vista eminentemente técnico y otra a partir de una perspectiva legal. Cabe señalar aquí que a poco de analizarlo caemos en la cuenta de que a veces ambos tratamientos (técnico y legal) nos llevan a conclusiones que pueden no ser coincidentes.

Esta afirmación tiene fundamento en el hecho que en determinadas circunstancias un gobierno, en el marco del proceso de la toma de decisiones permanente a la que la tarea gubernamental lo somete, puede decidir por razones no ambientales, tolerar ciertos niveles de contaminación biológica que los aspectos técnicos indicarían como superados en sus estándares recomendables y esta situación carecería de relevancia jurídica desde el punto de vista punitivo, sancionatorio.

Más allá por supuesto del estrépito político que una decisión de esta naturaleza despierta. De allí el necesario equilibrio del juez en la utilización de principios y normas a que se verá obligado aplicar.

Cuando al análisis lo realizamos a partir de los modos de gestión de los recursos naturales, nos encontramos en lo que se conoce como el campo de los procesos de transformación de los elementos naturales, estamos dentro de lo que se podría definir como campo de modificación de la materia prima en la elaboración de un producto.

En este caso existen también dos situaciones: la técnica, el proceso de recolección, transformación y obtención de la utilización de determinados elementos naturales, y la jurídica relativa a las regulaciones que lo técnico debe ajustarse, vale decir estaremos estudiando normas técnicas y normas jurídicas.

Finalmente cuando encaramos nuestro análisis a partir de la distribución de los recursos naturales entramos de lleno a aspectos sociológicos y económicos de fuerte contenido social y político como son los conceptos antitéticos de riqueza y pobreza y las consecuentes influencias de uno, otro o ambos sobre el medio ambiente.

Pero no todo pasa en materia ambiental solamente por la contaminación, existen otros aspectos que actúan directamente en la agresión del ambiente como son por ejemplo el de la desertificación, degradación ambiental producto de la acción humana, el de la transformación del entorno natural como consecuencia de la ejecución de una obra pública o el de la extinción de una especie mineral, animal o vegetal como resultado de su explotación exagerada e indiscriminada, carente del control estatal respectivo, en estos casos el estudio también comprende un conjunto de reglas técnicas y jurídicas.

Por todo esto que hemos venido señalando muy rápidamente, nos está certificando y confirmando que el fenómeno ambiental resulta complejo en extremo, y resolver la complejidad del problema resulta tarea que desde el punto de vista jurídico se busca solucionar.

Porque lo jurídico no es ni más ni menos que una herramienta que se integra con lo político y lo técnico, trilogía esta, que asegura de algún modo la efectividad legal que toda norma ambiental necesita para revertir la actual situación y poder superar el escollo que presenta esa complejidad señalada.

En síntesis, la complejidad sólo podrá superarse en un análisis y tratamiento interdisciplinario, definiendo y acercando su objeto al método o a la inversa.

En este contexto ¿Cómo procura el Derecho constituirse desde la óptica exclusiva de la normativa jurídica, en adecuado instrumento de regulación de estas cuestiones ambientales?

Evidentemente la cuestión nos ubica en la tarea de explicitar adecuadamente principios jurídicos generales y particulares en que debiera fundarse esta nueva disciplina del Derecho.

Corresponde observar que en sustancia en este caso particular no es el derecho quien necesariamente crea o genera esos principios que le aseguren sustento sino que estos (los principios) en realidad surgen del objeto de estudio (cuestión ambiental) hacia el derecho.

Desde esta óptica podemos decir que existen muchísimos principios que motorizan e informan el Derecho Ambiental, pero a los fines de su comprensión y de alguna manera, de la eficacia expositiva adoptamos aquellos criterios que mayoritariamente especialistas y autores sintetizan como:

a) PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL:

- 1.- El que contamina paga
- 2.- El de precaución
- 3.- El de la responsabilidad
- 4.- El de soberanía.

Y a su vez distinguen como:

b) PRINCIPIOS PARTICULARES DEL DERECHO AMBIENTAL: Aquellos que están en relación directa con el problema específico a tratar, así si tomamos algunos ejemplos:

b.1) Para el caso de residuos o gestión de deshechos:

- 1.- Del ciclo de vida del residuo
- 2.- De la responsabilidad
- 3.- De la proximidad

b.2.) En materia de comercio y medio ambiente:

- 1.- De competitividad: acorde a la capacidad para producir productos respetuosos del medio ambiente.
- 2.- De limitación o prohibición (de ciertas formas de comercio)
- 3.- De la no utilización de restricciones que constituyan barreras ocultas al comercio (característico de países capitalistas).

y b.3) Por citar uno mas, en el caso de la protección de la atmósfera:

- 1.- De la calidad del aire
- 2.- De concentración y límites de las emisiones
- 3.- De la proximidad del agente productor de contaminación.

La fuente de estos principios se encuentra en los principales tratados, acuerdos, declaraciones y protocolos internacionales suscritos, algunos de los cuales ya comentamos.

Así es como para el caso de los principios generales su fuente mas próxima en el tiempo se puede hallar en la Conferencia de Río de 1992 o también podemos remontarnos a la de Estocolmo de 1972, con la precaución de que ambas si bien no constituyen (las declaraciones) un cuerpo normativo vinculante entre los estados signatarios sus recomendaciones resultan precedentes valorables que no pueden ser desechados, toda vez que su reconocimiento, aceptación y consolidación va erigiéndolos en pilares jurídicos que informan esta nueva disciplina jurídica.

Actúan como reglas de derecho toda vez que la actividad humana en sentido amplio (incluyendo las actividades administrativas y las privadas), reglada por el Derecho Ambiental se subordinan a los principios generales del derecho respetando los límites impuestos por estos.

Cabe señalar conforme la dinámica jurídica que en la actualidad los principios generales del derecho (buena fe, igualdad, razonabilidad, congruencia, proporcionalidad, etc.) cumplimentan una triple función: una, de guía a normas legales y reglamentarias; otra, de ser preceptores operativos capaces de regular directamente una actividad determinada integrando la juricidad del acto; y finalmente, la tercera constituyendo el limite superior que no puede ser violado por el contenido de las normas, en este caso ambientales.

IV. CONCEPTO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL:

Todo el conjunto de normas que parten desde los tratados, acuerdos y declaraciones internacionales, y continúan por las constitucionales, pasando luego por las legislativas para finalizar por las comunales, sin descuidar los simples decretos o resoluciones administrativas conforman lo que se denomina LEGISLACIÓN AMBIENTAL. Concepto un tanto difuso que requiere precisión.

En este sentido la Doctrina ha dado varias respuestas, partiendo de la conceptualización realizada por Raúl Brañes quien sostiene "la legislación ambiental se encuentra constituida por el conjunto de las normas jurídicas que regulan las 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, mediante la generación de efectos de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos" (1).

Por su parte, el chileno Rafael Valenzuela define la legislación ambiental como "aquella disciplina que reconoce como bien jurídico protegido, el resguardo de los sistemas ambientales, en cuanto tales, regulando el manejo de los factores que los constituyen con una perspectiva global e integradora, sobre la base del reconocimiento de las interacciones dinámicas que se dan entre ellos y con miras a afianzar el mantenimiento, y si es posible, a incrementar los presupuestos del equilibrio funcional del todo del que forma parte" (2).

Por lo demás, y con criterio mas político, Al Gore define la Ecología como la disciplina "que estudia el equilibrio y algunos principios que regulan el buen equilibrio de los elementos del medio ambiente" (3).

Más allá de los criterios adoptados para definir la legislación ambiental, nosotros sólo diremos:

"DERECHO AMBIENTAL es el conjunto normativo vigente que tiene por objeto la protección, conservación, preservación, mejoramiento y defensa del ambiente, contenido en la Constitución Nacional, en las Constituciones Provinciales, en las Cartas Orgánicas Municipales, Códigos, Leyes (Nacionales y Provinciales), Decretos (Nacionales y Provinciales), Reglamentos, Resoluciones y Ordenanzas que integran el Derecho Argentino y también las contenidas en los pactos, acuerdos, convenios, protocolos y tratados celebrados y suscriptos por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Congreso Nacional."

Ramón M. Mateo define en un concepto ya clásico al Derecho del Medio Ambiente: "Es el que incide sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran el equilibrio ambiental" (4).

V. CARACTERES DEL DERECHO AMBIENTAL:

Hemos visto en los párrafos anteriores cuales son los principios sobre los que se sustenta esta novísima rama del Derecho, de su lectura se desprende la unidad de su problemática que le confiere identidad propia y por lo tanto de caracteres particulares que le confieren personalidad jurídica relevante. De aquí que complementando con el concepto de Derecho Ambiental explicitado podemos enunciar como caracteres (5)

- 
- 1) Interdisciplinario
 - 2) Sistemático
 - 3) Supra nacional
 - 4) Especificidad singular
 - 5) Especificidad finalista
 - 6) Énfasis preventivo
 - 7) Rigurosa regulación técnica
 - 8) Vocación redistributiva
 - 9) Primacía de los intereses colectivos

El carácter interdisciplinario resulta de la propia naturaleza de la materia a regular ya que en este caso el derecho requiere de las indicaciones y asistencia de otras disciplinas tales como la física, química y biología por ejemplo para poder establecer las necesarias medidas jurídicas protectoras.

Respecto del carácter sistemático podemos afirmar que resulta como consecuencia "del sustrato ecológico del ordenamiento ambiental, frente a la normativa sectorial de carácter sanitario, paisajístico defensora de la fauna y regulativa de las actividades industriales, que

impone necesariamente a esta nueva disciplina un riguroso carácter sistemático” (6).

La tercera característica señalada es la supranacional y en este sentido reiteramos que los efectos que se producen como consecuencia de un perjuicio ecológico según su importancia impacta fuera de los límites de un país determinado y exigen de la cooperación internacional toda vez que el mar, los ríos y el aire, la flora y la fauna no reconocen de fronteras, idéntica situación se presenta en el caso de las poluciones todo lo cual reclama de la solidaridad y cooperación de los estados.

El cuarto rasgo esencial citado es el de la Especificidad singular donde “los imperativos ecológicos hacen que el ámbito espacial de las regulaciones administrativas, se halle en función del marco mas o menos impreciso de los mecanismos de emisión, transporte e inmisión, cuya singularidad da lugar a subsistemas acotados dentro del sistema general” (7).

El quinto carácter señalado es el de Especificidad finalista lo es en razón de su objeto que persigue suprimir y si es posible eliminar el impacto ocasionado sobre los recursos naturales para lo cual regula los conductos que pueden ejercer influencia sobre la calidad de vida y sobre los procesos que se dan entre las actividad humana y el ecosistema.

El sexto carácter dijimos es su Énfasis preventivo toda vez que a pesar que el derecho dota de las herramientas que permiten sancionar a los transgresores sus objetivos son fundamentalmente preventivos ya que lo que se pretende es por vía de la amenaza evitar que se produzcan deterioros, daños, menoscabos del ambiente.

Hemos enumerado en séptimo lugar a la rigurosa regulación técnica que distingue y caracteriza esta nueva rama del derecho y lo hicimos convencidos que la misma contiene prescripciones técnicas rigurosas que son las que definen con precisión las condiciones en que deben realizarse las actividades afectadas.

En relación con la vocación redistributiva del derecho ambiental lo que pretende es corregir las deficiencias que presenta el sistema de precios “para incorporar a los costos las externalidades que representan los gastos de instalaciones que eviten la contaminación.

Sea el contaminador el que debe pagar, sea el usuario o el consumidor, el derecho ambiental debe hacerse cargo de esta problemática aportando los instrumentos normativos adecuados para la efectividad de los criterios adoptados" (8).

Finalmente citamos como último carácter el de la primacía de los intereses colectivos y sin dudas lo es en función de ser esta rama jurídica substancialmente de derecho público, obsérvese que hemos reiterado sistemáticamente fue la tutela del ambiente apunta al mejoramiento efectivo de la calidad de vida de los seres humanos y al logro de un desarrollo sostenible para ser legado a las futuras generaciones.

Por otro lado suplementa y complementa el derecho privado y las exigencias particulares de compensaciones y reparaciones de los ilícitos ambientales derivados del riesgo o de la culpa.

VI. LA TÉCNICA JURÍDICA EN EL TEMA DEL AMBIENTE:

En concordancia con la modalidad expositiva adoptada por E. Pigretti y otros diremos que "el derecho utiliza técnicas específicas para el tratamiento de la naturaleza. Lo ha hecho siempre a través del tiempo, aún cuando los conceptos ambientalistas no habían sido desarrollados. Ello motiva que en la actualidad pueda distinguirse entre Técnicas Tradicionales y Técnicas Nuevas" (9).

En nuestro caso, debemos aclarar que a lo largo de todo lo expuesto también fuimos desarrollando estos dos tipos de técnicas citadas, aunque quizás lo hicimos en forma desordenada, no estructurada, pero orientada a marcar como se plantea la cuestión ambiental.

Por esta razón es que en este párrafo pretendemos corregir aquello sistematizando con mayor precisión jurídica nuestro punto de vista.

Así es que vamos a ir desagregando estos dos grandes grupos en que podemos aglutinar los diversos recursos, que citamos como

herramientas complementarias de aquel otro gran instrumento que posee el estado en su gestión regulatoria de las acciones de los hombres que es la ley.

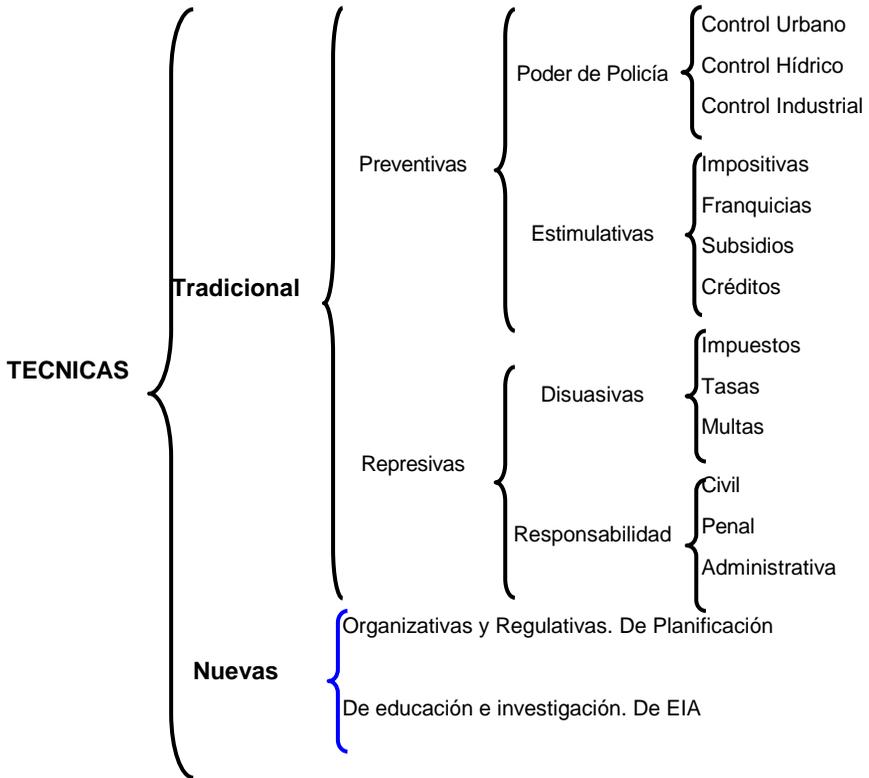
De aquí que podamos distinguir dentro de las Técnicas Tradicionales dos grandes grupos, las Preventivas, por una parte y las Represivas por la otra.

Cuando nos referimos a las primeras nos estamos ocupando de aquellas normas relativas al Poder de Policía indelegable que tiene el estado en su responsabilidad pública del mantenimiento del orden jurídico establecido: se trata pues del control urbano y rural; de la vigilancia hídrica, tanto marítima como continental; de la vigilancia industrial, de la verificación del cumplimiento de estándares de contaminación, etc.

Por otro lado, y en idéntico sentido se aboca también a estimular o disuadir a los particulares, práctica ésta que el Estado realiza dentro de las políticas gubernamentales que se plantea como objetivo, a saber: estimular impositivamente mediante franquicias, subsidios o créditos blandos a bajos intereses, y a disuadir a través de impuestos que gravan determinada actividad o aplicar tasas en razón de la ubicación en zonas particulares, especiales dentro del contexto urbano, a través de fuertes multas, etc. Todo lo cual se globalizan en el principio de la RESPONSABILIDAD, sea desde el punto de vista del derecho civil como del penal y del administrativo.

Con respecto a las Técnicas Nuevas pueden distinguirse diversos grupos que estructuran el concepto, así tenemos aquellas normas que organizan y regulan adecuadamente la actividad administrativa; por ejemplo las referidas a la planificación; las relativas a la educación e investigación y las más nuevas de todas, aquellas que se refieren a la evaluación del impacto ambiental.

En resumen:



Este conjunto de técnicas resumido está indicando cual debe ser el marco jurídico institucional necesario para una correcta gestión ambiental; brinda "espíritu y cuerpo" y define prerrogativas, atribuciones y límites de la actividad estatal en la gestión ambiental.

El conjunto de técnicas se asumen pues en forma de leyes las que pueden ser orgánicas, generales, marco o reglamento, etc. todas de carácter obligatorio, tanto para la sociedad cuanto para la Administración y que emanan de los órganos de poder del Estado con el objeto de promover el crecimiento y el desarrollo con sustentabilidad ambiental.

Una observación, si bien es cierto que todo ese "espíritu y cuerpo" jurídico del Derecho Ambiental consecuencia del "espacio" que le asegura la Técnica Jurídica expresa una voluntad política superior que pretende normar la explotación de los recursos naturales ambientales, no siempre se corresponde con su intención, constituyéndose en "letras muertas".

Estas letras muertas de la ley lamentablemente suelen ser muchas veces lo cotidiano, de aquí que se requiera sostén constitucional expreso, nuestra legislación lo posee a partir de la Reforma Constitucional de 1994, y que es el que brinda el cimiento que da fundamento y otorga vitalidad a la aplicación de estas Técnicas Jurídicas conformándose así el edificio legal de acciones ambientales que garantizan sustentabilidad.

Porque sin dudas esta "incorporación de la dimensión ambiental en la Constitución Política de los Estados, expresa una decisión política suprema de los poderes públicos. Se trata en rigor, de unir los destinos de la Nación a la explotación racional, la conservación y la restauración del medio ambiente, y de velar para que la dimensión ambiental constituya un derecho natural de las personas a vivir en un entorno que favorezca su desarrollo integral".(10)

VII. LA GESTIÓN DEL ESTADO:

Sostuvimos que le corresponde a la administración velar por el resguardo de los intereses sociales colectivos dentro de los cuales por supuesto esta incluido el medio ambiente (ver protección administrativa) y agregábamos en la parte pertinente a la protección civil que de cualquier modo corresponde destacar que es opinión mayoritaria en la doctrina nacional e internacional que es el derecho público el instrumento principal en la defensa, preservación y conservación del medio ambiente y finalizábamos el concepto diciendo: ello como una lógica consecuencia de que el interés protegido es un interés público.

Por otra parte corresponde afirmar que los procesos ambientales tienen un alcance socioeconómico que no debe ser soslayado, además las vicisitudes de esos procesos son de una envergadura tal que adquieren relevancia política por ello resulta

necesario adoptar a los temas ambientales, como parte del quehacer político.

De hecho que hoy son parte de toda actividad política, tanto que los partidos políticos los incluyen en sus plataformas electorales y correlativamente, en cumplimiento de esos compromisos se han ido creando diversos órganos de diferente rango administrativo que van aplicando y ejecutando las políticas ambientales comprometidas.

De aquí que podemos afirmar sin equívocos que la gestión ambiental de la administración pública constituye uno de los pilares mas importantes en toda acción de gobierno.

VIII. CONCEPTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO:

En concordancia con la PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) diremos que "La Gestión Ambiental del Estado es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental".(11)

De esta definición se deduce que resultan responsabilidades del Estado el diseño y formulación de políticas ambientales, una legislación ambiental, un sistema administrativo y un conjunto de instrumentos para la acción.

Ahora bien, estas acciones se materializan a través de las que corresponden propiamente a la Administración, otras dirigidas a los particulares y finalmente las relativas específicamente al entorno o hábitat.

La finalidad de la Gestión Ambiental sin dudas consiste esencialmente en primer lugar detectar los problemas ambientales, establecer una gradación de importancia y una escala de prioridades en el marco de una estrategia general de desarrollo, es lo que se conoce como planificación del desarrollo.

Cabe preguntarnos además ¿Cuáles son las características que tipifican la gestión ambiental del Estado? ¿Cuáles son los principios

que alumbran una política ambiental que dan marco a una gestión eficiente del Estado?

En relación con la primera cuestión, podemos señalar el de centralización normativa y descentralización operativa, este principio facilita la acción de gobierno concentrando el necesario poder para innovar, supervisar, controlar y fiscalizar las actividades que inciden sobre el hábitat y además permite que instituciones regionales y locales gubernamentales y no gubernamentales incorporen la dimensión ambiental a sus actividades específicas.

Destacamos que la descentralización propuesta no es sinónimo de compartimentar la decisión toda vez que este debe sin dudas estar relacionada con el órgano Estatal Central que concentra facultades, atribuciones y funciones.

Otra de las características que tipifican la gestión del Estado en el entorno es su horizontalidad material ya que la misma atraviesa horizontalmente a todos los sectores de la administración pública y también a la sociedad, se trata de una motividad Inter y extra sectorial, es la componente horizontal del Poder, la vertical es la anterior, concentración y descentralización.

Esto se da en razón de que cualquiera sea la decisión que se adopte en materia del ambiente afecta de manera directa o indirecta el comportamiento integral de todos los sectores sociales.

Una tercera característica resulta, como componente de un estado moderno, la de participación, tanto de los particulares cuanto del Estado todo.

Por ello es que toda gestión estatal debe necesariamente abrir canales participativos que aseguren la asunción de responsabilidades en todos los sectores, hay que señalar que nos estamos refiriendo tanto a la participación vertical desde el estado a los particulares, cuanto a la participación horizontal, interna del gobierno.

Enriqueciéndose de esta forma con la participación horizontal y vertical a toda la acción y gestión acercándola al ideal ya que ambas componentes refuerzan las características anteriores.

Dijimos reiteradamente que la cuestión ambiental resulta una actividad compleja y que la complejidad implicaba necesariamente

interdisciplinaria y es sabido que cuando decimos participación interdisciplinaria razonamos también acerca de negociación y concentración.

Hablar de negociar y concentrar requiere sin dudas de coordinación y son precisamente estos tres aspectos, negociación, concertación y coordinación lo que conforma el cuarto criterio que alumbró la gestión del estado en este campo.

Y son características porque esta trilogía de negociar, concertar y coordinar ponen un sello distintivo a toda gestión democrática del estado, y se contraponen a la posibilidad de acciones autoritarias del gobierno, asegurando una relación más fluida dentro de la administración y mejor coordinada y resuelta con los particulares (observar como se van interrelacionando los caracteres que vamos explicitando y con los que explicitaremos a continuación).

Este requisito resulta una actividad muy delicada en su puesta en función pero es al mismo tiempo la que define el éxito o fracaso de una gestión ambiental por el estado.

En la actualidad existe ya una conciencia social, no muy consolidada aún, pero está, que va dotando a dirigentes y representantes gubernamentales y sociales de mayor capacidad negociadora y de concertación, aceptándose casi sin discusión la coordinación gubernamental en la búsqueda y obtención de soluciones en el campo del medio ambiente.

Sin dudas como en toda actividad humana, también en la gestión por el Estado de esta cuestión del hábitat requiere de contar con recursos financieros más o menos suficientes para poder sortear con éxito una acción de gobierno. Esta asignación económica financiera constituye una de las decisiones políticas más trascendentes a adoptarse y representa uno de los aspectos más importantes de una política ambiental, y la mayor o menor asignación de recursos financieros es el resultado de la mayor o menor presión que ejerce la opinión pública por una parte complementada con la mayor o menor conciencia y voluntad del gobernante de turno.

Por último, podemos citar como otro de los criterios que tipifican la gestión del estado en el campo ambiental es que además de todos los enumerados para poder alcanzar eficiencia y eficacia debe contar, el

órgano de aplicación estatal, de capacidad ejecutiva lo que permite al funcionario involucrarse (en el sentido positivo) en la cuestión del medio ambiente.

En resumen:

- CARACTERÍSTICAS DE
LA GESTIÓN
AMBIENTAL DEL
ESTADO
1. Centralización normativa y descentralización Operativa.
 2. Horizontalidad material.
 3. Participación activa y efectiva.
 4. Capacidad de negociación, concertación y coordinación.
 5. Recursos económicos y financieros suficientes.
 6. Capacidad ejecutiva del órgano de aplicación.

En relación con la segunda cuestión planteada, relativa a determinar cuales son los principios que definen o ayudan a definir una política gubernamental ambiental, debemos adelantar que la misma se constituye en etapas.

La primera podemos distinguirla como formulación y establecida esta la segunda sería aquella de puesta en acto de un conjunto de acciones preestablecidas y planificadas que aseguren una efectiva promoción del bienestar general a través del crecimiento económico con desarrollo ambiental sustentable.

Una política ambiental entonces, debe comprender aspectos jurídicos, administrativos, económicos financieros, sociales y ecológicos formulando objetivos claros y directivas concretas para su cumplimiento.

Según el trabajo citado de la PNUMA y CEPAL que adoptamos "pueden distinguirse diez principios que ayudan a fijar los criterios básicos para formular y poner en practica la política nacional ambiental (Hurtubia 1988)" (12). A saber:

- 
- 1.- COMPLEMENTARIEDAD ENTRE DESARROLLO Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.
 - 2.- VIVIR EN UN AMBIENTE ADECUADO ES UN DERECHO HUMANO.
 - 3.- LOS SISTEMAS AMBIENTALES SON PATRIMONIO NACIONAL.
 - 4.- COMPATIBILIDAD ENTRE EXPLOTACIÓN, CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.
 - 5.- ESTABLECIMIENTO DE LOS LÍMITES PERMISIBLES DEL DAÑO ECOLÓGICO
 - 6.- INTEGRALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.
 - 7.- LAS SOLUCIONES SON ESPECÍFICAS Y LOCALES.
 - 8.- UTILIZACIÓN DE LAS FUNCIONES Y LOS RECURSOS AMBIENTALES OCIOSOS.
 - 9.- CORRESPONSABILIDAD ESTADO-SOCIEDAD EN LA ACCIÓN AMBIENTAL.
 - 10.- ACCEDER Y REFORZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

La materialización en política ambiental se debe integrar con la formulación de los objetivos que se persiguen alcanzar con su puesta en vigencia conformando así un circuito continuo de acción-revisión y control-acción.

En general en nuestro país los objetivos a que debe apuntar la política son generalmente estructurales y deben plantearse en términos amplios distinguiendo diferentes gradaciones dentro de la política global ambiental nacional como por ejemplo los aspectos regionales, locales, sectoriales y los que apuntan el entorno específicamente y así podemos imaginar, en una pirámide de política ambiental.

En el vértice superior lo que llamamos Política Ambiental Nacional (P.A.N.) y recorriéndola en sentido descendente hacia la base el grupo de Políticas Ambientales Regionales (P.A.R.), a continuación otro de Políticas Ambientales Locales (P.A.L.) prosiguiendo con el de Políticas Ambientales Sectoriales (P.A.S.) para finalmente arribar a ese conjunto de acciones que se agrupan en Políticas Ambientales

Específicas (P.A.E.); cada grupo debe tener sus objetivos los que finalmente se integran en un objetivo común que es el que persigue la Política Ambiental Nacional.-

Finalmente es factible ejemplificar algunos **objetivos**, así para el caso de la P.A.N. el planteo puede obedecer a:

- 
- 1.- Asegurar el equilibrio ecológico de la República como condición necesaria para un desarrollo ambiental sustentable.
 - 2.- Aprovechar y proteger racional e integralmente los recursos naturales del país garantizando una utilización compatible con su preservación en el tiempo.
 - 3.- Minimizar el daño ambiental resultante de la actividad económica.
 - 4.- Rehabilitar el entorno, en especial el urbano y de algún otro sistema.

Siguiendo el esquema graficado, para el tema de las P.A.R. los objetivos apuntan a generar en una región(es) determinada(s) capacidad de gestión suficiente para que la mayor parte de los beneficios económicos que puedan extraerse en ese lugar se apliquen y aprovechen dentro del mismo ámbito deteniendo o revirtiendo el deterioro ambiental provocado por la economía local, asegurando de ese modo la sustentabilidad ambiental perseguida.

Idéntica situación se plantea para el caso de las P.A.L. toda vez que una y otra resultan tributarias de la P.A.N.

Con relación a las P.A.S. debemos decir que el objetivo perseguido en su formulación pretende resolver los problemas mas evidentes incorporándose a sectores de la administración pública como energía, transporte, vivienda, entorno urbano, salud, etc. Sus objetivos, en consecuencia dependen del órgano que las aplica, por ejemplo:

- 
- 1.- Proteger, conservar y rehabilitar recursos hídricos, forestales, suelos, etc.
 - 2.- Atenuar problemas ambientales críticos, desertificación, prevención de desastres, etc.
 - 3.- Sanear el hábitat urbano erradicando la marginalidad y proveyendo mejores servicios básicos como educación, salud, instalación de agua por redes, luz y transporte, entre otros.

Finalmente con respecto a los P.A.E. cabe señalar que entre sus objetivos se encuentran el análisis y perfeccionamiento técnico de la gestión ambiental como son el control y la evaluación de las políticas ambientales, su marco jurídico institucional y el funcionamiento del sistema administrativo.

Procuran también sensibilizar a los particulares en torno a estas cuestiones formulando programas educativos y divulgando información y conocimientos en materia ambiental. De igual modo, apuntan a mejorar el conocimiento de los ecosistemas y del desarrollo de métodos e instrumentos tecnológicos para intervenirlos adecuadamente.

X . DESARROLLO Y PROMOCIÓN AMBIENTAL:

En relación con el primero de los conceptos (desarrollo ambiental) ya hemos comentado nuestra opinión respecto que entendemos a la gestión del Estado como la acción responsable que debe realizar en resguardo de los intereses sociales colectivos para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental, afirmando asimismo que deberá buscarse a través de un diseño acertado de políticas y legislación ambientales y de la implementación de los instrumentos necesarios para una eficaz acción protectora de los recursos naturales.

Por otra parte, además, sabemos que en democracia no pueden ni deben imponerse ideas y políticas por decreto, con lo cual nuestro planteo acerca del problema a resolver se debe efectuar desde una óptica diferente que no es otra que la de desplegar las políticas y

los programas a nivel de la educación, considerada ésta en sentido amplio vale decir en sus dos concepciones: formal e informal.

Ahora bien, respecto del concepto desarrollo ambiental, decimos que se trata de una idea eminentemente empírica, rica en factores históricos, ideológicos, culturales, etc. que nos permite adelantar el criterio que esta (la idea de desarrollo) debe ser elaborada participativamente en cada Estado o País, y controlada permanentemente en cada una de sus etapas, toda vez que estamos frente a una noción eminentemente relativa, ya que no existe una sola figura de desarrollo y supone un diagnóstico respecto de la situación de un pueblo que “reclama una difícil tarea de evaluación global, por una parte y analítica por otra de los diferentes aspectos de la realidad social” (13).

En síntesis el tema no es exclusivamente económico sino que abarca todos los problemas de la vida social y que para el caso de Latinoamérica exige la integración de los países para así implementar con probabilidades ciertas de éxito soluciones comunes.

En este aspecto debemos afirmar que el Tratado de Asunción de marzo de 1991 (MERCOSUR) es una realidad tal como en lo nacional lo es el Art. 41 de la Constitución Nacional que impone a la República una actividad positiva. Complementándose en el siguiente (Art. 42) que con enfoque particularmente claro manda tomar en cuenta lo económico pero sin separarlo de lo social, abarcando la defensa de la producción pero también de la materia prima, del usuario y del consumidor.

De lo expuesto hasta aquí resulta prístino que el tema del medio ambiente y su promoción integra forzosamente una noción de desarrollo que puede y debe reglamentarse a través del sistema jurídico nacional en la cual las mayores exigencias para una mejor calidad de vida con llevan la defensa y recuperación del ecosistema sin lo cual no hay posibilidad de una vida mejor en toda su plenitud.

Con Gelsi Bidart sostenemos que “no cabe un desarrollo para un presente artificialmente determinado y una subconsciente afirmación de egoísmo social actual en relación al porvenir que no nos pertenecerá, pero que debemos contribuir a preparar mejor o peor, para quienes nos sucedan” (14).

De lo apuntado, surgen orientaciones en materia de normas a adoptar para la promoción ambiental integrada en el desarrollo, para salvaguardar los diversos aspectos culturales, biológicos y socioeconómicos del mismo.

Así podemos señalar que **las disposiciones jurídicas** deben aconsejar respecto de:

- 
- a) la enseñanza del sentido del desarrollo sustentable;
 - b) de la prevención ambiental en materia industrial, turística, deportiva, obras públicas y privadas, transporte, utilización de recursos naturales tendientes a evitar la agresión ecológica entendida esta como contaminación, destrucción, desequilibrio ecológico, etc.;
 - c) de uso adecuado y prudente de los recursos naturales y su conservación concebido como sistema de normas que apunten a establecer prohibiciones y sistemas de recuperaciones permanentes;
 - d) de educación permanente, incentivación y coordinación de esfuerzos y en su caso la sanción en materia de preservación ambiental.

En síntesis, las normas que armonicen la promoción ambiental y el desarrollo sustentable estarán orientados a: ENSEÑAR, PREVENIR, UTILIZAR ADECUADA Y PRUDENTEMENTE, EDUCAR PERMANENTEMENTE, INCENTIVAR Y COORDINAR ESFUERZOS.

Para ello cada uno de los Poderes del Estado deberá actuar conforme sus potestades pertinentes y competencia irrenunciable, así el Poder Legislativo dictará las leyes relativas a las directivas básicas a seguir en la materia, el Ejecutivo se encargará de la actividad preventiva y correctiva como también de coordinar las diversas actividades y el Judicial en su función subrogatoria o supletoria puede prevenir y en su caso imponer conductas conservacionistas, a toda autoridad, u organismo social o personas privadas.

En cuanto a la promoción ambiental se trata de un medio que deberá instrumentarse atendiendo a las políticas ambientales establecidos por el Estado donde se particularicen de manera efectiva las características de la gestión que se lleve a cabo en el marco de los principios y objetivos de una política ambiental gubernamental que asegure precisamente el concepto anterior de desarrollo ambiental.

O sea, la promoción como instrumento y herramienta de la sustentabilidad del ecosistema deberá acompañar a todo el conjunto de normas y aspectos jurídicos, administrativos, económicos, financieros y sociales.

X. LA SITUACIÓN JURÍDICA NACIONAL:

En este párrafo y a modo introductorio debemos distinguir dos aspectos relativos a la situación jurídica nacional en el campo ecológico, uno es el externo internacional y otro el interno propiamente nacional. Respecto al primero nadie puede ignorar que la República Argentina tiene problemas globales de contaminación, algunos de cierta gravedad.

Un ejemplo lo tenemos en la zona sur del País, particularmente en la Antártida y parte del la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, en esta parte del País existe una disminución periódica del espesor, grosor, de la capa de ozono, motivo de preocupación mundial.

Debemos destacar que esta situación no parece ser precisamente consecuencia de las actividades de los argentinos, sino el resultado de las actividades mundiales.

Otra cita que podemos señalar, introductoramente al tema del párrafo, es el fenómeno de variación en el desplazamiento y comportamiento de dos corrientes marinas, una la conocida "Corriente de Humboldt" que es la masa de agua fría proveniente del sur la cual al desplazarse hacia la costa permite, a su vez, el desplazamiento costero de otra corriente, esta cálida, y que proviene del norte del continente, la llamada "Corriente del Niño" (recibe su nombre porque se hace presente en la costa oceánica peruana en Navidad).

Es menester señalar que esta corriente produjo una importantísima variación en el ecosistema marino y afectó la actividad ambiental del subcontinente sudamericano con lógica incidencia en el ambiente de nuestro País.

Con este contexto ambiental debemos sostener que no se conocen instrumentos jurídicos de carácter multilateral que traten temas

ambientales internacionales como los señalados, existen, eso si, pactos regionales tales como el TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA o el PACTO ANDINO de los que se pueden extraer algunos propósitos de acción conjunta entre países centrales y los de la vertiente atlántica y la del Pacífico pero que no alcanzan a materializar precisamente esa actividad común comprometida.

También existen acuerdos bilaterales como el TRATADO SOBRE EL RIO URUGUAY y el suscrito con Chile "TRATADO DE PAZ Y AMISTAD" en los que se han establecido expresas normas relativas a la preservación de algunos recursos naturales compartidos en zonas fronterizas pero que no abarcan el ambiente en su conjunto.

A su vez y esto preocupa mucho más, no existen previsiones bilaterales con relación al continente blanco.

De todos modos, la responsabilidad del Estado o mejor aún de los Estados derivada del daño ambiental deviene del Principio 21 de la Declaración de Estocolmo: "Conforme a la Carta de las Naciones Unidas y a los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos y tiene el deber de actuar de manera que las actividades ejercidas en los límites de sus jurisdicciones o bajo su control no causen daño al medio ambiente en los otros Estados o en las regiones mas allá de su jurisdicción nacional".

Sin embargo, "los Estados se cuidaron especialmente en no precisar y más aún, de no poner en ejecución estos principios. Los Estados han invocado esta declaración para detener las acciones de las víctimas, transfiriéndolas conforme al principio "contaminador = pagador", a los relaciones entre particulares aludiendo la responsabilidad interestatal que les correspondiera por la reparación de esos daños" (15).

Quiere decir que el problema radica en el hecho de que los Estados no tendrían responsabilidad alguna por daño ambiental originado por los mismos Estados en sus territorios y que se proyecte en sus consecuencias en el territorio de otros Estados limítrofes, vecinos, siempre que no existe un tratado o convención donde se haya previsto estas situaciones.

De cualquier manera funciona aquí, el principio 22 de la ya citada Declaración de Estocolmo: "Los Estados deben cooperar para

desarrollar el derecho internacional en lo concerniente a la responsabilidad e indemnización a las víctimas de la polución y de otros daños ecológicos que las actividades realizadas en los límites de la jurisdicción de estos Estados o bajo su control, causen a las regiones situadas más allá de los límites de su jurisdicción”.

De lo expuesto se concluye que mas allá de los acuerdos, por mas exhaustivos que estos sean en la consideración ambiental, si no existe la voluntad expresa de los gobiernos que deben interpretar y aplicar los instrumentos de Derecho Público Internacional no tienen mas efectos que el de un hermoso catalogo de buenas intenciones, se trata ni mas ni menos que de POLÍTICAS DE INCLUSIÓN, esto debe ser revisado. Hoy con el MERCOSUR creemos que nos hemos encarrilado por la senda de una efectiva defensa ecológica.

En relación al segundo aspecto, la legislación nacional, con la advertencia de que el problema interno del ambiente no tiene igual tratamiento jurídico en nuestro Derecho Positivo y que tampoco toda la legislación vigente resulta enteramente lo eficaz que debería ser, no dispone de una ley general del Ambiente aunque diversas leyes se ocupan de la cuestión.

Por ello es muy importante destacar que en nuestra legislación deben distinguirse dos periodos claramente diferenciados, uno anterior a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y otro a partir de la vigencia de nuestra remozada Carta Magna, a su vez en el primer periodo cabe una distinción adicional y es la etapa previa al reconocimiento del Derecho Ambiental como una nueva rama del Derecho Positivo vigente, en ella la defensa del ambiente está normada en los intereses difusos tutelado por la Carta Fundamental por una parte, y en las leyes civiles, penales y administrativas que se ocupan de lo referido a la Higiene y Seguridad en el Trabajo, Instalaciones Industriales, por la otra.

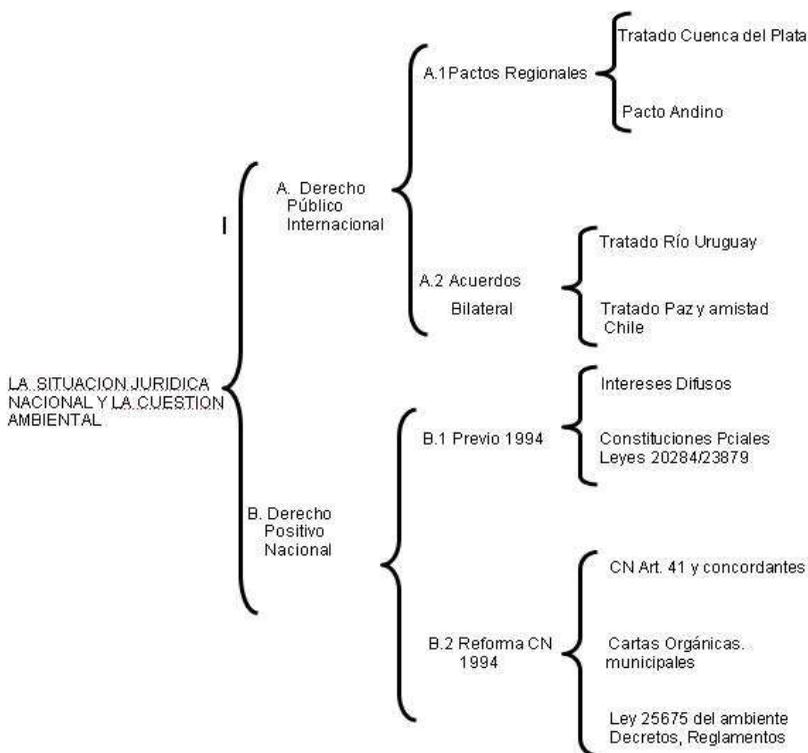
La segunda etapa del primer periodo señalado se inicia con el reconocimiento del Derecho Ambiental a partir de que se sancionan y promulgan leyes pertinentes específicas como la Ley 20.284 sobre Preservación de los Recursos del Aire o la Ley 23.879 "Manual de Gestión Ambiental para Obras Hidráulicas de Aprovechamiento Energético".

Además por nuestra organización federal existen en nuestro País tres niveles diferentes de legislación según las competencias establecidas por la Constitución Nacional, alguna de esas competencias son compartidas entre Nación y Provincias, otras lo son entre Provincia y Municipios, otras son exclusivas y excluyentes y finalmente hay otras que son alternativas.

Algunas provincias han dictado verdaderos Códigos del Ambiente y fueron las primeras que elevaron a rango constitucional el tema y que en particular en el caso Córdoba, Provincia pionera en materia de legislación ambiental, esta situación se presenta también en el caso de los municipios que han creado y establecido ordenanzas que regulan el entorno, en especial el referido al urbano.

Quizá la falencia legal mas importante se nos presente en el campo de los residuos tóxicos que fue contemplado en primer lugar por la Ley 24051, seguidamente por la Constitución de 1994 y finalmente por la reciente Carta Orgánica Municipal para la Ciudad de Córdoba dictada en 1995.

Gráficamente:



XI. LOS INTERESES DIFUSOS Y EL MEDIO AMBIENTE:

En concordancia con Almagro “La noción de los intereses difusos no constituye un concepto acabado y categorizado, sino que comporta una idea fuerza renovadora de la clásica e insuficiente tutela procesal” (16).

“Son intereses difusos los que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto integrantes de grupos, clases sociales o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce por parte de cada uno de ellos de una misma prerrogativa. De forma tal que

la satisfacción del fragmento o porción de interés que atañe a cada individuo, se extiende por naturaleza a todos; del mismo modo que la lesión a cada uno afecta, simultánea y globalmente, a los intereses de los integrantes del conjunto comunitario". (17)

Para Bidart Campos, (18) con quien acordamos, "nuestro Derecho Administrativo ha venido ciñendo las situaciones subjetivas dignas de tutela dentro de la clásica trinidad de "Derecho Subjetivo, interés legítimo e interés simple" y si allí se cierra el espectro parece que la categoría tan definida en la doctrina y el derecho comparado de los intereses difusos o colectivos queda afuera.

Se afirma incluso que no existe o que carece de recepción en el Derecho Argentino". Más adelante continua expresando:..."más allá de las incriminaciones que la ley haga o pueda hacer a quienes causan daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico, al ecosistema etc., ya no es posible a estas horas dejar librado el derecho ambiental al entretenimiento académico. Está en juego la salud, la vida, la subsistencia de la especie humana y muchas cosas mas relacionadas con la vida biográfica de los seres humanos".

Cabe una advertencia, aun considerando que puede haberse sido observada, y es el hecho que las razones expresadas por este prestigioso jurista corresponden a una época anterior al de la Reforma Constitucional, de todos modos la visión del autor citado resulta de tal relevancia que no puede dejar de recordarse, con el agregado adicional de que lo sostenido posee validez actual. Continuando con los fundamentos de este constitucionalista:..."Aparecen también los intereses difusos, esos a los que tantas veces se los considera intereses simples, sin categorías ni identidad propia porque, como relativamente nuevo que son, no tuvieron a su tiempo un casillero independiente y autónomo en el derecho administrativo.

Y como para muchos lo que no está en las leyes no existe, los intereses difusos no existen".... Por más que en la defensa del ambiente prediquemos la presencia de intereses difusos, no cabe dudas que en numerosos casos la contaminación y el perjuicio repercuten en la salud de la gente. Y la salud ya no es un interés difuso, sino un derecho personal, personalísimo de cada uno, bien que lo sea de todos".

Y fiel a su postura filosófico-jurídica reconocida en innumerables artículos y tratados de Derecho Constitucional, propugna una interpretación dinámica actualizada de la norma del artículo 33 de la Constitución Nacional de manera tal que permita contemplar los requerimientos de la vida moderna toda vez que para el caso que nos ocupa, la no enumeración constitucional, anterior a 1994, nunca debe entenderse como negación de un derecho subjetivo protectorio del desarrollo humano.

Ahora bien, más allá de lo comentado, de lo transcrito como demostrativo de la postura de tratadistas en materia ambiental, cabe abocarse, aunque brevemente, a las características y a las técnicas de defensa de estos intereses difusos.

En cuanto a lo primero, características, debemos señalar que los intereses difusos con que se distinguen son (19): 1) Alcance colectivo; 2) Defensa común; 3) Indiferencia en relación a los derechos subjetivos y 4) Debilidad de los instrumentos procesales de acceso a la justicia.

Por lo que al alcance colectivo compete, debemos decir que el daño ambiental compromete intereses dignos de respeto de los componentes de una comunidad, por encima de sus propios y particulares intereses.

En lo que a la Defensa Común se refiere cabe señalar que el progreso en la defensa de estos intereses difusos en pos de la tutela ambiental, debe beneficiar a todos aquellos que se encuentran en idéntica situación aunque estos nada hubieren hecho en favor de la protección del medio que les rodea.

Respecto de la tercera característica "obviamente quien acciona en defensa de un derecho subjetivo, como sería el daño particular que le causa la contaminación del ambiente provocado por la actividad específica de una persona o personas determinadas, puede obtener la respuesta judicial adecuada sin invocar los "intereses difusos" que son alcanzados indiferenciadamente en relación a un grupo indeterminado". (20)

La última característica enumerada apunta a destacar una falencia y es la de que estos intereses en el Derecho en general no

tienen una precisa instrumentación legal en cuanto a la legitimación procesal y a las normas adjetivas del procedimiento.

Veamos ahora que ocurre con las técnicas para la defensa de estos intereses difusos, para ello, según el tratadista español Mateo Ramón "los intereses considerados proyectan frecuentemente sus efectos antes de que se haya producido lesión alguna en la esfera jurídica de los afectados, reaccionándose ante simples amenazas, proyectos o avances aún no materializados al constatarse que de producirse los efectos combatidos su rectificación sería difícil o quizás inviable"(21).

En este contexto podemos citar como técnicas de acceso a la jurisdicción para la defensa de los intereses difusos: 1) Acción Popular; 2) Acciones de clases; 3) Apoderamiento de instancias públicas; 4) Litis consorcio ocasional y 5) Asociaciones cualificadas. Debemos afirmar que la reforma operada a nuestra carta fundamental en 1994 legitima la acción popular, el apoderamiento de instancias públicas (por el Defensor del Pueblo); el litis consorcio ocasional y las asociaciones, cualificados como instrumentos de accesorio para ejercer la tutela del ambiente (Art. 43 C.N.).

Con relación a las acciones de clase resultan de la aplicación del Derecho Comparado, en particular este tipo de acciones son de ejercicio frecuente en el Derecho Americano y "tiene su origen en los planteos policiales que constituyen las demandas por clases de personas, cuando la cuestión es de interés común o general de muchos de ellas, determinando que las partes sean tan numerosas que resulta imposible traerlas a todas al Tribunal y considerar sus cartas y considerar sus casos separadamente". (22)

Cabe agregar que la sentencia dictada en una Class Action tiene efectos de cosa juzgada respecto de todos los miembros de la clase comprendida en el proceso aunque no hayan comparecido a la instancia judicial.

CITAS:

- (1) Raúl Brañes: "Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente, incluida la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la Gestión Ambiental". Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1991. P. 12.
- (2) Rafael Valenzuela: en Fernando Soler: Medio Ambiente en Chile. Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1985. Cap. 11.
- (3) Al Gore: Ob. cit.
- (4) Ramón Martín Mateo: "Tratado de Derecho Ambiental". 1992.
- (5) Jorge Bustamante Alsina: "Derecho Ambiental".
- (6) Jorge Bustamante Alsina: Ob. cit.
- (7) Jorge Bustamante Alsina: Ob. cit.
- (8) G. De la Poza: "El Principio Quien Contamina Paga" en "Economía Industrial". 1975 Pág. 61 y siguientes.
- (9) Eduardo A. Pigretti, Emilio E. de Arenaza, Silvia Compte de Loizeau, Lelia B. Micheletti, Luiz Ramos da Silva Filho: "Temas de Recursos Naturales". Ed. Abeledo-Perrot, 1982.
- (10) CEPAL/PNUMA: "El Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe". 1990. P. 89
- (11) CEPAL/PNUMA: Ob. cit.
- (12) CEPAL/PNUMA: Ob. cit.
- (12') Prof. María del Carmen Galloni: "Problemas y Soluciones Ambientales Argentinos". Ed. Roemers. Nov. 1992.
- (13) Adolfo Gelsi Bidart: "Derecho Agrario y Ambiental". Vol. 4º Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.
- (14) Idem (13)
- (15) Jerome Fromangeau - Philippe Cuttinger: "Prort de l'en vironnement. Eyrolles, Paris. 1993.
- (16) A. Almagro: "La Protección Procesal de los Intereses Difusos". Justicia. Madrid. 1983.

- (17) Lily Flah - Miriam Smayevsky: "La Regulación Procesal en el Derecho Ambiental Americano". L.L. 1993 -E Pág. 935.
- (18) Germán Bidart Campos: "Intereses Difusos, Derecho a la Preservación del Ambiente y Derecho a la Salud y a la Vida". ED. 16-XI-1993.
- (19) Augusto M. Morello y otros: "La Defensa de los Intereses Difusos". JA. 1982 - IV Sección Doctrina, Pág. 700 y siguientes.
- (20) Augusto M. Morello y otros: Ob. cit.
- (21) Ramón M. Mateo: "Tratado de Derecho Ambiental". Madrid 1991 - Vol. I.
- (22) Jorge Bustamante Alsina: Ob. cit.

I. DERECHO POSITIVO NACIONAL. CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

En los capítulos anteriores hemos desarrollado, de manera breve, una estructuración explicativa de la materia ambiental que se viene deslizando desde un vértice jurídico, a nuestro entender configurado por aquellas normas mas destacables desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, y dentro de éste contexto determinamos como origen, hito de esta temática a la ya reiteradamente mencionada Conferencia de Estocolmo de 1972, por entender que este acontecimiento universal asumido como precedente constituye, sin dudas, el mas importante, de todos los que podrían adoptarse, no por nuestra simpatía o capricho sino porque así lo destacan especialistas, estudiosos, textos y demás bibliografía específica de la cuestión ecológica.

Así fuimos, situados de frente a una imaginaria estantería jurídica ambiental, descendiendo por sus diversos anaqueles como si fueran una gradación jurídica, ordenada según un esquema piramidal kelseniano tratando los antecedentes normativos, resaltando aspectos substanciales de diversos acuerdos que se suscribieron.

Posteriormente encaramos el comentario de algunas Constituciones de Europa, Asia y América distinguiéndose entre aquellas cuyas leyes fundamentales cuentan con normas expresas en materia ecológica y mencionando también a algunas otras constituciones que no poseen hasta la actualidad con regulación ambiental expresa en sus textos.

De igual modo pretendemos, en este caso del tratamiento de nuestro Derecho Positivo Interno, recorrer de arriba hacia abajo esa imaginaria biblioteca que constituye la normativa, ubicando en el estante superior, en el más alto, por su jerarquía, a la Constitución Nacional, para luego descender por esa ideal repise que definen las diversas Constituciones Provinciales; para posteriormente recalcar en aquel documento que se dio en llamar Pacto Federal Ambiental

arribando finalmente en algunas leyes nacionales y provinciales protectoras del medio ambiente.

Veamos pues que ocurre con el desarrollo de este esquema expositivo planteado. En este sentido respecto del régimen constitucional argentino resulta una cuestión previa advertir, (a la luz de las diferentes reformas y actualizaciones que nuestra ley fundamental sufrió desde su sanción en 1853 a la fecha, sin perder de vista el año 1972, que hemos marcado como el punto de partida de nuestras consideraciones) que en nuestra comprensión corresponde enfatizar que existe, sin dudas, una bisagra constitucional en materia ambiental que se sitúa en el año 1994.

Desde allí corresponde, situados históricamente, mirar hacia atrás, primer momento, y detectar cuales fueron los criterios adoptados por la “vieja” Constitución de 1853 con las Reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957 observando que en 1972, en época de Gobierno de Facto se dictó un documento que se conoció y conoce como Estatuto Fundamental, el cual introdujo una serie de enmiendas que luego por un curioso dispositivo de auto derogación perdieron vigencia, vigor, de cualquier modo para el objetivo fijado, su mención sólo alcanza el valor de mera anécdota de nuestra historia constitucional.

En este punto resulta oportuno efectuar una reflexión adicional, en relación con el marco ideológico de nuestra carta magna, para ello deben considerarse tres momentos.

Recordemos que el primero esta referido al período constitucional 1853-1957 en el cual, este marco ideológico y en coincidencia con Sagués (1), se caracteriza por tener limites, un “techo ideológico múltiple” con importantes aspectos liberales-individualistas y cristianos tradicional.

El segundo incorpore al marco anterior en 1957 ingredientes propios del estado social de derecho (Art. 14 bis). Ahora bien, al tiempo de la reforma de 1994, tercer momento, termina de fijar esos limites con la inclusión de la temática ambiental en su texto, esta incorporación por su parte significa la última o mas reciente integración al grupo de Países cuyas constituciones contienen normas ambientales expresas.

Nos importa, y mucho, destacar que TODO el conjunto de reformas que se realizaron en la búsqueda de su adaptación a las ideologías modernas de los pueblos ha respetado nuestra cultura tradicional que distingue a la República, afirmando su naturaleza democrática (Art. 36; 38; 75 Inc. 19 y 24 etc.) incorporando a su vez aquellos derechos conocidos como de “Tercera Generación”, que surgen con posterioridad a las dos comentadas anteriores de la teoría constitucional.

Recordemos entonces: la primera del Constitucionalismo liberal; la segunda, relativa al constitucionalismo social; y la tercera, actual, que introduce aspectos referentes a la ecología y a los usuarios con lo cual se acentúan, aún mas, la componente social de nuestro Estatuto Fundamental.

Otro aspecto de importancia, es que esta bisagra ideal, hipotética, que representa, constitucionalmente hablando, la Reforma de Santa Fe - Paraná, ha profundizado y transformado por así decirlo de alguna manera, el sistema federal en el sentido de conceder a las provincias la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales bajo ciertas condiciones (Art. 124).

En ese mismo sentido, en lo relativo a los municipios del País, la enmienda que comentamos alianza su autonomía tanto en el plano Institucional cuanto en el político, administrativo, económico y financiero y lo hace enfáticamente debiendo, consecuentemente, cada provincia seguir atentamente (Art. 123).

En fin con los comentarios precedentes corresponde ahora concentrarnos en la explicitación de nuestra opinión relativa a la regulación de los ecosistemas, y conforme a los dos momentos que hemos distinguido.

I.- PRIMER MOMENTO entendemos si bien aquel texto constitucional no contenía norma expresa que regule aquellos derechos que hoy se nos presentan como de gozo natural, de la interpretación de su texto podemos deducir que la norma esencial que regula nuestras conductas aseguraba la protección del ambiente.

Así es como en primer término justamente se destacó, en la reforma de 1860, cuando se produce el cierre de la etapa constitutiva

abierta en 1853 y que al incorporarse la Provincia de Buenos Aires a la Confederación se concluye con la integración definitiva de las Provincias Unidas del Río de la Plata y, decíamos, en ese año en la Reforma a pedido de la Provincia mencionada se introduce en su escritura el texto del Art. 33 de Derechos y Garantías implícitos:

“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros DERECHOS Y GARANTÍAS NO ENUMERADAS, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

A su vez y derivado de esta norma, cronológicamente, se complementa en el agregado que la misma Reforma de 1860 propone al viejo texto del Art. 67 Inc. 28, (hoy con la reforma de 1994 se encuentra ubicado en el nuevo Art. 75 inciso 32 apreciándose que su contenido no ha sufrido alteraciones).

Art. 75 “Corresponde al Congreso:” (viejo Art. 67)

Inciso 32 “(Poderes implícitos):” (viejo Inc. 28) “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”.

En tercer término, siempre de recorrida por el articulado fundamental, otra norma suprema conforma complementariamente el marco normativo fundamental en materia ambiental. Se trata de la regla que se encuentra en el art. 14 bis incorporado por la reforma de 1957 y que por extensión merece consideración ambiental. Aclaramos que su inclusión en la temática nos surge de la aplicación del principio de amplitud de criterio con que debe interpretarse el articulado supremo, así in fine este art. 14 bis “Derechos Sociales” tercer párrafo establece.

“El Estado otorgará... el acceso a una vivienda digna”.

Finalmente de acuerdo con Alberdi, que en alguna oportunidad, con la brillantez que lo caracterizó, dijo respecto del Preámbulo refiriéndose a su importancia, que constituía el fanal que alumbraba a la Constitución, vemos, con criterio semejante, que en su espíritu subyace también la cuestión ambiental cuando sostiene:.. “Promover el bienestar general para nosotros, para nuestra prosperidad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”.

Previo a las consideraciones que sobre la protección ambiental hacemos de los textos transcritos, expresaremos que nuestra fundamentación interpretativa se asienta en las razones que exponen destacados autores relacionados con la interpretación de las normas constitucionales. En este sentido, recordemos que Linares Quintana (2) ha reseñado una serie de reglas interpretativas a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte. Las pautas expuestas por el extraordinario constitucionalista son:

- 
- 1) Siempre prevalece el contenido finalista o teleológico de la Constitución en el cual los propósitos del Preámbulo tienen innegable significación.
 - 2) En todo momento la norma constitucional debe ser entendida con criterio amplio, práctico y liberal, nunca estrecho, limitado y técnico.
 - 3) Los vocablos de la ley suprema deben ser entendidos en su sentido general y común, excepción que su empleo técnico resulte claro.
 - 4) Nunca debe interpretarse un término constitucional como superfluo.
 - 5) El texto constitucional debe interpretarse como un conjunto armónico, no debe considerarse disposición alguna aisladamente prefiriéndose la interpretación que armonice y no que coloque en pugna a sus diferentes cláusulas.
 - 6) Como instrumento de gobierno permanente debe ser interpretada teniendo en cuenta, así mismo, las condiciones sociales, económicas y políticas que existan al tiempo de su aplicación.
- Y finalmente
- 7) Las excepciones y privilegios deben interpretarse con criterio restrictivo.

Con las aclaraciones detalladas precedentemente y las bases señaladas debemos decir que del texto que nos ocupa puede apreciarse, la inteligencia de los constituyentes que imaginaron este verdadero programa de gobierno, desarrollo y crecimiento, sean aquellos primeros de 1853 o los que en 1860 cerraron el ciclo constitutivo originario y los que con posterioridad fueron modernizando su texto, adaptándola a los requerimientos de los nuevos tiempos incluyeron, si bien no expresamente, en la elasticidad y amplitud interpretativa que tiene toda norma constitucional, la obligatoriedad de velar, garantizar, asegurar, promover o afianzar el desarrollo integral de

toda persona que habite o transite el territorio nacional, preservando entre otras cosas el ambiente, los ecosistemas.

Por ello a partir de ésta apreciación particular comenzaremos por el Preámbulo, así corresponde afirmar cuando este declara el aseguramiento de la promoción bienestar general encontramos ahí el primer elemento de protección ambiental.

En nuestro discernimiento, de la Importancia que representa esta base constitucional surge la posibilidad de regular, normar, la protección, defensa, mantenimiento y preservación de los recursos naturales y aún más agregamos que como preocupante fenómeno perjudicial para la vida humana presente y futura, fenómeno que ha adquirido carácter global, manda asegurarlo ‘para nosotros, para nuestra posteridad (son las generaciones futuras) y para todos los hombres...’, abriendo de este modo una garantía constitucional esencial.

Creemos que estas pocas razones expuestas se asientan sobre esta valoración suprema que hace el Preámbulo en el catálogo de propósitos que asume plena vigencia cuando la comunidad promueve el real ejercicio de la libertad, del orden, la seguridad y lo que mas nos interesa destacar en esta oportunidad, la prosperidad general.

Es decir, que como valor, el bienestar general se integra con la realización de los otros valores sin los cuales carecen de significación los objetivos formulados en el Preámbulo. Por ello es que la propia Ley Suprema confiere al Congreso en el viejo Art. 67 (hoy Art.75) inciso 16 (hoy inciso 18) “Proveer lo conducente a la prosperidad del País al adelanto y bienestar de TODAS LAS PROVINCIAS...”

Seguidamente, cuando en el artículo 14 bis in fine ordena la obligatoriedad del Estado a la posibilidad de todo habitante para acceder a una VIVIENDA DIGNA, la interpretación moderna de la cita fundamental, nos indica que busquemos y desentrañemos en su lenguaje el contenido, significado “vivienda digna”.

Recordemos vivienda encuentra su raíz etimológica en el vocablo griego OIKOS y él, por extensión, nos sitúa en el hábitat y para nosotros entonces el hábitat digno es el entorno en el cual

cualquier hombre natural o extranjero puede desarrollar toda su actividad. Quiere decir que es el “ambiente” en donde encuentra todas las potencialidades necesarias para una vida sana, para crecer y lograr el objetivo liminar propuesto en el Preámbulo y que ya señaláramos “el bienestar general”.

Por otro lado, prosiguiendo con el hilo interpretativo, adentrándonos en el texto Constitucional, lo que hasta ahora exigía una interpretación amplia va transformándose en una más restrictiva y particularizada, cuando al encontramos con la redacción del artículo 33, que trata como dijimos de los Derechos y Garantías implícitos, nuestro esfuerzo interpretativo no requiere un denodado rigor intelectual para poder desentrañar la protección de este derecho social.

En concreto el artículo sub. examine se basa en una construcción ético - doctrinal que plantea como prioritaria, además de la defensa de las declaraciones, derechos y garantías enumerados, la protección jurídica de estos otros derechos y garantías no enumerados tanto para nosotros cuanto para las generaciones futuras; y que tiene como marco el principio de la soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno.

¿Que significa entonces el marco de la norma “Forma republicana de gobierno”? en este sentido debemos señalar, correlacionando que cuando dice forma republicana de inmediato nos traslada al Art. 1º” que responde a dos principios, uno el Sistema Republicano, que implica sintéticamente responsabilidad, tanto por parte del funcionario público cuanto por la del habitante por la que a quien está destinada la protección legal de la norma; igualdad jurídica de los habitantes y también rendición y publicidad de los actos de gobierno.

El otro se refiere al de soberanía del pueblo que persigue como objeto alcanzar la horizontalización en la distribución del poder.

A mayor abundamiento, que abone nuestra tesis interpretativa e inclusiva de los derechos ambientales, si nos remitimos al Informe de la comisión examinadora de la Constitución Federal presentado a la Comisión del Estado de Buenos Aires, publicado en el Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires, encargada

del examen de la Constitución Federal dice “una declaración de los derechos intransmisibles de los pueblos y de los hombres, en un gobierno que consiste en determinados poderes limitados por su naturaleza no podía ni debía ser una perfecta enumeración de los poderes y derechos reservados.

Bastaba en todos los casos algún ejemplo, la enumeración de determinados derechos reservados, sin que por esto, todos los derechos de los hombres y de los pueblos, quedasen menos asegurados que estuviesen terminantemente designados en la Constitución; tarea imposible de llenarse por los variados actos que pueden aparecer derechos naturales, así en los individuos como en el comunidad.

Por lo tanto, la enumeración que se hace en la primera parte de la Constitución deben tomarse sino como ejemplos para ir de lo conocido y expreso a lo tácito y desconocido”... -

Pensamos, luego de su lectura, que resulta estéril esforzamos por agregar mayores y mejores fundamentos a la cuestión que analizamos.

Por otro lado y de igual modo, el viejo Art. 67 inciso 26 (hoy Art.75 inciso 32) “Poderes implícitos”, ordena al Congreso Nacional HACER TODAS LAS LEYES Y REGLAMENTOS, es decir con criterio amplio faculta al Congreso, y también dispone imperativamente, el dictado de normas sin distinción de materia.

Esto que parece confuso, no lo es tal, por el contrario es lo que confiere elasticidad al texto y permite resolver las cuestiones que se van presentando en el devenir de los pueblos; de todas maneras la orden, la facultad, el deber constitucional del Congreso está limitado por el marca que impone el calificativo “que sean convenientes”, vale decir, la regulación de los derechos implícitos debe efectivizarse con leyes y reglamentos convenientes, o sea que favorezcan, aseguren y garanticen el ejercicio pleno de los hoy llamados “derechos de ternera generación”.

En coincidencia con Bidart Campos (3) digamos que “lato sensu, todos los derechos que se consideran como integrantes de este rubro se hallan Implícitamente incorporados a la Constitución:

derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, psíquica y moral, al honor' nosotros agregamos a un ambiente sano, etc.”

Cabe ahora hacer alguna reflexión relativa al PODER DE POLICÍA AMBIENTAL toda vez que sin dudas, así lo sostiene toda la jurisprudencia, le corresponde al Estado la adopción de normas de carácter administrativo, reguladoras de las actividades humanas que Impactan sobre el ecosistema en vista a su preservación, conforme al ejercicio de los poderes de policía inherentes a la nación y a las provincias para el cuidado del hombre y de su dignidad, que impone la satisfacción de sus necesidades, la seguridad, la moralidad, la salud y la propiedad de todos los habitantes.

Resulta oportuno aclarar que debemos distinguir dos situaciones, una primera referida al hecho que el Poder de Policía le correspondía a la Nación en primer lugar y a las provincias posteriormente, esto fue sostenido por la Corte Suprema de justicia de la Nación en numerosos fallos, cuando por primera vez lo definió, a estos fines remitimos al tomo uno de FALLOS, páginas 150 y 373.

La otra situación (actual) se desprende también de las declaraciones de la misma Corte que sostiene en el tomo 129 de Fallos Pág. 350 “por regla general ese poder corresponde a las provincias y a la Nación lo ejerce en ellas sólo en los casos en que le ha sido expresamente conferido o resulte ser de una consecuencia forzosa de otras facultades constitucionales.

De todos modos, en coincidencia con Bustamante Alsina (9) la doctrina, nuestra doctrina opina que nos encontramos frente a una cuestión compleja aunque le corresponda originariamente a las provincias por resultar la consecuencia de una potestad reservada por ellas al tiempo de constituir la unión nacional y excepcionalmente le correspondería a la Nación.

Con esta advertencia debemos agregar que el poder de Policía Ambiental según el Art. 121 actual, viejo Art. 104 de la Constitución Nacional dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

De la letra del texto reproducido se extrae como primer efecto el que resulta evidente que no existe delegación expresa de facultades en materia ambiental.

De todos modos lo cierto es que la cuestión de las competencias y en concordancia con Pedro Frías (10), ha dado origen a un verdadero caos normativo, allí coexisten leyes, ordenanzas, reglamentos y todo otro tipo de normas imaginables de carácter nacional, provincial y municipal, sin por ello, poder alcanzar el establecimiento de un sistema orgánico de defensa integral del ecosistema nacional, esto ha permitido poner en superficie la ausencia de una política ambiental efectiva.

Algunos estudiosos del derecho pensaron que éste vacío podía resolverse mediante un mecanismo legislativo de adhesión pero que en concreto no contribuyó mayormente a la obtención de una política ambiental eficiente actualizada y coordinada.

II.- SEGUNDO MOMENTO recordemos que, hemos inflexionado en la Reforma de Santa Fe - Paraná de 1994, aparece con la inclusión expresa en el texto normado de la Constitución remozada.

Debemos adelantar que sobre las bases señaladas en los comentarios ya realizados para el primer momento a lo que, en este orden de cosas corresponde sucintamente analizar lo que a este momento corresponde, vale decir lo pertinente al nuevo texto constitucional que incorpora expresamente normas que regulan la protección, preservación y mantenimiento del ecosistema nacional.

Así debemos estar a lo dispuesto en, (además de los artículos ya comentados), los artículos 41, 42 y 43 y sus concordantes.

En este sentido ubicándonos en la estructura de la Constitución, el nuevo articulado se ubica en la Primera Parte; Capítulo Segundo "Nuevos Derechos y Garantías".

Art. 41 (PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE) "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen derecho de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley".

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”.

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las Provincias, los necesarios para complementarlos, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

“Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Art.42 (DERECHOS DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO) “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e Intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

“Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos....”.

Art.43 (ACCIÓN DE AMPARO) “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial mas idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley....”.

“Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente.... el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a estos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

En la Segunda Parte de la Constitución Nacional
AUTORIDADES DE LA NACIÓN; Titulo Primero GOBIERNO
FEDERAL - Sección Primera: DEL PODER LEGISLATIVO CAPITULO
CUARTO: ATRIBUCIONES DEL CONGRESO. Art. 75 (Enumeración)

“Corresponde al Congreso:

“17. (Indígenas). Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e Intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano;...”

...“Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

“19. Segundo párrafo “Crecimiento” Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

TITULO SEGUNDO - GOBIERNOS DE PROVINCIA

Art. 124. Segundo Párrafo. (DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES) “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

De lo anterior alcanza, a nuestro entender, especial interés resaltar que en el primero, de los artículos transcritos, el 41, que para nosotros constituye el núcleo de la cuestión en consideración, quizás a semejanza con el ya comentado artículo 225 de la constitución brasileña, la regulación alcanza tres aspectos, uno dirigido a TODOS LOS HABITANTES, otro relativo a los DEBERES DEL ESTADO y finalmente un tercero que incorpora al país en el conjunto de naciones con PROHIBICIONES hacia los residuos considerados dañinos a la salud humana.

Si nos avocamos a la primera de las tres partes podemos señalar que el texto del nuevo artículo incorporado en 1994, puede analizarse en dos situaciones a la que TODOS LOS HABITANTES deben someterse, una la de GOZAR, tener, poseer el derecho, alcanzar la satisfacción que significa para todo hombre libre el ejercicio de un derecho, en este caso, el derecho a un ambiente SANO, EQUILIBRADO y APTO.

Presumidamente, a su amparo, todos los habitantes poseen este derecho a un ambiente exento de daño y de riesgos, (nótese de la interpretación del calificativo sano deriva la exención por los riesgos, término relevante que analizaremos oportunamente), debiendo cualquiera de los habitantes ejercerlo en condiciones de equilibrio. Significa que todo el entorno, el medio, los ecosistemas, deberán estar en condiciones de ecuanimidad y capacidad de asegurar el bienestar general.

Ahora bien esta aptitud, este equilibrio, esta estipulación en beneficio del hombre de “sin riesgo”, “sin daño” está dirigida a garantizar

dos condiciones, por un lado el alcanzar el desarrollo humano y por el otro, el desenvolvimiento de actividades productivas.

Si se aprecia, si se esfuerza el lector por aprehender la inteligencia del legislador, comprenderá que estas dos condiciones sólo pretenden asegurar el bienestar general, pero entendiéndose bien, cuando referimos al bienestar general, lo que estamos significando es que este concepto comprende tanto al hombre en su individualidad, en su universalidad cuanto a otros hombres y a todo aquello que lo rodea como debe ser el medio construido y urbano, el rural, el medio natural, en fin, el medio ambiente integral.

Por otro lado cabe a esta altura preguntarnos el ¿para qué? del precepto y así nos surgen los propósitos que el mismo ambiciona, y que por rara casualidad también son dos, uno “satisfacer necesidades presentes” y segundo “no comprometer las generaciones futuras”. En síntesis, el párrafo comentado se estructura en beneficio de todos los habitantes partiendo del aseguramiento del gozo de este derecho hasta llegar a los propósitos perseguidos.

El segundo aviso constitucional merece por su parte también dos consideraciones, primero, que así como el Estado, la norma constitucional, garante el ejercicio de un derecho por un lado, y por el otro estipula, en contrapartida, un DEBER, en este caso TODOS LOS HABITANTES TIENEN EL DEBER DE PRESERVARLO, o sea TODOS debemos esforzamos para mantener el ambiente, el entorno, los ecosistemas en esas tres idénticas razones de salubridad, aptitud y equilibrio por las que se les otorga el beneficio de su ejercicio, o sea se trata del deber de guardar, proteger, poner anticipadamente a cubierto de un daño o peligro a éste.

Entonces, a esta altura del comentario, corresponde concluir que, de la integración del derecho y con la del deber que todo habitante tiene en relación con el medio de modo de satisfacer las necesidades presentes y no comprometer las generaciones futuras surge la naturaleza jurídica compleja de este precepto protector del medio ambiente y diremos pues que nos encontramos frente a un DERECHO - DEBER.

Finalmente, en lo que a este primer párrafo del Art.41 se refiere, y relacionado con todos los habitantes, la cláusula impone una

consecuencia derivada del accionar contrario a la conducta, el comportamiento que le exige y es la del DAÑO AMBIENTAL.

En fin, de todo lo Anterior se deduce que la Constitución explícita esta nueva garantía pero también como corresponde a derecho y en estricta justicia le grava un deber y asegura toda su armazón jurídica definiendo un daño en este caso, el daño ambiental, para rematar exigiendo su recomposición como obligación que le compete a ese habitante que violó esta norma constitucional.

Ahora bien, la reparación deberá ejecutarse conforme lo que estipule la ley. Aquí surge la deuda legislativa, todavía no se dictó la pauta que defina, tipifique, y especifique, particularmente el daño ambiental y establezca correlativamente la pena, la sanción que le corresponda tanto desde el punto de vista de la libertad de la persona, conforme la gravedad de la trasgresión al bien jurídicamente protegido, cuanto desde una óptica económica de resarcir a los perjudicados por el daño ambiental causado.

El segundo párrafo de este Art.41, y que según lo adelantáramos, está referido a los deberes del Estado para poner en acto el ejercicio. En este orden de cosas cabe distinguir entre el Estado Nacional y Provincial.

Entre las obligaciones que le enumera al primero se encuentran, las de amparar, defender, auxiliar, favorecer la vigencia de este derecho, debiendo para ello afianzar, apuntalar, y consolidar que el uso de los recursos naturales se realice resguardado de daño, colocándolo de manera anticipada (a través de una ley general del ambiente) a cubierto de riesgos para las personas; las cosas, los bienes, y el patrimonio, entendido este último tanto el natural cuanto el cultural y lo que deviene de la diversidad biológica.

Otros deberes que se nos antoja resultan de relevancia tal, que merecen destacarse como exigencia complementaria que integre el menú de obligaciones que tiene el Estado Nacional, se encuentran adicionalmente la de asegurar el ejercicio y gozo del derecho al medio ambiente, con las consecuentes responsabilidades y obligaciones, las conforman las de informar, educar y dictar normas con presupuestos mínimos de protección.

En este orden son obligaciones del Estado, en virtud de la Ley Suprema, las de enterar, dar noticias, informar respecto de la situación ambiental y de sus posibilidades de alteración, condición que puede ocurrir motivada por la búsqueda del desarrollo humano o por la de realizar actividades productivas.

En concreto, es deber del Estado, implementar los medios para que todos los habitantes puedan informarse, cosa que sólo podrá alcanzarse a través de una evaluación de impacto ambiental que necesariamente en esa ley general del ambiente que, reiteramos, deberá dictarse sin dudas, estará estipulado como la herramienta comprensiva de las dos etapas que lo conforma, la del estudio del impacto y la otra de su declaración en la cual se encuentra, en la búsqueda de información, que todos los habitantes, según lo establezca la ley, tengan oportunidad de participación.

Complementa este deber de informar la necesaria educación ambiental que se da en el texto del Art.41. Toda vez que la VOZ educación le impone al Estado. Recordemos, E-DUCERE deriva del latín DUCE = conductor, o sea dirigir, conducir, más preciso instruir, desarrollar el vigor intelectual y físico en la comprensión del fenómeno ambiental, está indicando que al Estado le corresponde asegurar el cumplimiento de la obligación de enseñar y a todos los habitantes la de aprender (Art.14 Derechos civiles In fine).

Es evidente que ambos deberes del Estado, se integran y complementan con la(s) ley(es) que a estos efectos corresponderá dictar al Congreso. Con una salvedad, establecida en el contenido del texto de respetar la advertencia constitucional de que sus cláusulas contengan “presupuestos mínimos de protección”.

Terminando el párrafo, el tercero, de este artículo de los nuevos derechos o derechos de la ternera generación, como se ha dado en llamar este remozado catálogo social, la norma constitucional impone a las Provincias la obligación también de dictar las leyes necesarias para complementarios sin que los que le corresponden dictar alteren las jurisdicciones locales es decir las municipales.

Por otra parte, a su vez, en el último párrafo del art. 41 está contenida una prohibición expresa al volcamiento de residuos peligrosos y radiactivos; es condición respecto de los primeros que la

negativa alcanza tanto a los que resultan actualmente peligrosos cuanto a los potencialmente riesgosos o que pueden en el futuro ocasionar daño a personas, la naturaleza y demás objetos naturales y culturales.

Por otra parte la norma que estamos comentando resulta de significativa trascendencia en lo que respecta al poder de Policía Ambiental concurrente entre nación y Provincias, al pone fin al problema de competencias en el ejercicio de las facultades que les compete en sus jurisdicciones con la finalidad de proteger la calidad de vida de los habitantes, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales”.

A partir del Art. 41 de la constitución reformada corresponde al gobierno central, a la Nación, el dictar las normas legales necesarias para tutelar el ecosistema de la República y deja para las Provincias la facultad de dictar las disposiciones necesarias para complementarias sin alterar las jurisdicciones locales y adecuándolas a las modalidades y particularidades del medio ambiente y desarrollo propio de cada una de ellas. A su vez, correlacionando con lo establecido en el Art. 75 Inc. 12 se impone la unidad de legislación en materia de derecho común que comprenden los códigos allí enumerados.

Por otra parte resulta significativo destacar que se han incorporado a nuestra Constitución Nacional dos postulados universalmente reconocidos como esenciales a la temática que nos ocupa, ellos son el de “calidad de vida” y el de “desarrollo sustentable o sostenible”, el primero comprometido con el aseguramiento de un nivel mínimo de subsistencia humana y el otro con la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras a través de la utilización racional de los recursos naturales evitando su desmejoramiento para los renovables o agotamiento en el caso de los no renovables.

A mayor abundamiento y relacionado con el postulado citado en primer término cabe agregar que la voz calidad de vida resulta una especie de complemento necesario al tema ambiental. Significa la voluntad de superar lo meramente cuantitativo que encierra un criterio netamente economicista para buscar alcanzar una pauta cualitativa.

Esto es así porque sin dudas los constituyentes tuvieron en consideración implementar una fórmula que en sustancia Integrará en el concepto de naturaleza no sólo a los recursos naturales, sino también al hombre anexando de esta manera al ambiente creado o construido por él y así este concepto de calidad de vida funciona o debería funcionar, como un parámetro que perfila las condiciones mínimas del medio físico, complementada con aspectos humanos, psicológicos, estéticos y anímicos en función de la belleza del paisaje, la tranquilidad del entorno y el equilibrio natural de la convivencia social (11).

Por otra parte la Inclusión de este postulado viene una vez más a reconocer la importancia de la ya reiteradamente citada Conferencia de Estocolmo que adopta como principio el de que El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permite llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

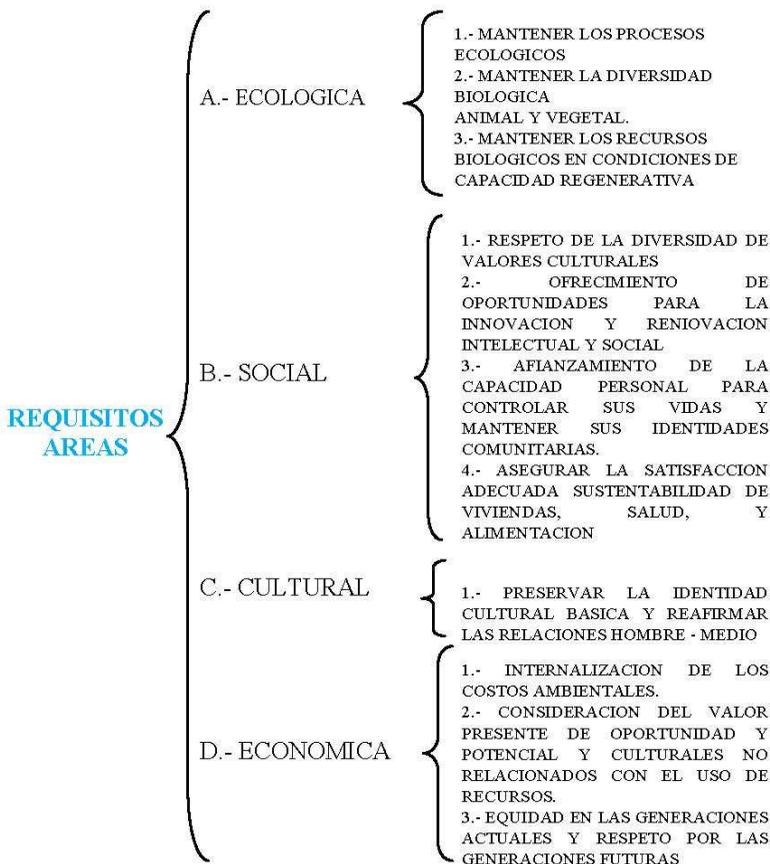
También hace lugar a la inclusión de las recomendaciones de 1988 de la Comisión del Ambiente de la Comunidad Económica Europea El ámbito del medio ambiente representa el marco indispensable para el mantenimiento y la mejora de la calidad de vida”.

Además Incumbe al conjunto de la colectividad preservar o tutelar el patrimonio ambiental que comprende: el patrimonio biológico, el patrimonio cultural, el patrimonio arquitectónico o urbano, el patrimonio rural y el patrimonio que conforman los ecosistemas regionales que exhiben las bellezas naturales en los llamados parques nacionales”. (12)

Con respecto al segundo postulado incorporado en 1994 por los constituyentes al nuevo texto fundamental, el de Desarrollo SUSTENTABLE, tiene por objeto buscar una forma, otra manera o modo, de integrar el ecosistema con el desarrollo humano y, que a un mejor entendimiento, se lo define como aquel “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” y que fuera publicada en 1987 en el documento titulado “Our

common concert” (Nuestro Futuro Común) efectuada por la World Commission on Environment and Development presidida por la Sra. Gro Harlem Brjndtland, Primer Ministro y Ministro de Medio Ambiente de Noruega.

Allí se propone que la sustentabilidad debe asegurarse en las áreas ecológica, social, cultural y económica y cuyos requisitos resumimos en el siguiente cuadro:



Corresponde a continuación explicitar nuestra opinión en relación con el apartado que dice El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley”.

En este sentido adelantaremos que el enunciado determina el tipo de sanción que deberá aplicarse a quien viola el deber de preservar el ambiente, mejor aún nos está dando dos aspectos, uno el daño al ambiente y otro el de recomponer.

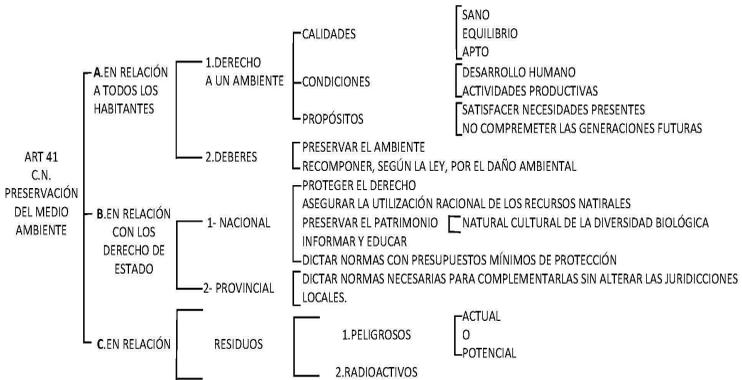
Respecto del daño, no se refiere al daño privado causado como consecuencia de la contaminación ambiental sino a otro daño, el que se ocasiona por el impacto que se produzca como consecuencia de una actividad humana lesiva del deber legal de preservarlo y cualquiera sea la vía jurisdiccional que aquellos legitimados por la norma en examen utilicen para obtener la tutela judicial, el pronunciamiento del juez deberá Indefectiblemente ordenar prioritariamente la obligación de recomponer el daño como sanción a cargo del infractor que resulte responsable.

A un mejor entendimiento de la obligación de recomponer reproducimos los fundamentos que el constituyente Alberto Natale sostuvo en oportunidad de exponerlos: “Cuál es el contenido de la obligación de recomponer? Entramos aquí en un territorio de disímiles connotaciones.

El principio legal es que siempre el daño (me refiero a cualquier clase de daño, no sólo ambiental) debe ser recompuesto. El Código Civil establece la obligación de repararlo, a cargo de quien lo ha causado. Recomponer y reparar son sinónimos”.

“¿En qué innova la Constitución cuando establece que el daño ambiental debe ser recompuesto? En nada o en mucho. Si se afirma el concepto tradicional de reparación del daño, no se hace otra cosa que reiterar un principio general del derecho. Si por el contrario se entiende la norma en el sentido prohibitivo de la realización del daño ambiental, podría entender que se esté impidiendo todo daño al ambiente. Entonces, no se podría cavar una zanja para instalar una cañería de agua corriente, o no se podría desmontar un bosque de arbustos para sembrar trigo o maíz?”

La respuesta debe ser afirmativa: se puede cavar la zanje o desmontar el bosque. “De la lectura y análisis del párrafo transcrito se desprende una primera conclusión y es la de que, la obligación de recomponer no tiene el carácter de abstención sino que es una sanción que viene impuesta a quien viola, el de una reparación en especie o al decir de Bustamante Alsina (13) “in natura que, como tal, parece ser el mas apropiado para hacer desaparecer el daño volviendo las cosas al mismo o igual estado en que se hallaban antes del acto lesivo.”



Además si nos remitimos al Código Civil encontraremos en el Art. 1083 reformado por la ley 17711 de 1968 que: “El resarcimiento de daño consistirá en la reposición de las cosas a su estado anterior, excepto si fuera Imposible, en cuyo caso la indemnización se fijará en dinero. También podrá el damnificado por la indemnización en dinero.”

Parece ser que la reparación natural es la mas apropiada, así puede inferirse tanto de la norma suprema (Art 41 CN) cuanto de la del Código CMI (Art 1083); por otra parte agrega sustento a ésta presunción el hecho de que el Derecho Ambiental es uno de los intereses “supra individuales por su incidencia colectiva”.

El significado ecológico recupera valoración cuando opera la recomposición, la recuperación y sólo cuando el retorno al estado

originario no resulte posible operaría, a nuestro modesto entender, la indemnización pecuniaria como compensación por el daño particular inferido.

Desde luego que dada la naturaleza compleja del daño ambiental su manifestación se suele presentar como un interés difuso de alcances imprecisos.

En este mismo orden de cosas corresponde efectuar algún comentario con relación al Art.42 referido a los derechos del consumidor y del usuario.

Como cuestión previa, adelantamos que a los fines interpretativos de un texto, consideramos que todos los habitantes somos tanto consumidores cuanto usuarios del ambiente, y sobre esta base a la que agregamos la interpretación que hace el Código Civil del vocablo Bienes en el artículo 2312.-

Repasemos, los define como “los objetos inmateriales susceptibles de valor e igualmente, las cosas se llaman bienes” y si a su vez nos remitimos al artículo anterior, el 2311 que define: “se llaman cosas en este Código los objetos materiales susceptibles de tener un valor” “las disposiciones referentes a las cosas son aplicables a la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de apropiación”.

Podremos concluir en síntesis que Bienes son: 1) los objetos inmateriales, incluyendo 2) los materiales; ambos, susceptibles de tener valor, mas 3) la energía, y finalmente, 4) las fuerzas materiales susceptibles de apropiación. Cuatro elementos que enmarcan el término Bienes del texto constitucional.

De este modo los consumidores y usuarios de esos bienes resultan titulares del derecho, en la relación de consumo, en la relativa a la protección de su salud física y psíquica y en la de obtener condiciones equitativas de posibilidades. Además, es deber de las autoridades proveer esa protección y también todo lo concerniente a la educación para un racional consumo (de esos bienes) confiriéndoles por su parte la facultad de poder agruparse, conformando asociaciones de consumidores y de usuarios.

De igual modo el Art.43 de nuestro cuerpo legal fundamental cuando regula la acción de amparo, la que ratifica enfáticamente que

debe ser rápida y expedita, condicionando su admisibilidad a que no exista otro medio judicial mas idóneo, está facultando a todos los habitantes a que una vez cumplidos los extremos del precepto.

Automáticamente se viabiliza también su procedencia en todo “lo relativo a los derechos que protegen el ambiente”. Se consagra además la Identificación de quienes son los que están facultados para interponerla, para ejercer como titulares de la acción que remedie la situación perjudicial al derecho de gozar de un ambiente sano equilibrado y apto; veamos pues quienes son los habilitados:

En primer lugar, el (los) afectado (s);

Segundo, el Defensor del Pueblo, cuyas facultades y atribuciones se encuentran reglamentados en el Art.86 pudiendo, como órgano independiente del Congreso de la Nación, actuar con plena autonomía funcional, sin recibir Instrucciones de ninguna autoridad, en razón de contar con legitimación procesal, de manera de cumplir con la misión encomendada por la carta fundamental, de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución;

En el tercer lugar, la cláusula suprema otorga esta aptitud a las asociaciones que respondan a estos fines con el solo requisito de que las mismas estén registradas conforme a la ley que determinará los requisitos y su forma de organización.

Parece oportuno insistir que la normativa suprema protectora de los derechos subjetivos contra los Ilícitos ambientales prevé en la vía excepcional del amparo como acción expedita y rápida, cuando no existe otro medio judicial mas idóneo, la herramienta jurídica mas útil para resolver eficazmente el restablecimiento de la garantía constitucional, como medio procesal para la defensa de estos derechos.

Además debe observarse, que en la tercera parte de éste artículo 43 se reconoce legitimación procesal “a toda persona”, lejos se está de la admisión de una “acción popular” y así lo sostiene Marienhoff (13) cuando dice que esta acción “que caracteriza a la protección jurisdiccional del interés simple, no podría instituirse en nuestro régimen jurídico, porque vulneraría el Art. 22 de la Constitución nacional en tanto establece que “el gobierno no delibera

ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creadas en esta Constitución”.

Sostiene el ilustre jurista que cuando la Constitución Nacional en este Art.22 emplea la voz “pueblo” lo hace para referirse a “cualquiera de sus partes, por entender inconcebible una acción popular que fuera promovida ante la justicia, simultáneamente, por todo el pueblo en su conjunto total.”

Ahora bien como se habrá podido apreciar hasta este momento hemos referido situaciones regladas por la norma fundamental tendientes a evitar la concreción de una acción que puede ser lesiva para el hábitat, nos preguntamos en este punto: ¿Qué pasa cuando el daño ya se ha producido? Cabe señalar en éste tópico que la vía natural para acudir a la justicia y obtener la legítima reparación no puede ser otra que la “acción negatoria, acción indemnizatoria que nace de la responsabilidad civil extracontractual.

¿Cuál es el campo de actuación de esta acción?

La respuesta puede resumirse en dos partes de un sólo objeto:

- a) Paralizar las actividades perturbadoras dañinas del ambiente y
- b) Evitar que se produzca daño y no a repararlo

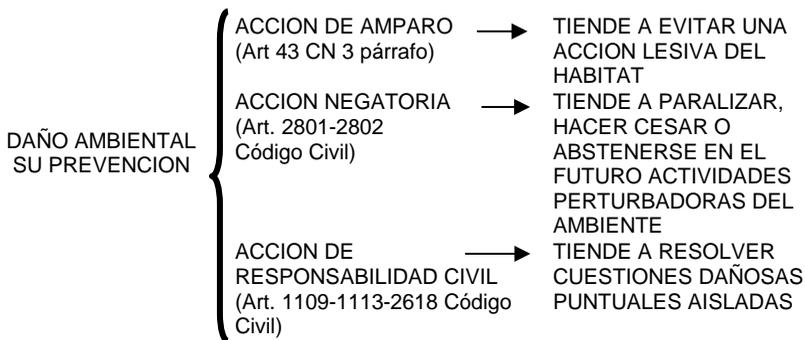
Cordech y Santdiumenge Farré (14) definen la acción negatoria como aquella “que corresponde al propietario contra todo tipo de perturbaciones no posesorias dirigidas contra su derecho” Agregan “sólo a partir del momento en que el peso de la economía se ha desplazado del sector industrial a los servicios, cuando la calidad de vida, la tutela del medio ambiente y sus traducciones Jurídicas, entre las que se encuentra la acción negatoria, han renacido y han pasado a ocupar un primer plano.”

En síntesis, como instrumento de protección civil del ambiente apunta a: 1) Hacer cesar o paralizar las acciones perturbadoras y 2) Lograr la abstención para el futuro en la realización de obras o actividades de igual género.

Se trata con este instrumento de ejercer por parte del titular de un derecho real hacer cesar o abstenerse una actividad continuada de índole material, y no un hecho aislado, puntual, que activa otro tipo de acción como la de responsabilidad civil.

En nuestra doctrina la acción negatoria ha sido tradicionalmente considerada en modo restrictivo reconociendo su ejercicio a los poseedores de inmuebles impedidos de ejercer libremente sus derechos (Art. 2601 Código Civil) y solamente contra el tercero que pretende el ejercicio de un derecho real (Art. 2806 Código Civil)

En resumen:



Volvamos al texto fundamental, prosiguiendo con el esquema de trabajo propuesto debemos decir que a modo de complemento esencial al catálogo de derechos, deberes y garantías de la primera parte (dogmática) comentada, corresponde ocuparnos ahora de la segunda parte (orgánica) de nuestra Ley Suprema, deteniendo nuestra atención en las facultades atribuciones que encomienda, al Congreso y que se enumeran en el Art.75 inciso 17 y 19 relativos a la necesaria protección y promoción del hábitat.

Así en el primero de los incisos citados, in fine, el Estado Nacional garante, asegura, la “participación indígena en la gestión referida a los recursos naturales y demás intereses que los afecten”, vale decir, que al amparo de la norma corresponde al congreso afianzar la protección de los recursos naturales garantizando la

participación indígena en todos los ecosistemas y sin dudas también en el entorno de lo que denomina y reconoce como propiedad comunitaria de la tierra que tradicionalmente ocupan. Asimismo, extiende el beneficio a las otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano que les sean entregadas.

A todos estos efectos les reconoce, a los indígenas, preexistencia étnica y cultural y personería jurídica, garantizando su identidad y comprometiendo a las provincias a ejercer concurrentemente las facultades que les competen toda vez que remitiéndonos al Título Segundo de esta parte orgánica, Gobiernos de Provincia Art.124 que trata en el segundo y último párrafo acerca del DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES, les corresponde a éstos el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Creemos oportuno comentar que anterior a la reforma de 1994, recordemos que la fecha indicada, la hemos definido como una bisagra entre uno y otro momento y en esta línea es que tenemos que advertir que previo a la fecha mencionada, la vieja Ley Suprema no establecía quien era titular de las caídas de agua, hidrocarburos del suelo y demás recursos naturales renovables. Este silencio fue causa de numerosas cuestiones y decisiones que afectaron seriamente el sistema federal.

Por ello y en base al análisis de los constituyentes de 1994, en la búsqueda de reparar la injusticia consagrada en el viejo texto, se tuvieron en cuenta que las provincias preexisten al Estado Federal, habiéndose reservado todos los poderes no delegados entre los cuales fluye sin dudas, naturalmente la propiedad provincial de los recursos naturales que se hallen en su territorio. Así es como hoy se consagra en el Art.124 in fine el reconocimiento en favor de las Provincias del dominio originario de esos recursos naturales provenientes del suelo, subsuelo, espacio aéreo y litoral fluvial y marítimo.

En idéntico sentido en el inciso 19 cuando confiere como atribuciones del Congreso el de proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, ambos propósitos, el de crecimiento y el de poblamiento, deben alcanzarse en armonía con el ambiente. Con igual inspiración los constituyentes de 1994

concedieron al Congreso la atribución de promover políticas diferenciadas que equilibren el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones, todo, reiteramos, debe ser interpretado conforme los aspados ya señalados al Inicio de este comentario.

II. CONSTITUCIONES PROVINCIALES

A semejanza de la metodología seguida en el punto anterior relativo a la Constitución Nacional, trataremos de recorrer la problemática ambiental en los textos provinciales. Al igual que en esa oportunidad diremos que el punto de inflexión constitucional en las provincias argentinas se encuentra en 1986 año en el que cinco de los estados interiores remozan sus cartas fundamentales. A partir de ese año, y en los sucesivos se produce la aceleración de este proceso de actualización en otras provincias alcanzando en 1994 a 14 estados provinciales con nuevas leyes supremas.

Debemos advertir que la dinámica del proceso político que vive nuestro país desde el retorno al estado de derecho, ha ido modificando las necesidades políticas, sociales y económicas que han puesto en acción los mecanismos de reforma de los textos constitucionales reformados a partir de 1.986, aunque es menester agregar que en sustancia esta materia ambiental no ha sufrido modificaciones sustanciales o directamente no fueron modificados por lo que expresáramos en oportunidad de publicar nuestro anterior trabajo conserva plena vigencia conceptual.

Con estas brevísimas consideraciones y con idéntico criterio al adoptado cuando analizábamos la CN, corresponde distinguir entre: 1) provincias con texto expreso incorporando regulaciones ambientales y 2) otras que a 1996 no han incorporado todavía normativa ecológica en sus textos. Por ello, es que adoptamos como bisagra, en este caso, el año 1986.

11.1. CONSTITUCIONES PROVINCIALES CON NORMAS AMBIENTALES INCORPORADAS EN SUS TEXTOS

Debemos iniciar nuestra exposición a modo de comentario previo para este caso, vale decir, el de aquellas provincias que poseen regulaciones ambientales incorporadas en modo expreso en sus normas, resaltando que llamó nuestra atención un hecho, quizás sin explicación lógico - científica, o aún más, sin relevancia sociológica tal que merezca algún tipo de análisis, pero que a pesar de esta prevención y en nuestra modesta inteligencia resulta interesante de ser manifestado.

Nos queremos referir al hecho de que en 1986, año origen, de base analítica a los efectos de esta explicación, cinco provincias renovaron sus constituciones y es precisamente la casualidad la que nos permite observar que este proceso de modernización legislativa, a apenas tres años del retorno al estado de derecho en la República Argentina, comienza por el norte del país.

Así del cuadro síntesis que más adelante expondremos, de las cinco constituciones reformadas, cuatro pertenecen a provincias geográficamente situadas en el norte argentino. Recordemos, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y La Rioja, vale decir sería algo así como que la corriente reformista se inicia por el norte, va inclinándose hacia el oeste llegando con la quinta reforma provincial de 1986 a una de las provincias de Cuyo, San Juan.

A partir de esta observación, más allá de alguna prevención de tipo político partidario que alguien pueda efectuar, el impulso se manifiesta a semejanza de las comentes colonizadoras españolas que según pueda recordarse eran tres, una la del Alto Perú, otra la que procedía de la antigua capitanía de Chile y la tercera, última, que se introduce por el Río de La Plata. Por llamar nuestra atención es que, quizás sin mayor fundamentación histórica, hemos creído necesario incorporar este comentario.

Regresemos al objeto motivo del presente y digamos que continúa este período reformista en 1987 hacia el Centro - Oeste del país con las reformas de Córdoba y San Luis, para con posterioridad seguir extendiéndose hacia el Oeste y el Sur con Catamarca y Río Negro en 1988. A continuación prosigue con la Provincia de Tucumán

en 1990. Recién en el año 1991 se reforma la constitución de una provincia ubicada geográficamente hacia el este, con mayor precisión al Noreste de la República Argentina, se trata de la Provincia de Formosa.

Este acontecimiento culmina, en todo el norte Argentino con el fenómeno reformista. En ese mismo año se produce la organización definitiva de la última gobernación existente en la República, dándose, en consecuencia, su primera constitución que entre otras cosas, así pensamos, en razón del tiempo, del momento en que su organización institucional se efectúa no podía estar ausente la normativa ambiental incluida en su texto.

Finalmente, la modalidad innovativa continúa en 1993 ya instalada en el Este argentino, con la Provincia de Corrientes, arribando por último al puerto con la producida enmienda de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1994 en concordancia con la Reforma de la Constitución Nacional, oportunidad en que parece cerrarse este ciclo provincial de 9 años de duración y comienza a abrirse uno nuevo el, municipal, con el dictado de sus cartas orgánicas.-

Más allá de lo expresado estamos convencidos que, como todos las cosas que naturalmente se producen en el devenir de la vida institucional de los pueblos, estas modernizaciones, sus inclusiones jurídicas de la problemática ambiental, se han producido precisamente en aquellos estados interiores menos desarrollados en términos relativos, de mayor pobreza y semejanza con los países latinoamericanos y por ende con mayores problemas ecológicos, sin considerar puntualmente las razones, basta recurrir a los informes que organismos gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales e internacionales produjeron en relación con la crisis de los ecosistemas nacionales.

En este idéntico orden de ideas corresponde seguidamente hacer un análisis comparativo en relación con las normas ambientales contenidas en el catálogo constitucional de las Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías.

II.1. PROVINCIAS CUYAS CONSTITUCIONES INCLUYEN NORMAS EXPRESAS DE DERECHO AMBIENTAL:

Como puede apreciarse, de la lectura y comparación de los diversos textos constitucionales de las 14 constituciones reformadas, se nos presentan una serie de derechos y obligaciones de los habitantes que pueblan los territorios provinciales a los que pertenecen las normas transcritas y también responsabilidades de los estados en relación con el ambiente y los recursos naturales.

Con la advertencia de que este catálogo de declaraciones, derechos, deberes y garantías ambientales expuestos por las leyes fundamentales provinciales no debe, ni puede constituir expresión de una política de ilusión sino por el contrario, la enérgica afirmación de una profunda convicción de la necesidad de defensa de los ecosistemas, algunos severamente agredidos, corresponde señalar que de los diferentes textos, podemos extraer una serie de principios y deberes comunes a la totalidad de las citas reproducidas.

Así, en relación al término utilizado de “con los habitantes” cabe nuestra manifestación relativa en primer lugar a sostener que todas estas normas cardinales sin excepción, refieren estos derechos y deberes a “**TODOS LOS HABITANTES**” y a continuación establecer el común denominador de que ellos, (todos los habitantes) tienen el Derecho a un Medio Ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconociéndoles el de estar legitimados para accionar en defensa de estos intereses aceptados constitucionalmente.

A su vez, como la otra cara de la moneda, se distinguen los Deberes, (de todos los habitantes) de Conservar, Defender y Proteger el medio ambiente tanto en su provecho como en el de las generaciones futuras.

Súmese a lo anterior, y con igual inspiración en lo que respecta a las obligaciones y responsabilidades del Estado que se consagra como deberes esenciales, los de:

- a) promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales y mejorar progresiva y aceleradamente a calidad de vida de todos los habitantes
- b) proteger los procesos esenciales
- c) controlar la contaminación y degradación del ambiente
- d) prevenir, vigilar, contener y prohibir la polución ambiental y controlar la contaminación y sus efectos
- e) arbitrar los medios legales para proteger la pureza del ambiente; O prohibir la entrada y depósito de materiales o sustancias de origen nuclear o radioactivo o de cualquier otro de los considerando ecológicamente peligrosos.

De esta corta enumeración de concordancias se estima que más allá de los comentarios favorables o no, en relación con una mejor o peor, técnica legislativa constitucional, de cada texto en consideración, utilizada por los constituyentes al momento de su redacción, -lo que será sin dudas, motivo de análisis y opinión de los especialistas en materia legislativa y de los constitucionalistas y demás destacados autores de la temática del Derecho Público Provincial-, nos interesa en este caso resaltar que se aprecia una saludable coincidencia legislativa en este afán por consagrar principios ambientales sustanciales, tales como lo es el de “calidad de vida” que representa e aspecto teleológico de la tutela ecológica y medio ambiental (4).

Esta afirmación está más allá de que su contenido implique, a sí mismo, una definición filosófica que responde también a coyunturas históricas acerca de que se entiende por calidad de vida en una sociedad dada y en un tiempo histórico determinado.

De todos modos el resalto que hacemos del término significa, lisa y llanamente, el reconocimiento supremo de un derecho humano, a un ambiente sano y equilibrado que con lleva incito el deber de su conservación.

Se distingue también un llamado interés en la definición de una política común en defensa de los ecosistemas y que podemos aseverar se cierra con la reforma, e incorporación, de la Constitución

Nacional, donde con igual inspiración, según vimos, se consagran idénticos principios. Se han agregado así junto a las tradicionales garantías reconocidas a todos los habitantes de estas provincias, derechos que hacen a la calidad de vida y la defensa de la estabilidad ambiental esto por una parte, por la otra y correlativamente han aparecido una serie de obligaciones y deberes para garantizar su ejercicio.

II.2. CONSTITUCIONES PROVINCIALES SIN NORMAS AMBIENTALES INCORPORADAS EN SUS TEXTOS

A los efectos de poder realizar aquellas comparaciones que se estimen pueden efectuarse en el afán intelectual por desentrañar principios, bienes ambientales jurídicamente protegidos y demás objetivos que el lector inquieto e interesado pueda marcarse, hemos realizado una síntesis normativa siguiendo idéntico criterio al adoptado en el apartado anterior y que puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Si nos detenemos un instante en la lectura del cuadro sinóptico presentado veremos que a pesar de no contar con normas ambientales expresas de su articulado y conforme con la metodología adoptada se deduce que **TODAS LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES** poseen principios generales de incidencia ambiental lo que sin dudas allana el camino interpretativo en el caso concreto.

Pero, a su vez, con gran preocupación debemos resaltar que los mismos no cuentan con regulaciones normativas específicas para recursos naturales tales como el aire, la fauna y la flora.

En éste último caso sólo la Constitución de Chubut en su artículo 90 efectúa una definición y tipificación del derecho a su preservación. Idéntica observación se puede realizar respecto del Agua, bosques, minería, energía y quizás porque al momento de la última reforma de esas constituciones no constituía materia de especial consideración; por otra parte tampoco las nueve Provincias que se analizan en el cuadro que comentamos han regulado respecto de los residuos Peligrosos y Sustancias Radioactivas.

De todos modos a pesar de la carencia normativa específica ambiental corresponde afirmar en concordancia con lo que nos enseña el maestro Pedro Frías (5), que el sistema de correspondencia en derecho ambiental nos permite resolver las cuestiones particulares que puedan presentarse. Para esto cabe la aplicación de la tesis de este prestigioso especialista en Derecho Público Provincial quien sostiene:

“1. El ambiente es responsabilidad original del titular de la jurisdicción, o sea, de quien ejerce autoridad en el entorno natural o en el entorno creado por el hombre.

2. Los problemas ambientales divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local, a la vez autoridad normal de ejecución.

3. Por la interdependencia del ambiente y la movilidad de los factores degradantes, toda situación de deterioro puede llegar a comprometer los poderes concurrentes del gobierno federal en lo conducente a la prosperidad del País, al adelanto y bienestar de todas las provincias (Art 75 inc 18 CN) y hacen legítimo y necesario su concurso, con la posible exclusión de la autoridad local en caso de incompatibilidad.

4. Del principio de localización muchas veces de localización móvil y del complementario de interdependencia, resulte una competencia local que deviene eventualmente coincidente con la nación.

5. Más frecuentemente y por razones de Interdependencia y localización, el problema ambiental concierne a más de una jurisdicción política, en la variable combinada de municipios, provincias y Estado Nacional.

6. El marco político legal y la naturaleza del derecho ambiental aconsejan asumir una legislación común entre el gobierno nacional y todas las provincias argentinas.

En relación con este último aspecto Guillermo Cano (6) nos recuerda que el Derecho Ambiental Nacional debe regular todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) consecuentemente comprende un Derecho Ambiental Federal, otro Derecho Ambiental provincial, un tercero el Derecho Ambiental interprovincial (ríos, atmósfera, etc.), y finalmente el derecho Ambiental municipal y el Derecho Ambiental intermunicipal.

En síntesis:

DERECHO
AMBIENTAL

FEDERAL - REGIONAL
PROVINCIAL – INTERPROVINCIAL -
REGIONAL
MUNICIPAL - INTERMUNICIPAL

Y por último recomienda que “conviene que los poderes gubernamentales sean ejercidos en los niveles de gobiernos locales (provinciales y municipales) con participación ciudadana directa, sin perjuicio de la conveniencia de la formulación nacional de una política ambiental.”

La reforma de 1994 ha solucionado esta recomendación al incorporar en el texto constitucional nacional la normativa ya citada y ordena correlacionar y asumir una legislación común en los, arts. 124; 125 y concordantes.

Además al momento de cumplimentarse con la exigencia del Art. 41 del distado de una ley general del Ambiente, éstas provincias que adolecen de normas en sus textos fundamentales, por adhesión incorporaron toda la normativa ambiental nacional y en coincidencia con Bustamante Alsina (7) éste artículo “ha puesto fin al problema de las competencias en el ejercicio del poder de policía ambiental entre la Nación y las provincias” y conforme lo prevé el Dr. Frías (8) asegurará las siguientes ventajas:

- “a) economía en la elaboración del proyecto y en su instrumentación como tratado,
- b) tipificación del tratado interprovincial
- c) marco legal adecuado para formular una política nacional del ambiente discernir los problemas ambientales, sus correctivos y ejecutarse;
- d) sistema legal para reabsorber los conflictos posibles, por la desigualdad de las partes.”

III. LEYES NACIONALES Y PROVINCIALES PROTECTORAS DEL MEDIO AMBIENTE

Con carácter introductorio debemos manifestar que a nivel nacional existe un importantísimo cúmulo de normas que tutelan directa o indirectamente el ambiente.

Este fenómeno de acumulación legal de normas reguladoras y ratificadoras de una conciencia ecológica nacional creemos en cuenta un origen efectivo de incorporación de la vocación de defensa en el decreto de marzo de 198 por el cual se crea la comisión de estudio de las condiciones que deben reunir los detergentes en uso.

A partir de este momento comienza el proceso de profundización, internacionalización y desarrollo de la legislación nacional relativa al medio ambiente. De todas maneras y más allá del modo en que se fue desarrollando el plexo normativo cabe sostener que nuestro sistema institucional en punto a la tutela del ecosistema es el derecho público y no el privado el que fija y establece la legislación preventiva de los efectos ecológicos que puede provocar cualquier actividad humana y/o excepcionalmente natural.

Por supuesto esto no significa que el derecho privado no resulta aplicable cuando el particular se ve amenazado en su persona o en sus bienes por un perjuicio generado a consecuencia de un riesgo ambiental.

Por el contrario sigue siendo la jurisdicción de los tribunales ordinarios competente para los casos en los cuales los interesados debidamente legitimados planteen la defensa de sus intereses y derechos subjetivos lesionados, amenazados o potencialmente en riesgo derivado de algún ilícito ambiental.-

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Sagues, Nestor "Elementos do Derecho Constitucional" Ástrea 1993.
- (2) Linares Quintana, Segundo V. "La Constitución Interpretada". Depalma 1960.
- (3) Bidart Campos, Germán J. Ob.cit.
- (4) Mauricio Libster "Delitos Ecológicos". Depalma 1993.
- (5) Frías, Pedro J. "introducción al Derecho Público Provincial" Depalma 1980.
- (6) Cano, Guillermo J. "Introducción al Derecho Ambiental Argentino"
- (7) Bustamante Alsina Jorge "Derecho Ambiental" Abelardo Perro! 1995.
- (8) Frías, Pedro J. Ob. Ci Idem (5)
- (9) Bustamante Alsina, Jorge Ob. CI Idem (7)
- (10) Frías, Pedro J. Ob. Cít. idem (5)
- (11) Bustamante Alsina, Jorge Ob. Cit. Idem (7)
- (12) Bustamante Alsina, Jorge Ob. CII. Ídem (7)
- (13) Marienhoff, Miguel S. "La Legitimación en las Acciones contra el Estado"
L>L> 1986 C. Pág. 899/910
- (14) Cordech, Salvador - Santdiumenge Farré "La acción negatoria"
Poder Judicial No 10 Madrid 1987.

CITAS

1. Castillo Sánchez, Marcelo "Régimen Jurídico do Protección del Medio Ambiente" 1994. Ediciones Broc.
2. Léster C. Thurow "El Futuro del Capitalismo"

CAPÍTULO V

LEY 25.675. POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL. PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA EL LOGRO DE UNA GESTIÓN SUSTENTABLE Y ADECUADA DEL AMBIENTE. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. PRESUPUESTO MÍNIMO. COMPETENCIA JUDICIAL. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y GESTIÓN. ORDENAMIENTO AMBIENTAL. DAÑO AMBIENTAL. FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL.-

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

En capítulos anteriores desarrollamos los aspectos constitucionales, nacional y provincial, en particular, nos detuvimos en la Constitución Nacional reformada en 1.994, y abordamos el artículo 41, desbrozándolo, sus aspectos mas destacados tanto en lo referido a los derechos ambientales individuales y colectivos, a la función del estado, nacional y provincial, en la efectivización de la protección ambiental y finalmente la regulación constitucional de los residuos peligrosos y tóxicos.-

El mandato de dicha norma constitucional, exigía el dictado de una ley especial del ambiente, tal como lo perfilaba su artículo 41, compatibilizando las jurisdicciones, nacional y local o provinciales y de estas con los estados municipales. Se trata de una integración de la política ambiental que bajando de la letra constitucional, pasa por la legislación nacional y se complementa con las leyes ambientales provinciales y municipales, ello a partir de la regla del artículo 124 de la Constitución Nacional, que devuelve a las provincias la titularidad de los recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio.-

Por otra parte, no resulta deseable repetir a modo de recordatorio que a los ingenieros nos interesa la cuestión ambiental, más allá de ser personas y de integrar la comunidad nacional, como profesionales que accionan sobre el medio y los recursos naturales,

porque sin dudas, cualquiera sea la especialidad del ingeniero, actúa entre otras cosas:

- 1. sobre el ordenamiento del territorio.-
- 2. la ejecución y desarrollo de nuevas tecnologías de mayor o menor impacto ambiental.
- 3. el monitoreo de la evolución de los recursos naturales.-
- 4. el análisis de políticas y actividades susceptibles de alterar el ambiente.

Estas cuatro sugerencias resultan más que suficientes para responder al planteo del porque resulta importante para nosotros los ingenieros la cuestión medio ambiental, y justifican el análisis que de la ley 25675 realizaremos en estos breves comentarios, no perdamos de vista que a lo manifestado debemos agregar que la literatura especializada prevé como generadores contaminantes y, en consecuencia, responsables de los efectos negativos que en los recursos naturales provoca la actuación del hombre.-

Un ejemplo gráfico resulta elocuente de los objetivos que la ley de política ambiental nacional pretende, como bien jurídico protegido, resguardar:

GENERADORES CONTAMINANTES	{	A) Energía y Transporte en General: 50%.
		B) Industria Química: 20%
		C) Deforestación: 15%
		D) Actividades Agrícolas: 15%

Si nos adentramos en el texto legal de la norma, convendremos que partiendo del artículo 41 de la CN, que determina que el presupuesto mínimo es aquella norma que concede una tutela ambiental uniforme y común para todo el territorio nacional imponiendo condiciones que aseguren la protección ambiental.-

De este modo, la ley 25.675, reglamenta este precepto introduciendo el criterio de bien jurídico protegido, definiendo a estos como: a) los presupuestos mínimos, y b) la política ambiental nacional.-

Es decir, para la ley dos aspectos perfilan el bien jurídico protegido, los presupuestos mínimos y la política ambiental, el primero debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación y el desarrollo sustentable (artículo 6º), y la segunda cumplir con los objetivos determinados en el artículo 2º.

- 
- a) asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, naturales y culturales;
 - b) promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras;
 - 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 a través de una educación ambiental formal o no formal;
 - i) organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población...
 - j) Establecer un sistema federal interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala...
 - k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de los riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y la recomposición de los daños causados...

La lectura integrada de ambas reglas legales permiten inferir que, cuando se habla de prever condiciones necesarias, esta ordenando a la Autoridad de Aplicación de la ley, previsione los procedimientos, mediante la pertinente regulación del principio

mínimo, a los fines de asegurar el objeto de proteger el bien jurídico ambiental.-

En cuanto a la cuestión de la política ambiental, debemos decir que sus objetivos, cuanto menos, nos resultan ambiciosos y casi de tanto que lo son los tornan una especie de utopía.

De todos modos la legislación adopta el criterio de otras legislaciones ambientales de países más avanzados, aspectos que mencionamos, aunque superficialmente en otra partes de estas lecciones y a los que remitimos en merito a la brevedad.-

Cabe destacar que en el caso de los presupuestos mínimos definidos en el comentado artículo 6º, el énfasis está puesto en señalar el carácter "uniforme" del presupuesto mínimo.

Quizás resulte necesario ingresar en el análisis de esta palabra. En principio, uniforme alude a igualdad, con lo cual establecer una tutela uniforme es establecer una tutela igual en todo el país. Esto significaría que esa tutela igualitaria no podría ser modificada por alguna provincia, ya que, si eso ocurriera, se perdería la uniformidad perseguida. Este enfoque, pareciera estar en consonancia con la misma Constitución Nacional que asigna a las provincias la facultad de dictar normas complementarias a los presupuestos mínimos y complementar no es modificar.(1)

Es de hacer notar que en relación con la tutela del derecho, la definición legal de presupuestos mínimos alude a una tutela uniforme para todo el país, y no como podría pensarse de la titulación de principio mínimo, a una tutela mínima, toda vez que la expresión sólo alude a tutela uniforme y en ningún momento habla de tutela mínima.

Si la idea era contemplar ambas tutelas, mínima y uniforme ¿no tendría que haberse aclarado, en la definición que comentamos? Era muy fácil, solamente se tendría que haber dicho que presupuesto mínimo "es aquel que concede una tutela ambiental mínima y uniforme o común para todo el territorio nacional".

El error, en nuestro criterio, parte de referirse a "Leyes de presupuestos mínimos" en lugar de "normas que contengan los presupuestos mínimos de protección" y este es el que sin dudas ha

llevado a confundir una norma de protección ambiental (que debería contener especificaciones técnicas de protección) con normas jurídicas en un sentido amplio.-

En definitiva, la ley 25.675 cuando define en el artículo 6º el criterio de presupuesto mínimo debe interpretarse con sentido de contenido técnico, así, de este modo se asegura una adecuada protección ambiental para todo el país, que es lo que el legislador ha pretendido, y se evita de esta manera, ingresar en discusiones doctrinarias relativas a acordar si las provincias delegaron facultades y en su caso cuánto y cuáles, aspectos controvertidos que complejiza interpretaciones y generan más inconvenientes que soluciones.- (2)

Si debemos expresarnos en sentido amplio respecto del contenido normativo de la Ley General del Ambiente, (en adelante LGA), diremos que esta ha incorporado la mayoría de los principios desarrollados por el derecho ambiental comparado, tales como el principio precautorio, el principio de subsidiariedad o el principio de prevención.

Estos principios, y aquellos otros enumerados por la Ley, a los que remitimos en mérito a la brevedad expositiva y alcance de estas lecciones, cumplen la función de pauta rectora y guía para la interpretación de toda la demás legislación nacional provincial o municipal, como también para la formulación de futuras políticas ambientales.

La aplicación de los principios rectores enumerados en los artículos 3 y 4 de la LGA orientaron a los jueces en la interpretación judicial que frente a litigios o reclamos de naturaleza ambiental, debieron resolver.

En efecto, la jurisprudencia ambiental más reciente y, con posterioridad a la entrada en vigencia de las leyes de presupuestos mínimos, refleja esta tendencia haciendo hincapié y referencia explícita a los principios contenidos en la LGA en sus diversos pronunciamientos.

Continuando con la revista rápida de su articulado, sin la pretensión de abordar su exégesis podemos decir que su artículo 8 plantea cuales son los instrumentos de la política ambiental y los enumera:

- 
1. Ordenamiento ambiental.
 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.

IMPORTANCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LGA.

En nuestra introducción, dijimos de cuatro factores que justifican el estudio ambiental en las carreras de ingenieros, sin importar su especialidad, entre ellos destacamos en primer término el ordenamiento ambiental, en este acápite nos ocuparemos, aunque sintéticamente, de esta cuestión urbana, para ello proseguiremos con la metodología adoptada en el sentido de revisar lo que la LGA ha determinado.-

En efecto, los artículos 9 y 10 establecen los lineamientos para la planificación y ordenamiento del territorio, y lo hacen tratándolo como un instrumento central de la política ambiental.

En estas disposiciones, la LGA instaura el criterio de que el ordenamiento ambiental del territorio constituye un verdadero presupuesto mínimo en materia de gestión ambiental para todo el territorio nacional. En función de ello, las provincias deberán desarrollar estudios, proyectos y planes de ordenamiento, conforme a las directivas de esta LGA.

El carácter de presupuesto mínimo de este instrumento obligará a la sanción de una ley específica de ordenamiento ambiental

del territorio que fije los requisitos puntuales para que las provincias y municipios elaboren y desarrollen sus respectivos planes locales de ordenamiento territorial ambiental.

Más allá de que la existencia formal de estas regulaciones en materia de ordenamiento territorial sea "lo deseable" desde una perspectiva teórica o conceptual, es necesario señalar que su aplicación y vigencia efectiva ha sido casi siempre laxa.

Por un lado, el fenómeno del bajo grado de vigencia efectiva de las normas de ordenamiento territorial obedece a las debilidades estructurales de los organismos encargados de velar por su cumplimiento. Por el otro, también, es el reflejo de la escasa importancia que la sociedad en su conjunto le ha asignado al ordenamiento territorial como eje central para la elaboración de políticas públicas en materia de desarrollo sustentable.

La creciente toma de conciencia respecto de la importancia del ordenamiento del territorio como instrumento, y el peso institucional que ha cobrado la participación ciudadana en el proceso de planificación ambiental, ha obligado a las provincias y municipios a encarar una transición normativa, desde el sistema de ordenamiento territorial tradicional, limitado a una estrecha y acotada visión administrativista, centrado en las restricciones a la propiedad de los vecinos en relación a los intereses de la comunidad, hacia un sistema participativo de ordenamiento territorial, integrador de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo.

Esta nueva visión del ordenamiento del territorio deberá también integrar las lógicas urbanas y rurales, en armonía con los objetivos de la preservación y conservación del medio y el uso sustentable de los recursos naturales, atento a su aptitud productiva y "capacidad de carga", las necesidades socioeconómicas de la población, y el equilibrio de los ecosistemas afectados.

El ordenamiento territorial como instrumento de gestión emanado de la Ley General del Ambiente deberá además funcionar en estrecha sintonía con otra herramienta clave para la gestión ambiental consignada en la ley como presupuesto mínimo: La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

El legislador ha tenido la intención deliberada de aunar ambos instrumentos, tanto para la etapa del diseño y formulación de la política ambiental, como para su posterior aplicación práctica.(3).-

La evaluación de impacto ambiental ha sido regulada durante los últimos años, tanto a nivel nacional, como provincial. En la última década la EIA tuvo una amplia aplicación como instancia necesaria en los procedimientos de evaluación y aprobación de actividades o proyectos específicos y determinados.

La EIA, sin embargo, en ánimo a expresarnos de modo crítico pero positivo, ha tenido escasa aplicación como instrumento para evaluar los casos de efectos acumulativos de proyectos múltiples o cuando las sinergias entre actividades diferentes pueden ocasionar consecuencias ambientales difíciles de imputar a un proyecto o emprendimiento en particular, asociados a procesos participativos de la ciudadanía, audiencia pública por ejemplo.

En tanto instrumento de la política ambiental establecido por la Ley General en los términos del Art. 41 de la Constitución Nacional, la EIA constituye un presupuesto mínimo de tipo "institucional" para todo el territorio de la Nación, asegurando la vigencia de los restantes estándares o presupuestos mínimos sustantivos establecidos tanto en la Ley General, como en otras leyes de presupuestos mínimos.

Recordemos que la EIA, como institución impuesta por las regulaciones de aplicación, consta de dos partes, una la relativa a lo que los ingenieros realizamos como ejercicio profesional, el "Estudio de Impacto Ambiental" y la segunda que se ocupa de la "Declaración de Impacto Ambiental".

Nosotros nos ocupamos en estas lecciones de esta segunda parte que es la que otorga rango institucional a la EIA, puesto que una vez realizado el estudio ambiental, este es sometido a la opinión social, en esta instancia cobra importancia significativa este nuevo instituto jurídico impuesto en las transformaciones experimentadas durante la década de los 90 del siglo pasado, se trata de la Audiencia Pública, de la que nos ocuparemos más adelante.-

Superada la digresión, y volviendo sobre la cuestión territorial debemos añadir que resulta muy importante la consideración del Ordenamiento Territorial como instrumento para la gestión ambiental del mismo modo que el diseño de un Sistema Integral para la Planificación del Desarrollo Sustentable.

La LGA y las diversas normas locales que se han ido dictando en cumplimiento del orden constitucional, en materia de protección de suelos o marcos generales permiten integrar la planificación ambiental con la regulación del uso del suelo.-

Es que subyace, en la idea del constituyente, y del legislador interpretando la regla del artículo 41, que estas cuestiones constituyen una base jurídica sólida sobre la cual construir las normas e instituciones requeridas para un sistema sensato, razonable y por sobre todo, realizable, para el ordenamiento del territorio en la República Argentina, esta afirmación se inserta en la corriente que los profesionales de la arquitectura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires introdujeron en la discusión académica, inspirados en el modelo español, integrando los objetivos de la protección ambiental con la planificación del desarrollo y el uso del suelo.

“En el contexto de la planificación urbana, las regulaciones en materia de uso del suelo son ampliamente aceptadas como una necesaria limitación al derecho de propiedad individual, ante el imperativo de velar por los intereses colectivos, tales como la calidad del entorno o las necesidades de dotar a las ciudades con el equipamiento o infraestructura esencial para su desarrollo.

Las regulaciones en materia de uso del suelo juegan por lo tanto un papel protagónico en la tutela de la propiedad privada y de quienes procuran obtener beneficios económicos a partir de su desarrollo. Como hemos señalado, en el contexto urbano los beneficios para el dueño de saber que su propiedad privada se encuentra amparada por la existencia de un sistema racional de ordenamiento urbano, son bien tangibles y compensan con creces cualquier carga o restricción que deba soportar en función de las regulaciones urbanísticas vigentes”.(4)

Ahora bien, respecto de los aspectos territoriales de los predios rurales la relación entre los beneficios colectivos, como por ejemplo, la conservación de la diversidad biológica, que procura lograr una regulación del uso del suelo, se presentan muy tenues e imperceptibles, cuando se los contrasta con los efectos tangibles y concretos de las restricciones impuestas al propietario por una legislación de ordenamiento territorial.

El carácter de propiedad común que revisten la mayoría de los recursos naturales a partir de los servicios ambientales que brindan a la sociedad en su conjunto, impide la existencia y funcionamiento de los incentivos individuales que caracterizan a la economía de mercado en la cual se desempeña la actividad humana moderna. Los servicios ambientales que, indirecta y quizás inadvertidamente, brinda un propietario rural a la sociedad en su conjunto cuando conserva un bosque nativo, no resultan adecuadamente compensadas por esa misma sociedad que, sin embargo, disfruta los beneficios que brindan dichos servicios (5).

Las políticas de ordenamiento territorial deben estar orientadas: a) con sentido integrador de los espacios urbanos y rurales, b) a la conservación de los espacios naturales, en forma armónica y articulada con el sistema de ordenamiento del territorio en su conjunto, y, c) de incorporar la dimensión de la sustentabilidad.

La LGA, exige ponderar todos los instrumentos jurídicos y económicos disponibles para la puesta en marcha exitosa de un marco general para el uso del territorio con una visión de largo plazo, para que las cargas y beneficios sean equitativamente repartidos entre todos los actores de la sociedad en forma justa y equitativa.-

PRECAUCIÓN Y MEDIO AMBIENTE: NUEVO PARADIGMA EN EL DERECHO POSITIVO.

El principio de precaución ingresa al derecho positivo por la puerta de la regulación normativa del medio ambiente. Las particularidades que presenta generan la construcción de un subsistema normativo

elaborado sobre premisas diferentes a las bases en las que se asienta el derecho privado moderno clásico. (6) En efecto:

a) Se considera al medio ambiente un bien colectivo: no es de nadie, sino de todos los individuos (Art. 41 Constitución de la República; arts. 4º, 6º, 8, 10, 11 y concordantes, Ley 25.675, principios de política ambiental.-

b) Se expande la legitimación activa ante daños colectivos a cualquier individuo, organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas (arts. 18 información ambiental, 19º participación ciudadana.-

c) En concordancia, son admitidas las acciones colectivas, a las cuales, dichos legitimados pueden acceder para proteger al medio ambiente y otros posibles bienes colectivos.

d) Es instaurado el 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.” Es decir que las actividades que puedan producir un daño ambiental deben ser inhibidas, aun cuando no haya certeza científica sobre dicho riesgo.-

No es necesario que haya certeza científica respecto a que un hecho causó un daño (relación causa-efecto) para determinar la relación de causalidad. Basta que la acción sea la causa plausible o potencial (causa verosímil) para imputar la responsabilidad. La causalidad verosímil es un corolario del principio precautorio.

e) En conexión con lo anterior, se prevén las moratorias: las acciones presuntamente peligrosas se suspenden hasta que se desarrollen investigaciones científicas que determinen su inocuidad. “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.” (Art. 5º ley 25.675).-

f) Se establecen nuevas respuestas del sistema jurídico ante el daño ambiental: la reparación pasa a ser el último recurso, luego de la precaución, la recomposición y la mitigación. La concepción de un

tiempo lineal, propia de la Modernidad, deja su lugar a un tiempo circular: pasan a tener relevancia las generaciones futuras, en cuyo interés, se debe conservar el medio ambiente en el presente. Un sujeto futuro es considerado para determinar si una conducta pueda realizarse o no. (artículo 4º ley 25.675, 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”).- y finalmente,

h) Es construido un derecho de propiedad individual con función social. El atributo otorgado al propietario por el derecho privado moderno se limita mediante la imposición de deberes del dueño respecto a bienes colectivos, es que la ley de política ambiental declara de orden público a sus normas regulatorias del ambiente (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”).-

LA EXPANSIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL HACIA OTRAS ÁREAS DEL SISTEMA JURÍDICO.

El Derecho Ambiental se construye sobre bases diferentes a las del Derecho del Consumo y del Derecho de Daños. Estos últimos surgen como reformas del Derecho Privado, que lo adecuan a los cambios sociales, pero lo mantienen intacto en su estructura: propiedad individual, bienes individuales, prevención del daño cierto, causalidad adecuada, reparación por indemnización.

Por su parte, el Derecho Ambiental, edificado sobre un nuevo paradigma, se conforma por un conjunto de elementos diferentes a los del derecho privado clásico: bienes colectivos, generaciones futuras, precaución, causalidad verosímil, recomposición.

La inserción del Derecho Ambiental en el sistema jurídico plantea problemas de urgente solución. La precaución dejó de ser un postulado teórico o contenido político de declaraciones internacionales. El paradigma precautorio se encuentra plasmado en

normas de derecho positivo, al cual ingresaron desde la regulación medioambiental.

El sistema jurídico debe tener coherencia y consistencia. Como consecuencia, se consagra el principio de congruencia por el Art. 4º 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”.-

Luego de enumerar los que denomina principios de política ambiental (entre los cuales se encuentra el principio precautorio y de información ambiental), dicha disposición expresa: "Los principios antes mencionados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación de las normas y competencias de protección del ambiente y en su relación con otras normas y competencias".

La interpretación normativa debe hacerse sobre la base de las normas medioambientales. El principio de congruencia, también denominado de integración, es una regla de coordinación. Las normas previstas por el subsistema del derecho ambiental deben respetarse por el resto del sistema jurídico. Entre las normas que conforman a éste y las normas ambientales debe existir coherencia. Las disposiciones normativas ambientales tienen fuerza expansiva. (7)

Si una acción, considerada por parte significativa de la comunidad científica con riesgo potencial o plausible de causar un daño medioambiental, se debe inhibir, entonces, también se deben prohibir aquellas conductas potencial o plausiblemente causantes de daños en otras áreas reguladas por el sistema jurídico.

La expansión de las soluciones precautorias medioambientales hacia otras zonas del sistema jurídico, en particular del Derecho de Daños y el Derecho del Consumo, es problemática. El derecho privado moderno se construye sobre la base del paradigma de la modernidad, mientras que el derecho ambiental lo hace sobre la racionalidad de la posmodernidad (8).

Ante dicha cuestión, una posición teórica afirma que los pilares sobre los cuales se edifica el Derecho Ambiental presentan diferencias epistemológicas de tal entidad, que no es posible la expansión hacia

otras zonas del sistema jurídico. Hay que construir nuevos sistemas normativos para el Derecho de Daños y el Derecho del Consumo. (9)

Las bases del paradigma precautorio contenidas en el Derecho Ambiental, más adecuadas a la realidad posmoderna, deben aplicarse, cuando fuere posible, en todo el sistema jurídico y, en particular, en el Derecho de Daños y el Derecho del Consumo.

El Derecho de Daños pretende regular el daño en todas sus manifestaciones, incluido el ambiental. El Derecho del Consumo tiene múltiples puntos de contacto con el Derecho Ambiental. Los organismos genéticamente modificados y los riesgos de desarrollo son dos claros ejemplos.

La incidencia de las normas ambientales en el sistema jurídico, y en especial en el Derecho de Daños y el Derecho del Consumo, hace que, en dichos ámbitos, impacte el paradigma de la precaución con mayor fuerza que en el resto del sistema jurídico.

Conclusiones

1. El paradigma de la precaución se ha impuesto en el sistema de normas de Derecho Ambiental. La especial sensibilidad del bien jurídico protegido lleva a adoptar un sistema normativo que profundiza la función de protección planteada por el paradigma de la prevención. Basta la probabilidad que una conducta produzca un daño, para que deba ser inhibida. Ya no se exige la certeza científica de la causalidad. Se postula la precaución frente a la prevención.

2. Si bien las bases epistemológicas de la precaución son diferentes de la prevención, su incorporación en el derecho positivo ambiental ha potenciado su incidencia en el resto del sistema jurídico, pues la coherencia que deben tener los diferentes elementos normativos que lo componen, es un elemento indispensable para su funcionamiento adecuado.

EL SEGURO AMBIENTAL.

Cabe señalar, aunque de manera breve, la oportuna inclusión en la cuestión ambiental de una modalidad propia de la asunción de riesgos cuyo daño resulta desde lo económico y financiero de gran importancia por los montos que pueden asumir, basta imaginar el daño que ocasiona por ejemplo un buque petrolero cuando pierde su carga en el mar, sus efectos son de tal magnitud que el resarcimiento del daño puede resultar económicamente superior a la capacidad de la empresa. De aquí que el seguro ambiental ocupe una posibilidad significativa en la compensación económica debida.-

De este modo una nuevo deber se agrega en la normativa, la obligación de contratar un seguro ambiental, se haya incluida en el Art. 22 de la LGA donde se 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."

Como se aprecia la norma establece que la obligación de implementar un seguro ambiental cuando las actividades que realiza resultan riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, de aquí que previo a la ejecución de una obra deberemos analizar su importancia, máxime cuando se trata de una obra pública, y en merito a ello establecer si el impacto que ocasiona en el ambiente es de una magnitud tal que justifica calificarla como actividad riesgosa, por ejemplo, una obra de transporte eléctrico en extra alta tensión, un dique, una urbanización especialmente significativa etc.

A partir de esta tipificación de riesgosa deberá someterse el proyecto a todo el procedimiento legal establecido de manera que determinado el impacto ambiental que produce, el contrato de un seguro ambiental pasará a integrar el cúmulo de deberes a

cumplimentar por quien es el responsable de su ejecución, por lo que si como hemos ejemplificado estamos frente a una obra pública deberá incorporarse a las exigencias de pliegos.-

Esta norma plantea algunos interrogantes desde el punto de vista práctico y legal, entre los cuales podemos citar:

- a) Ausencia, a la fecha de pólizas aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación. Vale la pena repasar para lo cual debe tenerse presente que la ley 12.988 establece que sólo es posible asegurar personas, bienes o cualquier interés asegurable en Argentina con "compañías argentinas de seguros".
- b) Asimismo, el sistema de la ley 20.091 "Ley de Entidades de Seguros y su Control"(6) establece que las pólizas de seguros que ofrecen las compañías argentinas deben ser aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación.
- c) Por nuestra parte, pensamos que la ausencia de un mercado para este tipo de seguro está relacionada con la imposibilidad para las empresas de seguro de cuantificar los riesgos y consecuentemente, fijar los valores de las primas y, principalmente con la falta de precisión respecto de cuál es el interés asegurable, como veremos a continuación.
- d) Actividad riesgosa, cabe una digresión ¿Quién define cuáles son las actividades riesgosas para el ambiente referidas en el Art. 22 antes citado?. A nuestro juicio, tal definición debió haber sido incluida en la ley al no estar su ausencia obligaría que esta definición sólo podría surgir de otra ley complementaria de presupuestos mínimos de protección, es que nosotros según nuestra opinión, el Poder Ejecutivo Nacional no sería competente para efectuar tal calificación, vía reglamentaria.
- e) Es decir, hasta tanto se fije por ley, o cada provincia determine cuáles son las actividades consideradas riesgosas, no habrá un mercado de seguro disponible, ya que las empresas comercializadoras no pueden prever si efectivamente habrá un mercado interesante para desarrollar el producto.
- f) Financiamiento. La "opción" del artículo 22 de la LGA el seguro debe "garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir." Ahora bien, la segunda parte del Art. 22, establece, como alternativa a la contratación del seguro, la posibilidad de integrar un "fondo de restauración ambiental" que posibilite la instrumentación de acciones de reparación, sería una opción para aquéllos que realicen actividades riesgosas para el ambiente.(7)
- g) La posibilidad de desarrollar un mercado asegurador o constituir una reserva está necesariamente ligada al daño (riesgo) que se quiere asegurar. Por lo tanto, es fundamental determinar cuál es el "daño" que quiere asegurarse.

EL DAÑO EN LA LGA.

Prosiguiendo con el análisis cuasi exegético de la LGA, corresponde decir que a esta altura expositiva debemos, al menos, explicar la cuestión del daño desde la regulación de esta ley.

En este sentido adelantamos que a la cuestión del daño la norma distingue entre el: Daño ambiental de incidencia colectiva o Daño colectivo y el Daño particular. Respecto de este último remitimos a nuestra opinión relativa al daño explicitada en el Tomo II Contrato de Locación de Obra.-

De todos modos el criterio para conceptualizar a cada una de estas modalidades legales de responsabilidad diremos que:

- a) la responsabilidad es individual cuando el perjuicio es provocado por una persona determinada, o por varias personas individualmente determinadas, o bien cuando es producido por las cosas pertenecientes a uno o varios sujetos también individualmente determinados.-
- b) La responsabilidad colectiva aparece, en cambio, cuando el daño proviene de un agente que no ha podido ser individualizado debido a la falta o insuficiencia de pruebas concluyentes, pero que se encuentra entre un "grupo de posibles responsables", por lo que no puede demostrarse la relación causal. En otras palabras, cuando el daño proviene de un autor anónimo integrante de un grupo perfectamente identificado.
- c) El causante del daño, el damnificado y los terceros inocentes constituyen los ingredientes básicos de la responsabilidad colectiva.

En tal sentido, debemos remitir nuestro comentario al Art. 28 de la norma en examen que reza:

"el que cause daño ambiental, será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso 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."

Si el seguro del que habla la ley es un "seguro ambiental", el daño a asegurar, correlativamente debería ser el "daño ambiental". En consecuencia, respecto del daño colectivo, "daño ambiental de incidencia colectiva", Art. 27, que reglamenta la obligación de "restablecimiento al estado anterior a su producción", cabría interpretar que el resarcimiento, sea vía seguro o fondo de restauración, debe cubrir: (i) el financiamiento de la recomposición del daño, (ii) la instrumentación de acciones de reparación; (iii) restablecimiento al estado anterior a su producción.-

Ahora bien, ¿cuál es el "daño ambiental de incidencia colectiva" en virtud de cual debe asegurarse el financiamiento de su recomposición/instrumentación de acciones de reparación/restablecimiento al estado anterior? Entendemos al concepto legal de "daño ambiental", como "toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos."(8)

Cuando se trata de responsabilidad colectiva, la ley consiente que paguen terceros inocentes junto con el o los causantes del daño. Ello en razón de la imposibilidad de diferenciarlos. El "hecho jurídico" que da lugar a la responsabilidad colectiva (estar cerca del causante del daño) es ciertamente involuntario. Al compeler a muchos "inocentes" a contribuir en la reparación de un daño que no han causado, la ley opta por un "mal necesario" a efectos de evitar lo que considera el mal mayor: consagrar la impunidad de todos, dejando al damnificado en un manifiesto estado de desprotección (9).

De la lectura de lo expresado podemos afirmar que la definición de daño ambiental incluida en el Art. 27 se refiere al daño ambiental de incidencia colectiva y no a un concepto genérico de daño al ambiente, y que puede incluir tanto el daño patrimonial a un tercero y el daño a la comunidad.

Esto sería así, ya que la propia definición del Art. 27, al referirse a una "alteración relevante que modifique negativamente el ambiente... o los bienes o valores colectivos", da una característica de trascendencia que lleva a sostener esta conclusión.

Entonces, ¿como se conjuga esto que decimos con el daño colectivo regulado en el artículo 30? El problema no es menor ya que la obligación de restablecimiento referida en el Art. 28 se refiere exclusivamente al "daño ambiental", mientras que al tratarse la legitimación, Art. 30, se refiere exclusivamente al daño ambiental colectivo y teniendo en cuenta que, para financiar la recomposición de daño/posibilitar la instrumentación de acciones de reparación/restablecer al estado anterior a su producción se requiere un seguro ambiental o la creación de un fondo especial, la determinación del concepto de daño ambiental y/o daño ambiental de incidencia colectiva y/o daño colectivo (y sus consecuencias) es fundamental para poder definir el tipo de seguro a tomar (9).

A nuestro juicio, nos encontramos ante vocablos que deben utilizarse como sinónimos, solo que debe advertirse que la definición de daño colectivo tiene dos acepciones posibles, es decir, daños causados por varias personas o agentes plurales (i), o bien daños padecidos por una pluralidad de personas (ii).

En efecto, si todos estos conceptos no hubieran sido utilizados como sinónimos, no cabría otra interpretación que considerar al daño ambiental colectivo como el daño causado por varias personas. Pero el Art. 31, al establecer que "si en la comisión del daño ambiental colectivo hubieran participado dos o más personas..." indirectamente permite inferir que para el esquema de la Ley, hay supuestos de daño ambiental colectivo en los cuales podría haber participado una sola persona; de lo contrario, sería una redundancia.

LA RESPONSABILIDAD.

La LGA consecuente con su estructura protectora y determinante de principios mínimos, complementando el tratamiento del daño, de los modos de resarcimiento, ha creado, como corresponde a toda la teoría jurídica, daño - culpa – responsabilidad – reparación, un sistema de responsabilidad. En aquellos casos de daño ambiental de incidencia colectiva se agrava aún más la responsabilidad del generador/causante del daño referida en la Ley N°

24.051 de Residuos peligrosos, LRP, y en la Ley N° 25.612 de Residuos Industriales, LRI.-

En efecto, recordemos que conforme la doctrina, en aquellos casos de responsabilidad civil por riesgo o vicio de la cosa, deben concurrir los siguientes requisitos:

- la existencia del riesgo o vicio de la cosa;
- el daño sufrido por el damnificado; y
- la relación de causalidad entre la cosa riesgosa o viciosa y el daño causado

Por su parte, el dueño o guardián sólo se exime de responsabilidad demostrando la culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

Las LRP y la LRI agravaron dicha responsabilidad objetiva, no sólo incluyendo una presunción por la cual los residuos peligrosos o industriales se consideran cosas riesgosas (29), sino porque además, en casos de daños causados por dichos residuos, el dueño o guardián no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, si la acción de este tercero pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

Ahora bien, en casos de daño ambiental de incidencia colectiva causado con residuos industriales o peligrosos, la posibilidad del causante de eximirse de responsabilidad parece ser aún más estricta, ya que dicha eximición sólo se produciría acreditando haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, y además, los daños debieron haberse producido por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien (el dueño o guardián) no debe responder. –

La aplicación de la responsabilidad colectiva debe estar basada en una prudente apreciación de los hechos probados, presidida por el buen sentido, a efectos de no caer en posturas extralimitadas, alejadas de un criterio racional de justicia.-

En relación al resarcimiento, congruente con el sistema de responsabilidad de la ley, se prevé, artículo 28, que en caso que no fuera técnicamente factible el restablecimiento al estado anterior, la indemnización que determine la justicia deberá depositarse en un Fondo de Compensación Ambiental a ser administrado por la autoridad de aplicación.

Y avanza un paso más, ya que en el artículo 31 establece que en la comisión de daño ambiental colectivo cometido por dos o más personas "todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad."

Este esquema de nos lleva a colegir que el afectado por el daño es la sociedad, y consecuentemente, la reparación la debe beneficiar. En tal sentido se ha sostenido que "la titularidad de la protección resarcitoria no es individual porque el bien afectado no lo es", "el resarcimiento debe ir normalmente a fondos públicos, o mejor aun, a patrimonios públicos de afectación específica, que evitan los conocidos cambios de destinos de esos fondos"(10).

En este estado de nuestra exposición deberemos incorporar otro aspecto que la LGA incluye y es aquel regulado en el artículo 29 in fine, cuando trata de la exención de la responsabilidad que requiere de acreditar que "los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder."

Como podrá apreciarse, se incorpora en el texto normativo la voz "víctima", nos nace la duda: ¿Quién es la víctima?, ello nos obliga a una interpretación integral de la legislación ambiental y así, si nos remitimos a la LRP o a la LRI, podemos decir que cuando se redacta el texto del artículo se adopta la fórmula de esas dos leyes que temporalmente resultan anteriores a la misma reforma de la CN de 1994, de todos modos creemos que su inclusión fue un error de la técnica legislativa, donde los encargados de su corrección no advirtieron la inclusión de este vocablo, hubiera bastado mencionar solo al tercero.-

En cuanto a la legitimación, artículo 30, para ejercer las acciones de recomposición que reconoce la regulación ambiental de esta ley 25.675 debemos reproducir el texto de la norma que

determina “producido el daño ambiental colectivo, tendrá legitimación... el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la CN y el Estado Nacional, Provincial o Municipal... asimismo quedará legitimado... la persona directamente damnificada...”

Como se puede ver, tres personas son a las que la ley legitima:

- 1. el Defensor del Pueblo de la Nación;
- 2. las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, y,
- 3. quien resulte directamente damnificado por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Finalmente en este tema de la responsabilidad por daño ambiental la ley reconoce, a modo de síntesis, tres límites fundamentales:

- 1. El daño ambiental no tiene aplicación retroactiva.
- 2. La responsabilidad colectiva debe ser aplicada de manera subsidiaria.
- 3. El juez tiene facultades para moderar la reparación solidaria por razones de equidad.-

Estos tres principios son de importancia cuando nos encontramos frente a juicios ambientales colectivos. No es correcto promover la "colectivización" de la responsabilidad por daño ambiental: la regla es que la imputación siempre recae primariamente sobre el causante. La reparación colectiva no es otra cosa que una "hipótesis excepcional", anómala e imperfecta, que se aplica a modo de "mal necesario". Por eso, debe ser impuesta sin extralimitación, evitando cualquier efecto desproporcionado.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

- (1) De Benedictis, Leonardo. ¿qué son los "presupuestos mínimos" de protección ambiental? LA LEY 23/07/2004, 5.-
- (2) Posse, Néstor P. Sierra, José L. ¿qué son normas que contengan presupuestos mínimos? ¿qué alcances tienen? LL Gran Cuyo 2004 (abril), 171.-
- (3) WALSH, Juan Rodrigo. El Ordenamiento Territorial como presupuesto mínimo de Protección ambiental. LL 11/07/2005-D, 1085.-
- (4) WALSH, Juan Rodrigo. Artículo Citado.-
- (5) REARCE, David y TURNER KERRY, Richard, "Economics of Natural Resources and the Environment", Harvester Wheatsheaf, Exeter, Reino Unido, 1990
- (6) MARIÑO LÓPEZ, A., "Bases del Derecho de Daños al medio ambiente. Aportes para la construcción de acuerdos regionales en América Latina", ADCU t. XXXVII, pp. 652-658; DÍAZ FERNÁNDEZ, HUGO S., "Aspectos básicos de la responsabilidad por daño ambiental en el derecho uruguayo", Revista Crítica de Derecho Privado, No. 3-2006 pp. 727-740.
- (7) SOZZO, G, "Entre ser prudentes y estar informados. Sobre la diferente racionalidad del deber de información y el principio precautorio", Revista Crítica Derecho Privado No. 5-2008, p. 663.
- (8) LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL CONSUMIDOR. EL PARADIGMA DE LA PRECAUCIÓN. Mariño López, Andrés. LA LEY 19/02/2013, 1
- (9) SOZZO, (n.10), pp. 633-666. Allí dicho autor señala en la página 659: "(...) la estrategia de algunos juristas progresistas consistente en transformar el Derecho de Daños en una regulación polifuncional en la que conviven reparación de los daños, prevención en sentido propio y precaución (...) lleva a una profunda incoherencia sistémica y enfrenta un valladar epistemológico infranqueable que no puede ser superado sin sacrificios".

(10) Adla, XXXIII-A, 1509.

(11) Ley 19.550 actualizada de Sociedades Comerciales artículo (t.o. 1984) (Adla, XLIV-B, 1319).-

(12) MALM GREEN, Guillermo - MURGIER, Ángeles. "análisis de la ley general del ambiente. ¿avances en el derecho ambiental argentino?" Publicado en: LA LEY 13/06/2005, 1 • LA LEY 2005-C, 1389.-

(13) FRANCO, Horacio J. "El límite de la Responsabilidad Colectiva y solidaria por daño ambiental. LL 2009 – C, 760.-

(14) MALM GREEN, Guillermo - MURGIER, Ángeles. Ídem anterior.

(15) MOSSET ITURRASPE, HUTCHINSON y DONNA, "Daño Ambiental", Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1999, t. I, p. 123.-

DERECHO AMBIENTAL Y DERECHO PENAL. PRIMERA PARTE

I- LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO PENAL: ALGUNOS ASPECTOS DOCTRINARIOS.

Hasta este tópico hemos desarrollado, aunque no lo exhaustivo que hubiéremos aspirado, todo un catálogo de normas que se ocupan de la cuestión ambiental. Así fuimos planteando tanto desde el punto de vista del Derecho Internacional cuanto del Derecho Positivo Interno, sea este de carácter Público (Constitucional, Provincial, Municipal y Administrativo), cuanto del derecho privado las regulaciones ambientales que, en sustancia, persiguen afianzar el concepto de calidad de vida, bienestar general y sustentabilidad del ecosistema.

En fin, nos fuimos ocupando de toda aquella normativa que pone en acto que el objeto del Estado “no se agota en el mantenimiento del orden jurídico sino que consiste además en facilitar el cumplimiento de todas las funciones vitales esenciales (fines existenciales) de sus ciudadanos” para lo cual sin dudas resulta imprescindible la protección legal del ecosistema.

De tal manera que nuestro intento apunta a mostrar y demostrar que todo el andamiaje normativo vigente procura por una parte establecer las responsabilidades propias del Estado, ajustada al requerimiento natural del devenir de los hechos sociales contemporáneos y “apto para dirigir el proceso de cambio y participar en él” dentro del marco de una política de prosperidad sujeta a los principios de razonabilidad y de auto responsabilidad del ciudadano, del habitante del territorio, con respecto al cumplimiento de sus obligaciones derivadas de sus fines existenciales y que condiciona el pleno desarrollo de su personalidad.

En este contexto se nos manifiesta la obligatoriedad intelectual de incorporar en el presente tratamiento la implicancia que la cuestión ambiental tiene para el derecho penal, tomado este en

primer término como razón última del sistema jurídico vigente y en segundo lugar como subsidiario y fortalecedor de la eficiencia legal de las restantes ramas del Derecho que en esencia también tutelan el mismo objeto.

Nos parece que esta es la importancia, el rol del derecho penal en la cuestión ambiental, lo que por otra parte y, según nuestra íntima convicción deberá, sin dudas, en un futuro próximo complementarse con la creación de un ordenamiento integrado de delitos contra el Medio Ambiente.

Estamos convencidos que la oportunidad de tal exigencia lo da la nueva constitución Nacional de 1994 que incorpora, y así lo dijimos, este compromiso cuando particularmente lo trata en ese pivótonormativo que conforma el artículo 41.

Si partimos pues de la premisa que resulta necesario estructurar un moderno plexo normativo penalicio debe entonces adecuar la legislación penal existente a los nuevos requerimientos constitucionales. En primer término, y sin titubeos de ninguna índole que necesitaremos, a los fines de su eficacia, establecer una serie de presupuestos donde se contempla entre otras cosas:

a) El establecimiento de una política ambiental clara, con objetivos, aunque ambiciosos, posibles y de diseño simple con metas y plazos precisos;

b) Como consecuencia del punto anterior: internalizar y fortalecer la conciencia ecológica de la población a través de programas de educación, información, capacitación, de frente a la problemática ambiental. “Los estímulos de que puede hacer uso el Derecho para vencer la indolencia o quebrar la resistencia de quienes no se sienten motivados positivamente a acatar sus regulaciones o se sienten motivados negativamente a desacatarlas, terminan por ser sólo sucedáneos imperfectos de una adhesión interior que necesariamente debe darse en el fuero íntimo de los sujetos imperados por la normativa jurídica.”

c) Establecer un ordenamiento normativo ambiental de carácter general, integrativo y concentrado en normas claras y concretas que reúna las dispersiones que el actual sistema legal

presenta, buscando disminuir a un mínimo las permanentes violaciones y desobediencias que sufre en la actualidad,

d) Revisión de las normas protectoras del ambiente actualmente vigentes, adecuándolas a los propósitos expresados en el punto a), corrigiendo sus deficiencias técnicas y revitalizando la voluntad estatal en materia de control y exigencia de cumplimiento y acatamiento de los ciudadanos imponiendo una cultura que apunta a la mudanza de sus conciencias de esa sensación de impunidad que hoy tienen internalizada y que les ha desarrollado la creencia de ser titulares de una especie de “libertad para contaminar” como si se tratara de un mero derecho individual protegido por las leyes vigentes.

e) Instituir una ordenación de la normativa ambiental en la que se privilegie por sobre las sanciones penales, las civiles y administrativas y con Prats Canut” la ley penal puede defender el equilibrio ecológico castigando ataques concretos al ambiente biológico, pero sólo conjugándose con un control político y administrativo riguroso puede proporcionar la protección ambiental necesaria”.

Una vez establecidos los presupuestos previos, en segundo término deberá resolver los problemas doctrinarios que la creación de nuevos delitos ecológicos plantea y que por su complejidad no resultan de fácil resolución; entre otras razones por ser esta rama del derecho de muy reciente conformación.

Claro que no podemos dejar de reconocer que ubicados en un punto tal que permita contar con una visión global del derecho, sin hesitar, corresponde afirmar que resultará muy útil, en esta búsqueda de consolidar nuevos delitos ecológicos, recurrir al Derecho positivo interno de países cuya legislación sea mas avanzada que la nuestra y que dispone, consecuentemente, con una doctrina y jurisprudencia mas pacífica que la nuestra.

Con idéntico sentido y en concreto “podemos decir que lo que se podría dar en llamar “derecho penal ambiental o ecológico” (nada mas que una proyección del derecho penal común) puede ser definido como EL CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS DE CONTENIDO PENAL TENDIENTES A LA PROTECCIÓN DEL ENTORNO EN EL QUE EL HOMBRE VIVE Y CON EL QUE SE RELACIONA”. Vale decir

que “el derecho penal ambiental incluiría la tutela del medio social, creado por el hombre, dentro del cual también vive y con el que se interrelaciona”.

II- LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN PENAL. EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO:

Con carácter preliminar a la definición del bien jurídico protegido por el Derecho Penal, corresponde efectuar algunas consideraciones de índole doctrinarios para lo cual debemos recordar aquello que los viejos profesores del derecho y en particular de esta rama, la penal, nos enseñaban; con lo cual sostenemos “la teoría de la imputación jurídica delictiva (o según opinión general, la teoría jurídica del delito), debe edificarse ciñéndose a distinciones claras.

Por un lado, el derecho (deber ser) tiene por objeto el mundo real (el ser), pero éste y aquel no son la misma cosa”. O sea, de una lectura atenta del párrafo surge indubitablemente la materia que se debe conjugar para su regulación y es que hay que traer el deber ser al campo del ser, en una integración fundamental que permita efectivizar no ya regulaciones entre privados sino las de ellos con el Estado en el marco de una trinidad normativa, valorativa y finalista que permita asegurar protección penal del ambiente en aquellos casos que la acción del hombre excede el marco de una utilización racional de los recursos naturales, para, conforme magnitud, efectos provocados y daños causados, regular las sanciones penales a lo que configure un delito de carácter ambiental.

Pero, no podemos dejar de advertir que el ecosistema y su realidad, esa realidad que resulta relevante y trascendente para el Derecho, resulta muy difícil de acotar, lo que introduce serias dificultades para la interpretación doctrinaria. De todos modos esta dificultad, dada en razón de su complejidad no impide definir al ambiente y caracterizarlo como un concepto de fuerte contenido físico, ya que allí es donde la impronta del hombre ha desarrollado y diseñado el marco de su vida actuando sobre él, modificando, modelando y en fin conformando su propia calidad de vida.

¿Lo expuesto obliga a pensar en Cómo deberían estructurarse los delitos ambientales? Para nosotros la respuesta debe buscarse en la resolución de cuestiones que se plantean entre los principios básicos del derecho penal y los relativos a la técnica legislativa.

De la conjunción Principios Básicos - Técnica Legislativa derivan:

- a. la estructuración de los delitos ambientales como delitos de peligro
- b. la utilización como recurso jurídico de las leyes penales en blanco para describir las conductas típicas;
- c. el carácter pluriofensivo de los delitos ambientales;
- d. ubicar a estos delitos en el código penal y en leyes especiales.

Es en este marco donde debemos conjugar el principio de mínima intervención del derecho penal lo que significa por su parte reconocer dos aspectos como integrativos de este precepto:

1. recurrir al derecho penal sólo como última ratio, una vez que se agotaron todos los recursos legales disponibles y cuando no existen otros medios menos lesivos para ser aplicados. El fundamento que justifica este criterio jurídico, según especialistas en materia penal, es que la severidad de las sanciones penales aconseja recurrir a él sólo cuando se acabaron los recursos normativos disponibles.

2. El carácter fragmentario del derecho penal por el cual se justifica que esta rama del derecho público no puede llegar a sancionar todo el catálogo posible e imaginario de conductas lesivas a los bienes que protege, sino que sólo alcanza a tipificar aquellas modalidades de ataque al ecosistema que resulten ser las mas peligrosas para la protección, preservación, mantenimiento y recuperación del medio ambiente. “En efecto, cuando se postula la creación de delitos contra el medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico, se está lejos de criminalizar toda lesión o puesta en peligro de dicho bien jurídico. Se trata, mas bien, de penalizar sólo aquellos atentados mas graves en su contra, reservándose esta opción para cuando irreparable en el medio

ambiente o pongan en grave riesgo la vida, la salud o la integridad física de las personas.”

De otro lado y en este mismo orden de ideas “la secundariedad y accesoriedad de la norma penal, en este campo, se deriva (...) de modo preeminente de razones político - criminales de eficacia, pues es tan complejo y normativo el orbe ambiental que la ley penal sólo será aplicable si opera en apoyo de leyes y reglamentos administrativos que, de modo claro, determinen entre otras cosas el ámbito de lo lícito y de lo ilícito.”

En conclusión, para la Doctrina, es unánime la opinión que considera que el Derecho Penal en materia ambiental debe tener carácter de última ratio, accesorio y secundario.

Sobre las bases señaladas debemos caracterizar que el medio ambiente es un bien jurídico colectivo de contornos poco precisos y sujeto a muchas controversias doctrinales lo que sin dudas dificulta muchísimo la existencia de una definición única del concepto.

De cualquier modo como bien jurídico tutelado “es sabido que tanto desde su justificación ética como desde su carácter instrumental y práctico, el derecho penal encuentra su razón en la protección de los valores que se corporizan objetivamente y que se los denomina BIENES JURÍDICOS. Sin dudas el bien jurídico tutelado por el derecho penal ecológico es el MEDIO AMBIENTE”.

Recalcamos, el problema entonces, consiste en definir el objeto, en encuadrar el bien jurídico tutelado, en fin el Medio Ambiente y es lo que dificulta elaborar el tipo penal genérico.

En los primeros capítulos sostuvimos, coincidiendo o adaptando la clasificación de la Comisión Económica para Europa de la ONU, que el ecosistema se integra con el ambiente natural y el ambiente construido o creado por el hombre en su actuación sobre los recursos naturales.

Así, reiteremos que en cuanto al primero de los dos elementos que conforman el medio ambiente, nos referimos al natural, este está integrado por lo que constituye la biosfera o sean aquellos recursos vivos o biológicos: flora, fauna, suelo, y hombre; a estos debe adicionarse el conjunto de recursos naturales inertes

como: la tierra no apta para la agricultura, las aguas (hidrosfera), los recursos geotérmicos, la energía primaria y los recursos paisajísticos y panorámicos.

Y en idéntico sentido, respecto de los segundos, ambiente construido, corresponde recordar que está componen todos los bienes que según la clásica clasificación del Código Civil pueden ser: a) materiales: derivados de la producción, lo urbano y urbanístico arquitectónico, los bienes tecnológicos - ingenieriles (camino, puentes, diques, azudes, etc.) y b) los inmateriales: ruidos, olores, humos, atmósfera, lugares históricos, etc.

Bacigalupo, Pierangeli y otros sostienen que el medio ambiente debe ser materia de protección penal en sí mismo fundamentalmente por su carácter autónomo, otros como Patrono, Wessel y Lackner “consideran al medio ambiente relacionado en su tutela en forma inmediata con el ser humano” (11).

En este orden de cosas y por encima de la posición a que cada uno adhiera, aclaramos que nosotros adscribimos a la primera, mas allá que la segunda, con criterio jus filosófico, impide la regulación de categorías y prescinde del sujeto (hombre), el bien tutelado, Medio Ambiente, responde, coincidiendo con Leber, a las categorías de los bienes jurídicos colectivos porque afectan directa o indirectamente a toda la sociedad en su carácter existencial y por ello constituye un bien jurídico que pertenece a todos y como tal está íntimamente vinculado con la vida, la salud, su felicidad: (recreación física y espiritual), la seguridad, etc.

De lo anterior se deriva que al Medio Ambiente la doctrina, los autores y los penalistas especialistas distinguen tres posturas:

- | | | |
|------------------------------------|---|---|
| CONCEPCIONES DEL
MEDIO AMBIENTE | { | 1.- AMPLIAS.-
2.- RESTRINGIDAS.-
3.- ECLÉCTICAS.- |
|------------------------------------|---|---|

En este orden, debemos señalar que, en el primer caso, lamentablemente abundan las definiciones genéricas y abstractas toda vez que tomando el criterio de José Miguel Prats Canut, “el

medio ambiente está compuesto por un conjunto de elementos que, en la complejidad de sus relaciones, constituyen el marco, el medio y las condiciones de vida del hombre.-

Así los problemas medio ambientales afectan a cuestiones tan diversas como lo son los recursos naturales, los instrumentos de producción, los bienes y servicios, los residuos, la organización territorial de la sociedad etc.” (12) como puede inferirse de una atenta lectura del texto transcrito, adoptando como representativo de esta corriente interpretativa del concepto de bien jurídico tutelado, la mayor crítica es sin duda su vaguedad o inconcreción lo que torna al concepto inoperante, ineficaz, provocando un efecto negativo, contrario a los fines que procuran los seguidores de esta corriente.

De igual modo al considerar la segunda concepción ecológica, posición restringida, se puede considerar que los delitos contra el medio ambiente representan la ofensa a un conjunto de bienes, que se resuman en los elementos fundamentales del ambiente biológico en el que nacen y se conservan los seres vivos (hombre, animales, planta) ambiente que está esencialmente representado por la atmósfera y el agua que son los requisitos imprescindibles de la vida sobre el planeta tierra (Pietro Novolone)

Y con criterio opuesto al anterior esta, en su afán de darle contornos precisos al medio ambiente, como bien jurídico tutelado por el derecho penal, termina finalmente cercándolo, excluyendo otros valiosos bienes, que a pesar de integrar el ambiente no son considerados, como los suelos, la flora y la fauna y el control de actividades consideradas peligrosas, etc.

En este sentido es quizás la tercera concepción la más cercana al objeto de definir y precisar al medio ambiente como conformando el bien jurídico que el derecho penal pretende tutelar. Así el medio ambiente, para esta corriente ecléctica, está “constituido por el conjunto de elementos que hacen posible la vida en la tierra, integrado por el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna, y que se organiza a través de ecosistemas” (13).-

Ahora bien, ¿Cuál es el elemento típico, característico, que las tres posiciones sustentan como elemento esencial en sus concepciones?

Sin dudas que ello no es otra cosa que el hombre que ubicado en el centro de toda concepción revaloriza substancialmente la primacía de los intereses humanos sobre cualquier otra consideración, vale decir, cualquiera que fuere la postura que se adopte no se deja de lado que el derecho constituye una creación cuya finalidad no es otra cosa que la regulación armónica entre los hombres.

III- ESTRUCTURACIÓN DE LOS DELITOS AMBIENTALES. DELITOS DE PELIGRO. LEYES PENALES EN BLANCO:

Sobre las bases señaladas podemos enfatizar que pocas dudas deben quedar ya respecto de la legitimidad de la regulación penal en las cuestiones ambientales, con lo que sin dudas resta afrontar como se define lo que denominamos delito ambiental desde una concepción genérica.

Afirmamos que la consideración debe ser genérica por la simple razón, de orden práctico, que el mundo evoluciona con tal rapidez que una postura precisada perdería validez y actualización con una periodicidad tal que las modificaciones legales conforme los trámites constitucionales establecidos podrían llegar siempre después que el criterio de la realidad tiene para la regulación del delito. Por ello y pensando con sentido pragmático a los que adicionamos los avances de las ciencias en relación con la materia se modificaría con demasiada frecuencia los contenidos, la comprensión y el alcance de las normas legales.

Además, en un tipo genérico bien estructurado y enunciado con buena técnica legislativa la norma estaría dotada de tal elasticidad que daría cabida, según los tiempos, a que la vía interpretativa y emotiva encontraría solución a las cuestiones nuevas que se pudieren generar por la dinámica misma de la vida social. Esta es la realidad que se expresa en la legislación de diversos países.

No escapa a nuestra comprensión el riesgo que significa una redacción de estas características la cual por su parte debe respetar con toda puntiliosidad y rigurosidad los criterios de legalidad, certeza y

seguridad normativo - jurídica que las normas deben tener atendiendo a principios constitucionales.

¿Cuáles son las razones que nos llevan a sostener lo expresado?

Estas, sencillamente, resultan (sin ser novedosas toda vez que evidencian argumentaciones sustentadas por prestigiosos estudiosas de la cuestión en análisis) ser consecuencia de los atentados contra el ecosistema, cualquiera sea su naturaleza, asumen una multiplicidad de formas y manifestaciones casi inimaginables, donde sus efectos casi siempre no aparecen de inmediato, provocan en el tiempo acumulación de efectos negativos lo que a veces asume características de irreversibilidad.

A esto debe agregarse que de ordinario ocurre que en los hechos negativos que llegan hasta constituir delitos ambientales participan, intervienen, una pluralidad de sujetos en su causación lo cual como puede deducirse complica las cosas desde la óptica del derecho penal.

Este inconveniente señalado ocasiona, genera problemas en la determinación de la relación de causalidad que coloca a la víctima en una situación de inferioridad pues le será difícil, prácticamente imposible probar el nexo causal.

Por otra parte a esta dificultad debe adicionarse la demanda de recursos de carácter técnico que este tipo de delitos requiere además de la falta de conocimiento y estudios científicos que existe en la materia; de todos modos esto último podría resolverse con la creación de un fuero especial que alentamos para su concreción.

Por lo expresado afirmamos que la tendencia mayoritaria en Doctrina es partidaria de configurar a los delitos ambientales como "Delitos de Peligro" propio de los bienes jurídicos colectivos donde la barrera protectora "no se deriva de su importancia sino de la esencia misma de tales bienes, porque sólo admiten la fórmula de protección mediante tipos de peligro" (14). Esta es la respuesta que creemos satisface nuestra pregunta, porque dada la importancia del bien jurídico y su extensión social, resulta la mas adecuada a la protección del medio ambiente.

En este sentido, el adelantamiento de las barreras de protección penal, parece prudente, necesaria y deseable, porque al estar configurado el tipo penal, se produce un importante efecto preventivo, intimidando a los potenciales delincuentes ambientales a abstenerse de la comisión de estos delitos.

Otro aspecto que a continuación merece nuestra atención, es el de las leyes penales en blanco, considerada como aquella norma que regulando la conducta punible deja a otra ley la determinación precisa de los presupuestos bajo los que se impondrá determinadas sanciones.

Este criterio es resistido por la doctrina toda vez que colisiona con el principio de legalidad consagrado por nuestra Constitución Nacional. De cualquier modo existe una corriente jurídica que opina y sostiene que en razón de la complejidad y extensión de la materia objeto de regulación penal no le queda otro camino, al derecho Penal, que el de adoptar a las normas penales en blanco y que según sus sostenedores, constituyen el único instrumento disponible para precisar sus contornos y de este modo evitar vaciar de contenido al tipo penal argumentando no estar suficientemente descritas las conductas punibles.

Nosotros adscribimos al primer criterio, en razón de no compartir los fundamentos expuestos por los sostenedores de esta vía a pesar de considerarse ellos, contar con amplio apoyo doctrinario, y además porque el criterio de las leyes penales en blanco supondrían para nuestra formación jurídica arbitrariedades por parte de quienes en una posición extrema y radicalizada de defensa ambiental concederían tal elasticidad a la interpretación de las normas que causarían graves daños a la armonía y el equilibrio social necesario para la convivencia pacífica de la comunidad.

¿Qué otra dificultad plantea el hecho que el bien jurídico tutelado se caracteriza por su multiplicidad?

Sin dudas que si nos ocupamos de la estructura que toda norma penal tiene nos daríamos cuenta que queda sólo un elemento esencial que no hemos considerado todavía, de quien hasta ahora nada dijimos, y precisamente este es quien aditivamente plantea un inconveniente dificultad que necesariamente debemos tratar, nos

referimos, como ya se habrá advertido, al sujeto, mejor dicho a los sujetos inmediatamente afectados, tanto a los sujetos pasivos, cuanto los sujetos activos del delito ambiental. Ambos, por sus particularidades resultan de difícil delimitación. Así, se estima que el sujeto pasivo no es ni la persona, ni los poderes públicos sino la colectividad humana en su totalidad o limitada espacialmente.

El otro tipo de sujeto, el activo, genera por su parte no pocas controversias tanto es casi que la doctrina resulta prolífica en la elaboración del tipo. Una tipología que se nos ocurre interesante de considerarse es la que distingue como “delinquentes ecológicos” los siguientes tres categorías:

DELINCUENTES
ECOLÓGICOS

- 
- a) Por Ignorancia o descuido: son los que desconocen la Problemática, y si la conocieran no prevén o no evitan los atentados contra el ambiente. NO HAY INTENCIÓN.-
 - b) Los que ocasionalmente actúan en el campo ecológico: Se trata del PIRÓMANO – CAZADOR FURTIVO, etc.
 - c) Industriales o Financieros: por razones: a) excesivo Ánimo de lucro; b) excesivo apego a la riqueza que poseen y que no están dispuestos a renunciar por motivos ecológicos; c) por desmedido afán de productividad.-

Un aspecto importante, en este tipo de sujetos por lo general no son, dentro de la clasificación clásica de personas, las personas físicas o de existencia visible, sino las personas jurídicas o de existencia ideal y dentro de ellas, lo que mas llama la atención, es que son los de mayores recursos económicos a quienes poco o nada les interesa la protección ambiental.-

De aquí que, en una profusa campaña, los gobiernos impulsen, a través de los entes financieros internacionales más importantes, incentivar en la industria moderna, la incorporación de la

variable ambiental como un factor determinante de sus procesos de producción, esto quizás alcance más beneficios en el largo plazo.-

Otra conclusión que se puede extraer de esta caracterización del sujeto activo en consideración es que su tipo inserta a los delitos ambientales en el campo de lo que se conoce como criminalidad económica vale decir como otro de los llamados delitos económicos. O sea si abrimos la clasificación de los delitos económicos ambientales.

Este aspecto añade a la determinación del sujeto una complejidad mas y es que la doctrina tradicional excluye de la responsabilidad penal a las personas jurídicas fundando en el principio “societas delinquere non potest” (16).

Otra corriente doctrinaria opina exactamente lo contrario así en el derecho comparado y dentro de él en Chile existe una posición que sostiene que “la creación de normas penales que responsabilicen a las personas jurídicas permite que se amplíe la esfera de protección de la naturaleza y el ambiente frente al daño que le causa la acción no controlada de las actividades de producción” (17).

Entre ambas posiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se abre un amplio abanico de opiniones que permiten imaginar en razón de su complejidad la profundidad e importancia del debate que, por otra parte está planteado.

A nosotros nos parece que la solución debería buscarse entre ambos criterios para lo cual se debería morigerar el principio citado para la primera corriente mencionada, y respetándolo introducir modificaciones que permitan evitar situaciones de impunidad para aquellos casos en que las personas físicas se organizan en personas jurídicas para utilizarla como instrumento del delito para ello se debería introducir el criterio de privarla, a la persona jurídica, de toda significación jurídica cuando claramente aparezca que fue creada o utilizada como un medio para la comisión de un delito.

Según la bibliografía consultada exista una posibilidad mas y es aquella que sostienen algunos autores que propugnan la aplicación de sanciones a las personas jurídicas, sólo de carácter administrativo, aún para los casos mas graves de lesión al medio ambiente, dejando de lado los de tipo penal.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Oyhanarte, Julio. "Poder Político y Cambio Estructural en la Argentina". Paidós. 1969. Buenos Aires.
2. Messner, Johannes. "Ética Social, Política y Economía a la luz del Derecho Natural". RIALP. Madrid. 1967.
3. Valenzuela, Rafael. "El derecho del entorno y su enseñanza". Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. 1977. No 1.
4. Prats Canut, José Miguel. "Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el proyecto de Código penal de 1980". en Estudios Jurídicos en honor al profesor Octavio Pérez Victoria. Madrid. 1983. Tomo II.
5. Libster, Mauricio. "Delitos Ecológicos". Depalma.
6. Libster, Mauricio. Ob. cit. (5)
7. Núñez, Ricardo. "Manual de Derecho Penal" Parte General. Lerner.
8. Castillo Sánchez, Marcelo. "Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente" y José de la Cuesta Arizmendi: "Protección Penal de la ordenación del territorio y del ambiente".
9. Rodríguez Ramos, Luis. "Protección Penal del ambiente". Cuadernos de Política Criminal No 19. EDESA. Madrid. 1993.
10. Libster, Mauricio. Ob. cit. (5)
11. Libster, Mauricio. Ob. cit. (5)
12. Prieur, Michel. "Droit de l'environnement." Edit. Dalloz. Paris. 1991. 2da Edición.
13. Castillo Sánchez, Marcelo. Ob. cit. (8)
14. Méndez Rodríguez, Cristina. "Delitos de Peligro y bienes jurídicos colectivos". Nuevo Foro Penal. 44. Colombia. 1989.
15. Rodríguez Ramos, Luis. Ob. cit. (9)
16. Stile, Alfonso. "Agressioni all'ambiente e criminalità economica. 1982.
17. Rafat, Graciela.

DERECHO AMBIENTAL Y DERECHO PENAL. SEGUNDA PARTE

I ¿ES NECESARIO UNA LEY ESPECIAL?

La pregunta, como cabeza de un apartado particular en el tratamiento de la cuestión ambiental desde el punto de vista del derecho penal, abriga, un planteo de nuestro carácter formal, no sustancial, no trascendental, desde la óptica estrictamente jus filosófica.

Desde el punto de vista práctico, en cambio, resulta una cuestión de importancia, que merece algunas consideraciones, porque, a nuestro entendimiento, de lo que se trata en este caso es, de la ubicación de los delitos penales ambientales en la estructura jurídica, en el catálogo piramidal de los derechos, no por lo expresado dejaremos de reconocer y sostener que, en el fondo, en la esencia, en la sustancia, lo importante siempre será contar con una adecuada construcción de los tipos penales, para poder asegurar una efectiva tutela, a lo cual deberá agregarse la existencia de una auténtica voluntad de aplicación.

De todos modos más allá de contar con a) adecuados tipos penales, b) efectiva tutela y c) auténtica voluntad. Es necesario advertir que también es importante una definición acerca de este tópico, en esta idea un ejemplo de países que en su derecho cuentan con leyes especiales del tipo penal que tutelan los delitos ambientales son: Estados Unidos de América, Italia, Francia, Bélgica y Noruega. Sus argumentos más importantes son:

- 1) un mejor acercamiento a la realidad que se trata de proteger;
- 2) mayor protección ambiental por la especialidad de la norma y
- 3) mayor eficacia y coordinación entre normas penales y administrativas.

Nosotros somos partidarios de incluir en el Código Penal este tipo de delitos ambientales con lo que adscribimos en el Derecho Comparado a la corriente que conforman países como Alemania, España, Austria, Suiza y Colombia por Ej. para lo cual argumentamos que :

- 1) se favorece la instrucción y aprendizaje y discusión doctrinaria de este tipo de delitos;
- 2) consecuentemente se favorece la internalización y fortalecimiento de la conciencia social respecto de los delitos ambientales;
- 3) favorece la prevención general de este tipo de delitos la publicidad de una norma inserta en el Código Penal acerca las probabilidades de conocimiento de los tipos penales tutelados de lo que otorga mayores garantías a los ciudadanos.

V CÓDIGO PENAL ARGENTINO. NORMAS PENALES EN LEYES ESPECIALES.

En primer lugar nos ocuparemos de nuestro Código Penal el que no puede ser objeto de críticas si nos atenemos al momento de su sanción, 1921, toda vez que, ubicados en la segunda década del siglo XX, nos daremos cuenta sin mayores esfuerzos que la cuestión ambiental poco o nada interesaba tal como la concebimos en la actualidad. De cualquier manera el codificador previó en su articulado la cuestión ecológica de modo que el juzgador pueda, con una interpretación correcta, aplicar la ley penal cuando se produzcan ciertos tipos de violaciones al bien jurídico tutelado.

Si bien las normas no parten del concepto de medio ambiente tal como lo concebimos modernamente, la tutela pasaba por la persona, por el hombre y se protegía en ella uno de sus valores mas preciados: la salud. En nuestro criterio el planteo sería en sentido contrario, deberíamos partir exactamente a la inversa. Por ello como hemos sostenido a lo largo de todas nuestras exposiciones y en

cuanta oportunidad tuvimos dijimos que el hombre es naturaleza, consecuentemente la interpretación del código se nos presenta con una lógica que no admite, a nuestra comprensión por supuesto, contradicciones.

Así es que al ser el hombre naturaleza y la naturaleza Medio Ambiente, el hombre está en él y por lo tanto ya no se agota la cuestión en la protección de la salud del hombre sino que avanza sobre la salud del ecosistema con lo cual comienza por implicar la tutela en un todo mas complejo, porque si nos atenemos exclusivamente a lo regulado en el Capítulo IV “Delitos contra la Salud Pública. Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas”, lo que se pretende tutelar en sí es la seguridad y como afirmar destacados autores de la materia penal, procurar seguridad es pensar previamente en que debe como primera medida despejar un cierto peligro que puede presentarse.

Porque ¿De qué otra cosa o motivo debe darse seguridad a una persona sino es para sacarla, o alejarla de un peligro cierto?.

La cuestión estaría más clara si se hubiere aprobado el proyecto de ley del Poder Ejecutivo enviado al Congreso en 1991, y que transcribiremos más adelante, el cual mas allá de las observaciones que pudieren caberle, otorga claridad a la materia.

De cualquier modo, quizás para mayor claridad resulta oportuno evocar a Carrára a los fines de precisar nuestra idea acerca del concepto de seguridad. Recordemos que el gran maestro enseñaba, en el caso de un delito cualquiera, de los muchos tipificados en el Código Penal, el factor o elemento que lesiona y vulnera el criterio de seguridad es la posibilidad que el hecho se repita en la persona de uno y que ese daño mediato se transforme en daño propio.

Por el contrario para el caso que nos ocupa, recordemos que se tratan delitos de peligro, el sentido de inseguridad no proviene del temor por el daño propio sino que se deriva del hecho mismo.

En síntesis, el proceso sería imaginariamente como una secuencia hecho - inseguridad - peligro.

¿De qué peligro se trata, del común de los peligros, de aquellos que lesionan efectivamente el bien tutelado (seguridad) de un peligro abstracto o de un peligro concreto?

Sin dudas que, conforme el objeto perseguido, nuestro Código en el caso del medio ambiente está refiriéndose al que vulnera la seguridad en forma autónoma y debe ser, por su parte, concreto toda vez que no debe perderse de vista el criterio que hay peligro concreto cuando algún bien ha corrido efectivamente un peligro y el medio empleado es el realmente constitutivo del peligro” (1) y será el juez quien deberá valorar en la medida que la ley no hace una descripción precisa de las conductas prohibidas entendiendo para ello que ciertos supuestos de hecho son en general peligrosos.

Ahora bien ¿Cómo se estructura la protección del medio ambiente en el Código Penal?

Del catálogo normativo - penal del código penal argentino ocupémonos substancialmente de lo regulado en los títulos VI, Capítulo VI y VII y Título VII Capítulo I, artículos 182; 184; 186 a 189 bis.-

En el primer caso está referido, sin dudas, a lo que se conoce como delito de daño y a pesar de no contar con consenso unánime de la doctrina, con criterio actual, coincidiremos en reconocer que además de responder al tutelaje de la propiedad, regula y reconoce la existencia de situaciones que por su capacidad dañosa para el ser humano merecen ser, en nuestro entendimiento, consideradas como delitos cuasi ambientales, único modo de resolver cuestiones que caigan en los extremos de la norma.

En el segundo, se trata de los incendios y otros estragos está referido típicamente al tratamiento, en cuanto a su naturaleza se refiere, de normas protectoras de la salud pública y por lo tanto caen dentro de la órbita de lo medio ambiental.

Veamos ahora que ocurre con el Capítulo IV del mismo Título VII, Art. 200 y siguientes. Allí con idéntico criterio si comenzamos analizando al primero de ellos y conforme la metodología adoptada en el tratamiento del articulado de la Constitución Nacional, diremos que los verbos utilizados para describir el tipo penal son dos: envenenar y adulterar y lo que califica la acción es que el modo en que este se

realice debe ser peligroso y no otro vale decir que si no alcanza a ser peligroso para la salud si no llega potencialmente a causar lesión o daño no se configuran los extremos de la norma y por lo tanto escapa de la tipificación del escrito.

Ahora bien, volviendo sobre los verbos debemos agregar que en el primer caso (envenenar) se refiere, conforme al objeto explicitado y limitado, a la mezcla de aguas o sustancias alimenticias o medicinales con sustancias venenosas y también consiste en la comisión de alguna de ellas en tóxico. Para el segundo verbo la acción consiste en alterar la sustancia de la cosa de tal modo que se modifique y transforme en dañosa para la salud alterando sus propiedades originales esenciales.

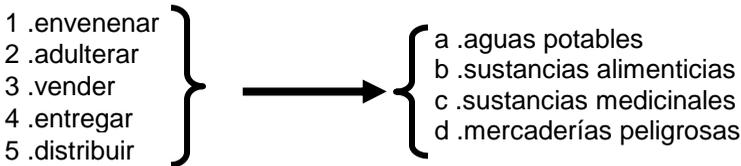
Por otra parte la jurisprudencia en relación con el bien jurídico tutelado resolvió que el interés social apunta a resguardarse de las acciones ejecutadas por los fabricantes de sustancias adulteradas destinadas al comercio y consecuentemente estamos frente a un delito de peligro que no exige que el daño a la salud se haya producido y la figura entonces exige dolo tanto directo como eventual.

En síntesis la figura tipificada es sólo el agua potable, las sustancias alimenticias y las sustancias medicinales y el bien jurídico protegido la salud pública lo que en esencia significa que conforme entendemos en el criterio actual el derecho ambiental no ampararía el medio ambiente en el significado que lo entendemos y de acuerdo con lo que es el sentido que asigna esta nueva rama de Derecho, “sin embargo, debe quedar bien entendido que las cosas y circunstancias que condicionan la vida del hombre no son sólo aquellos elementos físicos que aporta la naturaleza, porque también el hombre mismo actuando sobre ella la ha modificado y la ha modelado conformando su propia calidad de vida.” (2)

Si lo expresado es correlacionado con la magistral caracterización que sobre el delito ecológico efectúa la Profesora de la Universidad de París Delmar - Marty encontraremos la justificación de lo expresado en los párrafos precedentes, así ella sostiene “comete delito ecológico aquel que, sin justificación de interés social, realiza por incuria o con pretensión lucrativa una acción que tenga por efecto, ya sea **la modificación de modo grave e irreversible del equilibrio ecológico**, ya sea el atentado a la salud del hombre o a las

posibilidades de una vida animal, provocando una alteración esencial del sol, del agua o del aire.”

El artículo siguiente (201) en sustancia constituye una ampliación del anterior ya que agregar a su catálogo el tipo “mercaderías peligrosas para la salud” e incorpora los verbos vender, entregar o distribuir con lo que el alcance del Art. 200 se amplía y con esto se completa la estructura penal componiendo lo punible a:



A lo sintetizado cabe agregar además que, el Art. 201 adiciona al anterior, 200, los productos genuinos peligrosos y las acciones punibles son aquellos cuya característica particular es que disimulan y ocultan la facultad dañosa del producto.

Finalmente, no podría ser de otro modo, en concordancia con el artículo precedente también, la figura penal, exige dolo, no admite la comisión del delito por culpa y esto se desprende de la simple lectura de la última parte, cuando exige “disimulando su carácter nocivo”, como vemos allí nace la exigencia del dolo eventual o directo para la configuración de los extremos exigidos por la norma.

El artículo 202 en idéntico sentido y como una unicidad estructural trata del peligro de contagio, también exige dolo, para la existencia del delito, la jurisprudencia sostiene que se requiere del conocimiento por parte del sujeto del acto querido y de las consecuencias reales y posibles que el mismo puede ocasionar.

El requisito, además del verbo (propagar), es que la enfermedad sea peligrosa y contagiosa, es decir dos son las exigencias de la norma. O sea el requerimiento apunta a quien propaga, extiende, dilata, disemina o incrementa la enfermedad multiplicando sus actos (continuado), y no al que contagia una vez contraída la misma enfermedad peligrosa y contagiosa. El siguiente, artículo 203, resulta contradictorio con el artículo 201 ya que incorpora

que los hechos previstos en los artículos anteriores (200, 201 y 202) pueden ser punibles, si el sujeto actuare con imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o, por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, vale decir, siguiendo la jurisprudencia, se requiere que el agente tenga conciencia de la causa sin imaginarse el efecto.

Los siguientes artículos (204; 204 bis; 204 ter; 204 quarter) se deben a la ley 23.737 de Estupeficientes, regula el suministro infiel de medicamentos y sus variantes, aquí también según su ubicación en el código y el contenido normativo se tutela la salud pública.

El Art. 205 ya lo adelantamos, tiene la particularidad de ser una típica ley penal en blanco, los autores critican la introducción del vocablo “medidas adoptadas” por ser comprensivas no sólo de las medidas propiamente dichas sino también de las que no lo son.

Por otra parte, en este punto, a contrario de lo que hemos sostenido más arriba, el peligro que se trata en el escrito legal no es uno concreto sino que se trata de aquel otro de índole abstracto siendo en consecuencias el resultado de carácter no exigible. A su vez, el delito es doloso, requiere del conocimiento de la existencia de la medida.

El artículo 206 también por su estructura resulta ser una norma penal en blanco como lo es el precedente. La semejanza de ambas reglas entre otras se da en la similitud del significado técnico que existe entre “medidas adoptadas” (Art. 205) y “reglas establecidas” (Art. 206). Además como los anteriores se trata de un delito del tipo doloso, lo cual presupone el conocimiento acabado de las “leyes de policía sanitaria animal” que deben incorporarse adicionalmente al requisito de conocer, saber de la situación de hecho que crea una obligación determinada. El delito se consuma por violación de las reglas (verbo violar).

Finalmente el Art. 207 legisla sobre figuras especiales como la del funcionario público o del conocimiento científico - técnico que tiene o se presume debería tener, según el caso, le corresponderá una pena adicional agravada a las previstas en los artículos precedentes.

Debemos ahora ocuparnos, según ya lo adelantáramos, del contenido normativo del proyecto de ley que fuera elaborado por el

P.E. y enviado, para su tratamiento, al Congreso de la Nación en 1991 por el se pretendía reformular el Código Penal introduciendo la cuestión ambiental de manera explícita.

Hoy aunque no fue sancionado recobra su trascendencia y pone en discusión la necesidad de su consideración legislativa a la luz de la reforma constitucional ocurrida en 1994, que exige el cumplimiento de lo requerido en los Art. 41 y siguientes y concordantes. El proyecto citado consta de 12 artículos y uno de forma. De la lectura de cada uno de ellos y su contrastación con el Derecho español (remitimos al artículo 347 bis transcripto en este mismo capítulo) nos mostrará la influencia que este último tiene sobre aquel.

De cualquier modo transcribiremos sólo los artículos 1 al 12 del proyecto sin comentario alguno y con la sola pretensión de su conocimiento.

“Art. 1.- Incorporase bajo la rúbrica “Delitos contra el medio ambiente” el capítulo V, título VII del libro segundo del Código Penal, que queda integrado por los artículos. 208 bis, 208 ter, 208 quarter, 208 quinto, 208 sexto, 208 séptimo, 208 octavo, 208 noveno y 208 décimo.

Art. 2.- Incorporase como Art. 208 bis el siguiente:

“Se impondrá pena de multa de 1.000 a 20.000 pesos, a quien violare las leyes o reglamentos del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier naturaleza en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, vegetal o espacios naturales.

Art. 3.- Incorporase como Art. 208 ter el siguiente:

“Se impondrá pena de prisión de seis meses a dieciocho meses y multa de 2.000 a 40.000 pesos, si concurriendo las circunstancias del artículo anterior, el hecho fuera provocado o realizado como consecuencia de una explotación industrial, comercial o de cualquier otro tipo que:

- a. funcionara clandestinamente;
- b. funcionara sin haber obtenido aprobación o autorización administrativa de sus instalaciones;
- c. hubiera desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de sus instalaciones;

d. hubiera aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la explotación;

e. hubiera impedido u obstaculizado la inspección por parte de la autoridad administrativa.

Art. 4.- Incorporase como Art. 208 quarter el siguiente:

“Se impondrá prisión de uno a cinco años y multa de 10.000 a 100.000 pesos en el caso del Art. 208 bis si los actos allí descritos originasen un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. Si concurrieran cualquiera de las circunstancias previstas en el Art. 208 ter, la pena será de prisión de dos a ocho años y multa de 20.000 a 200.000 pesos.

Art. 5.- Incorporase como Art. 208 quinto el siguiente:

“Si como consecuencia de cualquiera de los hechos comprendidos en los artículos precedentes de este capítulo, resultare la muerte o lesiones gravísimas de una o de mas personas, o se hubiere producido un daño irreversible o catastrófico, se impondrá una pena de prisión de tres a diez años, siempre que ello no constituya un delito mas grave y multa de 100.000 a 400.000 pesos.

Art. 6.- Incorporase como Art. 208 sexto el siguiente:

“Cuando los delitos previstos en los artículos precedentes de este capítulo se cometieran por imprudencia, negligencia o impericia, las penas privativas de la libertad se reducirán en un tercio del mismo a la mitad del máximo, las penas de multa se reducirán en un tercio de ambos.

Art. 7.- Incorporase como Art. 208 séptimo el siguiente:

“En todos los casos previstos en este capítulo, el que actuare como directivo u órgano de una persona jurídica o entidad de existencia ideal o en representación legal o voluntaria de las mismas, responderá personalmente, aunque no concurren en el y sí en la persona jurídica o de existencia ideal en cuyo nombre obrare, las condiciones, cualidades, relaciones o circunstancias que la correspondiente figura de delito requiere para ser sujeto activo del mismo. Serán también penalmente responsables, de acuerdo a las circunstancias del caso, los gerentes técnicos o funcionarios técnicos de jerarquía equivalente.

Art. 10.- Incorporase como Art. 208 décimo el siguiente:

“Las personas jurídicas o entidades de existencia ideal son solidariamente responsables del cumplimiento de las penas de multa impuestas por la comisión de delitos previstos en el presente capítulo por el que actuare como directivo, órgano, representante legal o voluntario, gerentes técnicos o funcionarios técnicos de jerarquía equivalente o cuando el autor o autores se encontraren bajo su dependencia y el delito haya sido cometido con motivo o en ocasión de sus funciones.

Art. 11.- Incorporase como Art. 23 bis del libro primero, titulo II del Código Penal el siguiente:

“En los casos previstos por los artículos. 208 bis, 208 ter, 208 quarter y 208 quinto de este Código, el juez o el tribunal podrá disponer de la clausura total o parcial, temporal o definitiva del establecimiento de explotación industrial, comercial o de cualquier otro tipo, pudiendo proponer a la autoridad administrativa o judicial competente que disponga la intervención del establecimiento para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

“En los casos previstos por el Art. 208 séptimo, el juez podrá disponer el traslado de los residuos de que se trate al país de origen a costa y cargo de los sujetos responsables penalmente de los ilícitos tipificados en dicho artículo.

Art. 12.- Será competente para entender en los delitos previstos y penados por esta ley la justicia federal.

Art. 13 .- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Tiene una neta influencia en la legislación española en la materia, que por su inoperancia, en aquel medio, a partir de la técnica en la construcción de los tipos, sufre fuertes embates y críticas, por parte de la doctrina de aquella nación.”
()

NORMAS PENALES EN LEYES ESPECIALES:

Corresponde ahora, como un colofón a estas “lecciones” ocuparnos de las leyes particulares, específicas, con contenido de reglas que tipifican delitos ambientales que no están regulados, establecidos, en el código penal.

A lo ya expresado se agrega que, desde un punto de vista estrictamente jurídico - doctrinario se plantea una controversia relativa a la facultad constitucional para el dictado de este tipo de normas, toda vez que el Código Penal, ley de aplicación uniforme en todo el territorio nacional, nace como resultado del cumplimiento del precepto constitucional del artículo 75 inciso 12 (anteriormente Art. 67 Inc. 11) y si se aceptan estos tipos de leyes, como de igual aplicación territorial a la del Código, debería aceptarse también que leyes provinciales, de carácter local, reformen y hasta lo modifiquen con la creación de meras figuras delictivas.

Esto se produce a consecuencia de la violación al principio de la unidad de legislación en la materia que complete a los Códigos que el citado Art. 75 Inc. 12 de la Constitución establece.

Para destacados autores “resulta claro que estas normas que modifican el derecho común agravan los principios de la Constitución Nacional en orden a la organización de los poderes públicos del Estado Nacional frente a los poderes públicos provinciales o locales, como lo es el Congreso de la Nación cuando actúa legislando exclusivamente para la Capital Federal” y, continúa afirmando, el autor que seguimos en este apartado “no se expurga esta grave anomalía legislativa disponiendo en la misma ley que: “se invita a las provincias y los respectivos municipios en el área de su competencia, a dictar normas de igual naturaleza que la presente” ...

Va de suyo que la invitación no puede ir mas allá de lo que es propio de las competencias locales en el ejercicio del Poder de Policía, pero de ningún modo puede entenderse que se invita a las provincias y municipios a crear normas específicas de responsabilidad civil y penal regidas por el derecho común que dicta el Congreso Nacional como Poder Legislativo de la República, debiendo limitarse aquellas a disponer sanciones administrativas por infracción a las pertinentes normas reglamentarias de su incumbencia”.(3).

De cualquier manera, otra corriente doctrinaria considera como leyes penales especiales en materia de medio ambiente, dos que trataremos en este apartado. Nos referiremos a la ley 24.051 - RESIDUOS PELIGROSOS y Ley 22.421 - FAUNA.

Pasemos ahora al análisis y nuestra opinión respecto al contenido de cada artículo, comenzando por la ley de Residuos Peligrosos. El artículo 55 contiene una estructura semejante a la del artículo 200 del Código Penal al cual remitimos agregando un nuevo verbo “CONTAMINAR”. Ahora bien: ¿Qué? o ¿Contaminar qué? El mismo texto a continuación, como respondiéndose la pregunta, señala los objetos hacia los que se dirigen las acciones emergentes, ellos son: suelo, agua, atmósfera y/o ambiente en general, en tanto y en cuanto directa o indirectamente pueda afectar a una colectividad de personas.

La correlación, a los fines de complementar el sentido de la regla, debe efectuarse con los Art. 2 y 19 ya que las acciones se relacionan con la utilización de residuos que puedan causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos y los residuos patológicos provenientes de cultivos de laboratorio; de resto de sangre y sus

derivados orgánicos provenientes del quirófano; restos de animales producto de la investigación médica; algodones, gasas, vendas o punzantes, materiales descartables, elementos impregnados con sangre u otras sustancias putrescibles que no se esterilizan; agentes quimioterápicos. La diferencia con el Art. 200 del Código radica en que para este caso el bien jurídico tutelado es el medio ambiente orientado a la protección de la salud pública, por lo demás se trata también de un delito de peligro de carácter doloso.

El Art. siguiente, 56, por el contrario legisla con similitud a su correlativo el 203 del Código, la figura culposa, introduce un agravante para el caso que como consecuencia de los hechos previstos en el artículo 55 resultare enfermedad o muerte de alguna persona.

El artículo 57 coherente con el anterior consagra el principio de culpabilidad para la persona jurídica que tomó la decisión y en este caso la culpa y su consecuencia, la pena, recaerá sobre los directores, gerentes, síndicos, miembros del Consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes. El requisito esencial que se consagra en la norma es que hayan intervenido efectivamente en el hecho punible.

Finalmente el Art. 58 establece la competencia de la justicia federal como órgano de aplicación, es decir se trata de un delito federal.

Respecto de la ley 22.421, según puede leerse en el cuadro anterior organiza a los delitos - en el capítulo VIII - y a las infracciones - capítulo IX -.

Veamos, ahora, en particular cada uno de los artículos señalados, así el Art. 24 debe ser interpretado a la luz de los Art. 15; 3 y 16 para poder dimensionar el objeto perseguido toda vez que el eje del artículo, en nuestro entendimiento por supuesto, es el verbo cazar entendido como acción ejercida por el hombre, mediante el uso de artes, armas y otros medios apropiados, persiguiendo o apresando ejemplares (Art. 15).

Es decir cazar debe ser entendido como acción humana cuyo resultado puede ser la muerte, el apresamiento o la persecución de ejemplares de la fauna silvestre.

Y bien, entonces ¿Qué es la fauna silvestre? Aquí corresponde remitirnos al Art. 3:

- 1) los animales que viven libres o independientes del hombre, en ambientes naturales o artificiales;
- 2) los bravíos o salvajes que viven bajo control del hombre, en cautividad o semicautividad;
- 3) los originalmente domésticos, que por cualquier circunstancia, vuelven a la vida salvaje;

El delito también es de naturaleza dolosa y requiere esencialmente contar con la autorización del propietario o administrador o poseedor o tenedor del fundo (Art. 16).

Además y como puede apreciarse de la lectura de la norma: la misma se refiere al lugar donde se cace, al donde, en cambio el artículo siguiente, 25 regula que es lo que se caza, prohibiendo la referida a la fauna silvestre de prohibida o vedada captura.

Necesitamos entonces distinguir entre prohibición y veda, la generalidad de los autores sostiene que el término prohibición está utilizado para significar lo permanente y veda lo transitorio. Como los otros artículos comentados éste también requiere dolo sólo que en esta circunstancia referido al conocimiento de la norma. Se trata también de una ley penal en blanco por la remisión a otra norma que identifique la autoridad jurisdiccional de aplicación.

El Art. 26 complementa al anterior ya que aquel está referido a la fauna silvestre prohibida o vedada y éste a los medios utilizados, al instrumento del cual se vale el agente en la comisión del delito. Este debe ser, por su parte de naturaleza dolosa por otra parte la norma también se refiere a armas, artes o medios prohibidos y al igual que la anterior resulta una ley penal en blanco.

Finalmente el Art. 27 completa el catálogo al incorporar en la norma a quienes participan desde la culminación de la caza hasta la puesta en venta de los productos o subproductos provenientes de la caza furtiva o de la depredación.

Cuando la norma habla de caza furtiva lo hace con referencia a la acción efectuada sin autorización y en fundo ajeno y cuando dice depredación está aludiendo a la acción que no respeta las prohibiciones o las vedas. Como los anteriores Art. 25 y 26 se trata de un delito doloso dice... "a sabiendas".

Para concluir y con relación al artículo 28 primer párrafo el mismo será aplicable en los casos que no signifiquen delito y aún en estos casos será de aplicación accesoria siendo la pena: multa y decomiso tanto del producto y/o subproducto cuanto de los medios, instrumentos, utilizados para la comisión del delito o de la infracción.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Libster, Mauricio. Ob. cit. (5).
2. Bustamante Alsina, Jorge. “El Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa” Abeledo - Perrot.
3. Bustamante Alsina, Jorge. Ob. cit. (19).

APENDICE

CASOS PRACTICOS

CASO I.



INTERNALIZANDO EXTERNALIDADES

- El Balance Ambiental de los Intercambios de Energía.-
- Estudio de Caso: LAT (Guemes- Provincia de Salta, Argentina – Zaldívar (Antofagasta , Chile)

GRUPO DE TRABAJO:

Esteban Albacete – Federico Arcilla – Darío Febré –

Felipe Rodríguez

Profesor a Cargo: Licenciado Daniel Bouille.

Colaboraron: Ing. Hipólito Choren – Lic. Osvaldo Girardin

Año 2003

1. Introducción	179
2. Objetivos y Alcance del Trabajo	179
3. Fundamentos	180
4. Antecedentes	185
a) Legales: Regulación de Chile y Argentina	185
b) Ambientales	186
i) Canadá	187
ii) Estudios de Impacto Ambiental. Aspecto internalizados ..	189
iii) Contaminación Transfronteriza – Lluvia Acida	190
iv) Proyectos CIER	192
5. Descripción del Caso	193
a) Descripción: Características físicas y normativa ambiental	195
b) Identificación de los Actores involucrados: Públicos y Privados, Responsables, Beneficiarios y Perjudicados, locales y extranjeros	199
c) Identificación de los Impactos: Magnitud e Incidencia	205
d) Identificar qué impacto tiene su origen en acciones destinadas al mercado interno y cuales al externo	214
6. Alternativas de Internalización de las Externalidades	215
a) Marco Jurídico – Regulatorio adecuado	216
b) Negociación entre Países. Acuerdos Transnacionales	219
i) Banking	219
ii) Acuerdos Voluntarios	219
iii) Compensaciones por Bonos	220
c) Negociación entre Privados. Acuerdos Privados entre Partes	221
i) Contabilidad Ambiental	221
ii) Negociación de Créditos y Débitos Ambientales	223
iii) Compensaciones por Bonos. Intervención Regulatoria ..	223
7. Conclusiones	224
Bibliografía	227
ANEXO: Matriz Legal	231
MAPAS	237

1). Introducción

Cómo, en general, todas las actividades relacionadas con la energía, la producción de electricidad y los intercambios energéticos, interconexiones internacionales, generan subproductos que producen impactos sobre el medio ambiente⁹. Estos impactos – positivos o negativos-, se conocen como efectos externos o externalidades.

La determinación de esas externalidades, su inclusión, mitigación o eliminación cuando ello es posible, contribuye a la consideración e incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de decisión, más aún cuando ellas son internalizadas, o pueden serlo.

De aquí que la presente Tesina procura en base a un análisis de la LAT Güemes – Zaldibar, establecer las externalidades ambientales que se presentan en el proyecto integral y luego analizado a la luz de diferentes metodologías y casos de aplicación, proponer procedimientos de internalización.

Dada las características del proyecto y los objetivos planteados para el Ciclo Avanzado de las tesinas, el análisis se concentra en los intercambios internacionales y en los efectos que tal intercambio tendría sobre el balance ambiental de emisiones de ambos países y de cada uno de ellos.

2) Objetivos y Alcance del Trabajo

El objetivo general de la Tesina es identificar las externalidades y las posibles opciones para considerar e incorporar efectos (positivos y negativos) sobre bienes públicos ambientales locales y globales, generados en los procesos de intercambio de energía entre países. Como parte del estudio se analizarán diferentes opciones, de mercado o no mercado y se evaluarán sus ventajas, desventajas, dificultades y barreras.-

Los objetivos específicos se relacionan con la identificación de los actores vinculados a tales externalidades (responsables, beneficiarios, afectados, etc.) –sus roles y funciones-, y los efectos ambientales no

⁹ El Medio Ambiente se define, en este trabajo, siguiendo la concepción más amplia, es decir incluyendo lo biótico, físico-químico y antrópico.

incorporados en la transacción comercial, incluyendo el tipo de impacto que se produce, dónde se produce y cómo se manifiesta.-

Por lo tanto, se busca identificar criterios y potenciales soluciones para atribuir apropiadamente costos y beneficios económicos que se producen a partir de externalidades ambientales, a los fines de evitar distorsiones en la competitividad económica surgida de la producción y uso de energía.-

De acuerdo con el caso escogido, el análisis se relaciona con el manejo de los pasivos ambientales que asume la sociedad local o nacional, que permanecen una vez que se explotan y exportan los recursos energéticos y de qué forma sería adecuado considerar los costos y beneficios ambientales de esos intercambios.

De esta manera, se llegará como producto final a una propuesta de las alternativas para el tratamiento de estas externalidades, generadas por el racimo de proyectos relacionados con el intercambio energético entre países¹⁰

3).Fundamentos

El estudio se enmarca en el análisis de la determinación de Pasivos Ambientales. Se relaciona con los siguientes aspectos esenciales:

- Identificación de aumentos o reducciones de los pasivos ambientales
- Identificación de costos y beneficios ambientales
- Evaluación sobre la posibilidad de incorporar los mismos en los procesos de intercambio internacional de bienes y servicios.-

El primer paso a considerar, para relacionar el medio ambiente con la economía, es la consideración de los bienes ambientales bajo análisis como bienes públicos o recursos de propiedad común.-

Los bienes públicos o de propiedad común no son sujetos de apropiación privada y exclusiva (ejercicio del derecho de propiedad),

¹⁰ El concepto “Racimo de proyectos” se relaciona con todos los proyectos directos necesarios para generar el producto final esperado. En nuestro caso incluye línea, central, gasoducto y yacimiento.

al no existir derecho de propiedad no hay mercado y no pueden ser racionados por el sistema de precios.

Ello se vincula al concepto de que todo aquello sobre lo que se tiene un derecho de propiedad puede ser objeto de compra-venta, es decir que los precios de mercado han sido caracterizados como los precios de los derechos de propiedad¹¹.

Sin embargo se puede resaltar que aunque el mercado no asigne precios al medio ambiente¹², el mismo posee valor y dicho valor se encuentra signado por las funciones que el mismo cumple.¹³

En este sentido debe destacarse que las soluciones propuestas por algunas teorías económicas como método para subsanar el problema de las fallas de mercados son principalmente:¹⁴

- Solución basada en la negociación entre partes, derivadas del llamado “teorema de Coase”
- Permisos de contaminación transables: surge de la aplicación de la solución de Coase (Creación de mercados).

Impuestos o subsidios Piguouvianos: aplicación de instrumentos fiscales.

Cabe señalar que se está suponiendo implícitamente la ausencia de irreversibilidad en los procesos.

Con relación a la carencia de precios de los recursos naturales, la aplicación del teorema de Coase ha direccionado, como se mencionó “ut-supra”, la discusión hacia la ausencia de unos derechos de

¹¹ Burrows, 1990.-

¹² En este caso nos encontramos ante lo que la teoría económica ha dado en llamar “fallas de mercado”

¹³ David Pearce (1976) destacaba cuatro funciones básicas para el medio ambiente, las cuales eran valoradas positivamente por la sociedad:

1. Forma parte de la función de producción de gran cantidad de bienes
2. Receptor de residuos y desechos
3. Proporciona bienes naturales
4. Sustento de vida.

¹⁴ Elementos de Economía del Medio Ambiente.-

propiedad bien definidos y protegidos como la verdadera responsable de la falta de un mercado.

Por esta razón y considerando como valedera esta aseveración, bastaría con definir los derechos de propiedad del medio ambiente a favor de alguien para solucionar el problema¹⁵.

De esta manera la “privatización” del Medio Ambiente lograría la eficiencia económica, solucionando al mismo tiempo los problemas de la existencia de externalidades (la falta de un mercado que asigne precios para determinados bienes y servicios), sin necesidad de intervención estatal, ni regulación de ningún tipo, mediante una simple negociación, apelando a la disponibilidad a pagar de cada uno de los agentes participantes de esta negociación.

No obstante ello, debe subrayarse que al analizar el medio ambiente como un bien susceptible de ser “privatizado”, se concluye que no cumple con los requisitos del mencionado teorema. Lo expuesto se evidencia en los argumentos descriptos a continuación¹⁶:

1. La historia enseña que la apropiación privada de recursos previamente comunales ha sido la que ha llevado a su desaparición (Hardin)
2. Es probable que la privatización quede a mitad de camino, al no poder el dueño explotar todos los beneficios de su recién adquirido recurso. Ejemplo: un bosque donde el valor del mismo, relacionado con los múltiples beneficios es diferente de su valor de mercado al ser imposible para su dueño comercializar la totalidad de los beneficios del bosque.
3. Problemas teóricos propios del teorema: supuestos muy restrictivos y además toda una serie de autores han demostrado que una de las conclusiones fundamentales de Coase (la que afirma que es

¹⁵ Premisas del Teorema de Coase:

Ausencia de Costos de Transacción
Derechos de propiedad bien definidos.
Número pequeño de agentes.

Resultado: Siempre se alcanza el óptimo, independientemente de quién sea el propietario de los derechos de propiedad

¹⁶ “Valoración Económica de la Calidad Ambiental”, Diego Azqueta Oyarzum

irrelevante a favor de quien se determine el derecho de propiedad) es incorrecta.-

Con relación a la segunda alternativa se destaca que los Mercados de Permisos de Emisión surgen de la confianza en la posibilidad de internalizar externalidades mediante la atribución de los derechos de Propiedad sobre el medio ambiente y la consiguiente creación de un mercado para el intercambio de los mismos (Caso particular de aplicación del Teorema de Coase).-

Este método se pondera por ser una de los que presentan mayor "costo-efectividad" en términos ambientales, en el sentido de llegar a los mismos resultados de control de la contaminación de otros mecanismos, pero incurriendo en menores costos.

Para la creación de estos Mercados de Permisos de Emisión deben considerarse algunos aspectos esenciales como¹⁷:

Adicionalidad: determinación de la adicionalidad ambiental del proyecto en comparación con la denominada línea de base.

Autoridad de Aplicación: vinculada principalmente con la identificación, monitoreo y penalización de las emisiones no permitidas.

La naturaleza del sistema; relacionado con el número y complejidad de los participantes.

Criterios de asignación de los mismos: direccionado a la distribución del ingreso y las transferencias entre los participantes.

Criterios en el punto de partida: forma de adjudicación de los permisos.

Criterios de fijación de límites: regulación vs. Mercado.

El plazo: relacionado al tiempo de validez de los permisos.-

Valor: definir el valor que se toma como inicial para los permisos (¿criterio de mercado?; ¿Regulatorio?).-

¹⁷ Elementos de Economía del Medio Ambiente

Con referencia a la otra línea de pensamiento, Pigou postuló la corrección de las fallas de mercado a través de una activa participación estatal utilizando instrumentos fiscales y regulatorios.

Un impuesto pigouviano es un impuesto equivalente al costo externo marginal en el nivel óptimo de contaminación. Este nivel óptimo no es el nivel cero, sino el punto en el cual se igualan el beneficio marginal y el costo marginal de la actividad contaminante, de modo que si aumenta el nivel de producción los costos aumentarían más que los beneficios y si se redujera el nivel de producción se estaría en una situación subóptimas porque se dejarían de percibir beneficios.

Dicho impuesto es un gravamen tal que dejaría el nivel de producción en el mismo punto que tendría si la externalidad estuviera “internalizada” en los costos de producción de la empresa; de este modo lo que intenta es igualar los costos sociales con los privados.

Con relación a lo expuesto y considerando la línea de pensamiento Pigouviano, debemos destacar que el desafío consiste en valorar económicamente el medio ambiente, lo que significa poder contar con un indicador de su importancia en la función de bienestar social, que permita compararlo con otros componentes del mismo.

Para ello se trata de delimitar el conjunto de personas que pueden exigir que las potenciales modificaciones de su bienestar que supone un cambio de calidad ambiental sean consideradas al momento de tomar decisiones.

La literatura económica menciona tres métodos de valorización como los más destacados: El de los costes evitados o inducidos; del coste de viaje y de los precios hedónicos.

Método de los costes evitados o inducidos: utiliza la función *dosis-respuesta* para conocer como afecta el cambio en la calidad del bien público, al rendimiento de los demás factores de producción.

Método del coste de viaje: se aplica a la valoración de áreas naturales que cumplen una función de recreación en la función de utilidad familiar. Para ello se consideran los gastos o costos de viaje en que incurren los visitantes para poder disfrutar del bien en cuestión.

Método de los precios hedónicos: está metodología se basa en el valor de uso de los bienes complementarios¹⁸ para calcular el valor del bien ambiental.

Desde el punto de vista del desarrollo de la presente tesina y teniendo en cuenta el proyecto a analizar, debe ponerse claramente de manifiesto un aspecto adicional que presenta el caso en análisis: que en virtud de que nos encontramos frente a bienes o recursos comunes “globales”, los derechos u obligaciones que surjan como consecuencia de la gestión de los mismos recae en cabeza de los países involucrados, quienes deberán establecer los respectivos acuerdos internacionales que actúen como marco para el desarrollo de las negociaciones.

Accesoriamente, en dichos acuerdos deberán preverse figuras o mecanismos que contemplen la participación de los privados en los procesos de intercambio energético, sobre quienes pesaran finalmente tales derechos u obligaciones.

Adicionalmente, la tesina evalúa la posibilidad que puedan utilizarse otros mecanismos, tales como Acuerdos Negociados, Compensaciones o Acciones ante Convenciones Globales.

4) Antecedentes

a) Legales: Regulación de Chile y Argentina.

El análisis de los antecedentes jurídicos y normativos de la legislación vigente se sintetiza en una matriz legal cuya estructuración en cuanto a su relación con lo pertinente a interconexión eléctrica entre Argentina y Chile se compone de tres partes.

- Una primera referida a la legislación argentina de aplicación, que contempla las exigencias a cumplimentar por el emprendimiento en territorio nacional.
- La segunda trata de los aspectos regulados por la normativa chilena que atañe a la obra que se ejecuta en su territorio.

¹⁸ Supone complementariedad débil función de utilidad débilmente separable

· Finalmente el tercer aspecto que se incluye en la matriz legal está relacionado con la normativa internacional, tratados, protocolos, resoluciones y decisiones que deben atender en conjunto las partes involucradas en el emprendimiento, Argentina y Chile.

En este punto corresponde una aclaración, el caso de la República Argentina. Ella debe respetar tanto a la normativa que regula las relaciones entre países que integran el MERCOSUR, por ser estado parte, cuanto a la legislación particular suscrita y aprobada conforme los requisitos legales establecidos por cada país y que se relacionan con la interconexión eléctrica entre Argentina y Chile.

La matriz legal por su parte tiene como finalidad permitir y facilitar alcanzar el objetivo de establecer al menos tres cuestiones esenciales al objeto del trabajo: una, la de identificación de los actores involucrados, responsables, beneficiarios y afectados, tanto públicos como de carácter privado.

Otra, la determinación y delimitación de los requerimientos ambientales específicos con el propósito de determinar aquellas externalidades que deben ser valoradas en términos económicos de manera de poder cuantificar pasivos de carácter ambiental (Balance ambiental) de los intercambios energéticos, de electricidad en nuestro caso.

La tercera cuestión que se extrae de la matriz legal es la de orientación de las posibilidades jurídicas en camino a internalizar las externalidades identificadas.

b) Ambientales.

Se han decidido analizar algunos antecedentes internacionales, relevantes para este trabajo.

El caso de Canadá releva las exportaciones de energía limpia (hidroelectricidad y gas natural) de Canadá a Estados Unidos, produciendo en este último una disminución considerable de contaminación.

Otro caso singular es el relacionado con la contaminación transfronteriza de largo alcance, que fue objeto de numerosos estudios en la comunidad europea desde los años '70. Dichos estudios pusieron claramente de manifiesto los efectos nocivos de las

emisiones de compuestos de azufre y nitrógeno de algunos países sobre los ecosistemas de otros.

Por otro lado, se han estudiado metodologías de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs), con el propósito de identificar cómo dichos estudios analizan las externalidades producidas por cada proyecto.

Por último, se han analizado los documentos CIER 01 y CIER 02.

i) Canadá

La economía del Norte de América está altamente integrada. Canadá y Estados Unidos cada uno constituye para el otro el mayor socio comercial.

Aproximadamente el 85 % de las exportaciones de Canadá están dirigidas a EE.UU. Considerando solamente las exportaciones energéticas, se incrementa al 95%. Más de la mitad del gas natural producido en Canadá es enviado a EEUU, brindando una fuente segura y competitiva. Mientras que sólo el 7% de la energía eléctrica de Canadá es exportada a EEUU, 93% es hidroeléctrica.

Canadá estima que sus exportaciones de energía “limpia”, especialmente hidroeléctrica y gas natural, a los EEUU, producen un significativo beneficio ambiental.

En Julio de 2001, la VI^o Conferencia de los Partes (CoP6bis) reconoció que la energía “limpia” o que emite menos gases de efecto invernadero (GHG por su nombre en inglés: *greenhouse gas*), especialmente la renovable, hidroeléctrica, geotérmica y gas natural, puede promover beneficios ambientales globales, para alcanzar los objetivos de la Convención y Protocolo de Kyoto, y optimizar la conversión a este tipo de energía.

La hidroelectricidad y el gas natural son los commodities de energía limpia que Canadá exporta, produciendo menores emisiones de GHG en USA.

Varias consultoras y organismos han intentado calcular este beneficio producido por Canadá al exportar esta energía

limpia. Pueden destacarse B.C. Whistler¹⁹, T.J. McCann and Associates²⁰, ZIF Energy²¹, Cheminfo²², el propio Ministerio de Recursos Naturales de Canadá y el Departamento de Energía de los EEUU.

Más allá de los resultados particulares de cada estudio, se destaca la metodología propuesta por B.C. Whistler para el cálculo del beneficio.

Para estimar el beneficio ambiental global producido por las exportaciones canadienses de energía limpia, Whistler considera un escenario en el que el Gas Natural y la hidroelectricidad de Canadá no son producidos y exportados a EEUU.

Este análisis estudia el impacto general de las emisiones de este escenario.

Por ejemplo, si Canadá no produce ni exporta gas natural e hidroelectricidad a los EEUU, las emisiones en Canadá serían menores.

En los EEUU, la falta de energía limpia de Canadá podría producir un nuevo equilibrio del mercado energético. Se pueden plantear muchos escenarios, cada uno atendiendo diferentes combinaciones de reacciones del mercado energético de EEUU en respuesta a la falta de importaciones de energía de Canadá.

El Beneficio Ambiental Global es equivalente a:

- Qué emisiones globales (fuera de Canadá) existirán en la ausencia de exportaciones de Canadá de energía limpia,

¹⁹ 11Whistler, B.C., Impacts of Canada's Cleaner Energy Exports on Global Greenhouse Gas Emissions, Canada, Mayo 2002.

²⁰ T.J. McCann and Associates Ltd., Canadian Energy Vector Exports and Greenhouse Gases, Canada, Septiembre 2001

²¹ ZIFF Energy, Impacts of Canadian Electricity and Gas Exports in the United States

²² Cheminfo, Adjustments in U.S. Energy Markets Resulting from Reduced Canadian Exports of Natural Gas and Electricity, Canada, Febrero 2002.

menos, Las emisiones en Canadá asociadas con esas exportaciones.

Whistler asume que uno de esos escenarios ocurra. A partir de allí calcula las emisiones asociadas con este escenario en EEUU. La diferencia entre estas emisiones y las emisiones del caso base (en el que la energía limpia canadiense está disponible en los EEUU, o sea, el actual) constituye las emisiones *desplazadas o evitadas* en los EEUU.

Aunque Canadá es un exportador neto de gas natural e hidroelectricidad, Whistler también incluye las emisiones incurridas en la producción y transporte de cualquier importación de electricidad que realiza Canadá. Éstas son restadas del cálculo del Beneficio Global.

La conclusión a la que arriba Whistler es que el beneficio global producido por las exportaciones canadienses es de 82 millones de toneladas de CO₂ (Mt) para el año 2010, y de 13 Mt para el 1990. Los otros estudios mencionados coinciden prácticamente con esta estimación.

ii) Estudios de Impacto Ambiental. Aspecto internalizados.

El objetivo de los EIA es evaluar el Impacto Ambiental que la construcción y posterior funcionamiento de una central, un gasoducto o una línea de alta tensión pueda producir sobre la población del entorno, la fauna y la flora, el suelo, cultivos agrarios, el aire y el agua, el paisaje y los ecosistemas existentes en el área afectada al proyecto, así como los efectos socioeconómicos y culturales concernidos²³.

Se utiliza una metodología cualitativa y cuantitativa. Consta de un procedimiento de identificación de impactos ambientales a través de análisis matricial causa – efecto y de una valoración cualitativa de los principales impactos ambientales que pueden producirse en la fase de construcción y en la de funcionamiento.

²³ Instituto de Investigaciones Ecológicas, Master en Evaluación de Impacto Ambiental. Módulo a cargo de María Teresa Esteban Bolea

Las **Fases** de los EIA son:

Fase 0: Recopilación y revisión de toda la información existente

Fase I: Descripción de las actuaciones y de las distintas alternativas.

Fase II: Descripción del entorno de los proyectos

Fase III: Previsión de la incidencia de los proyectos sobre el entorno. Identificación de los impactos

Fase IV: Predicción de la magnitud de los impactos sobre cada factor ambiental. Valoración de los impactos.

Fase V: Medidas correctoras

Fase VI: Programa de Vigilancia

Cada uno de estos aspectos considerados son objeto de lo que podríamos denominar un análisis “pasa, no pasa”, teniendo en cuenta los límites establecidos en las regulaciones específicas de cada tema y, a partir de ahí, adoptar medidas de mitigación (fase V) y/o definir planes de gestión ambiental durante la construcción y posterior operación de las instalaciones (fase VI).

De esta manera, al incluir la fase de medidas correctoras se están internalizando los costos de mitigación de los efectos ambientales, en otras palabras, las externalidades negativas que este proyecto produce sobre el medio ambiente, que serían evitadas si se cumple, adecuadamente, la normativa ambiental subyacente en los Manuales de Evaluación de Impacto.

iii) Contaminación Transfronteriza – Lluvia Ácida

Durante los años `70, Suecia y Noruega alertaron sobre la creciente acidificación que se verificaba en el agua de ríos, lagos y otros ecosistemas, atribuible a los altos niveles de emisión de compuestos de azufre y nitrógeno originados en otros países. Esta situación, que inicialmente fue tomada con mucho escepticismo por parte del resto de los países

Europeos, resultó experimentalmente comprobada, verificándose que dichos compuestos viajaban miles de kilómetros por acción de los vientos antes de ser depositados.

Como resultado de la misma y de las fuertes presiones para disminuir las emisiones (fundamentalmente de SO₂) se concretaron distintas instancias en la discusión del tema las que, cronológicamente se sintetizan a continuación:

- · En Noviembre de 1979, como consecuencia del esfuerzo de los países escandinavos y de la creciente cantidad de elementos aportados por las investigaciones, se firmó la “Convención sobre Contaminación Ambiental Transfronteriza de Largo Alcance” (LRTAP). Si bien en la misma no se exigía compromiso alguno de reducción de emisiones a los participantes, en sus términos se expresaba la intención de limitar, tanto como sea posible, dichas emisiones y reducir gradualmente las mismas, empleando para ello la mejor tecnología posible que sea económicamente factible. No obstante esta ambigüedad, su importancia ha radicado en el reconocimiento del problema por parte de los países y de haber servido de plataforma para avanzar hacia compromisos que impliquen obligaciones. Luego de un proceso muy lento de ratificación, la Convención entró en vigencia en marzo de 1983.
- · En 1985 se firma el “Primer Protocolo del Azufre”, mediante el cual se requería que los países firmantes redujeran sus emisiones nacionales o flujos transfronterizos de azufre en, al menos 30 % tan pronto como sea posible, tomando como base de referencia los niveles de 1980. Esto fue considerado como un primer paso de un proceso de reducción mayor ya que, en ese momento se sabía que una reducción del 30 % no era suficiente y que para detener el proceso de acidificación creciente de áreas sensibles se requería una reducción del 80-90 %, no pudiéndose exceder la carga de 3-5 Kgm por hectárea por año.

Como consecuencia del avance de las investigaciones y de los crecientes daños observados en los bosques, se amplió el espectro del debate incorporando a la discusión los efectos acidificantes de los

compuestos de nitrógeno y los efectos del incremento del ozono troposférico, en cuya formación intervienen los óxidos de nitrógeno y los denominados Compuestos Orgánicos Volátiles (COV); dando por resultado que:

- En Noviembre de 1988 se firmara el Protocolo NOx, en el cual se estipulaba que a partir del año 1994 no se debían exceder los niveles de emisión de 1987. En una segunda instancia, algunos países propiciaron la fijación de una meta de reducción de emisiones de al menos 30 %, teniendo en cuenta las cargas críticas aceptadas internacionalmente, propuesta que, finalmente, no tuvo éxito.

- · En Noviembre de 1991 se firmara el Protocolo de VOC, en el cual los países firmantes se comprometieron a reducir estas emisiones en un 30 % para el año 1999, tomando como base de referencia las de 1988.
- · Como consecuencia de los estudios de estrategias de reducción en base al enfoque de cargas críticas, en Junio de 1994 se firmó el “Segundo Protocolo del Azufre”, en el cual se fijaban requerimientos distintos para cada país en lugar de un único porcentaje para todos los países, teniendo como meta final de largo plazo la reducción efectiva de contaminantes de manera tal de, al final, no se excedan dichas cargas críticas. A tal efecto, se fijan topes para el total de emisiones de cada país, los cuales deben ser alcanzados para el año 2000 y/o 2010. No obstante, y aún con este escenario de reducciones a futuro, los problemas de acidificación siguen siendo notables en extensas áreas de ecosistemas sensibles.

Se trae a colación este antecedente, en virtud de la analogía que presenta con nuestro caso, en cuanto al reconocimiento de un problema que trasciende el ámbito local y merece un tratamiento desde un punto de vista, al menos, regional.

iv) Proyectos CIER

El conjunto de estudios desarrollados en estos proyectos ha contemplado los aspectos ambientales de la integración energética en Sudamérica en el siguiente sentido:

- · Por un lado, de dichos estudios se ha evidenciado un alto grado de complementariedad tanto en la oferta (estacionalidad hidrológicas de las cuencas) como en la modalidad de la demanda.
- · Esta situación haría posible que, de concretarse interconexiones entre los mercados de los distintos países, los excedentes de energía hidroeléctrica permitan sustituir generación térmica convencional de baja eficiencia a base de carbón o combustibles líquidos, en mayor o menor medida dependiendo de la interconexión de que se trate y de la “rigidez” (capacidad) de dicho vínculo.
- · En función de ello, puede estimarse la magnitud de la emisión de CO₂ “evitada” en un periodo determinado como consecuencia de la interconexión.
- · Sin bien el Protocolo de Kyoto no incluye obras de gran tamaño como la que involucran proyectos de índole energética regional, en el futuro podrían desarrollarse mecanismos en el ámbito de la Convención Marco de Cambio Climático que facilitarían la implementación de proyectos de integración.

5) Descripción del Caso.

El caso en análisis trata de un emprendimiento privado destinado a abastecer el incremento de la demanda de energía eléctrica derivado de los proyectos mineros de Zaldívar y La Escondida (Antofagasta, Chile).

El parque de generación térmico del Sistema Interconectado Norte Grande de Chile (SING) se encuentra altamente (>30%) orientado hacia el empleo de carbón como combustible, lo que implica no sólo mayores emisiones de CO₂, sino la presencia de SO₂ aún suponiendo que se empleen medidas para su reducción.

TIPO DE COMBUSTIBLE	POTENCIA BRUTA INSTALADA (MW)	POTENCIA BRUTA INSTALADA %
Carbón	1205,74	33,08
Diesel	130,44	3,58%
Fuel Oil Nro 6	172,65	4,74%
Gas Natural, Incluye 643 MW de la Central de Termo Andes ubicada en la provincia de Salta.	2122,85	58,24%
Hidráulica	13,39	0,37%
POTENCIA BRUTA TOTAL INSTALADA	3645,07	100,00%

Esta circunstancia hace que, desde el punto de vista de mercado, resulte competitiva la exportación de energía eléctrica a partir de la disponibilidad de gas natural del lado argentino, sumada a un proceso de conversión de alta eficiencia.

A decir verdad, desde la óptica del inversor privado, también ha resultado atractiva la exportación de gas natural y su conversión en energía eléctrica del lado chileno. De hecho, esta situación derivó en la construcción de dos gasoductos que competían con la exportación de energía eléctrica pero que en definitiva no resultaron exitosas en el corto plazo, dado que ninguno de los tres proyectos ha logrado niveles de utilización satisfactorios (se encuentran utilizados en un tercio de su capacidad cada uno).

Cabe aclarar que este vínculo no constituye actualmente una verdadera interconexión entre el Sistema Argentino de Interconexión (SADI) y el SING, en virtud de que la Central Térmica Termoandes se encuentra aislada del SADI, atendiendo solamente la demanda de exportación con el agravante de que, por razones de confiabilidad, es despachada muy por debajo de su capacidad instalada. Esta situación hace que, por un lado no pueda importarse energía de los excedentes de capacidad del SING (los que tampoco pueden transportarse al Sistema Interconectado Central (SIC) de Chile, donde se concentra la demanda de Chile, y por otro, que no se cuente con el total de su

capacidad instalada de alta eficiencia para superar los problemas de congestión en el NOA argentino.

En consecuencia y siguiendo el criterio que las tesinas persiguen fines didácticos y metodológicos, el análisis tiene una componente significativa de estudio teórico o potencial y no necesariamente relacionado con la realidad actual de funcionamiento del proyecto.

El conjunto o racimo de proyectos involucrados en el intercambio energético son los siguientes:

- i) Producción de gas natural en yacimiento.
- ii) Gasoducto
- iii) Central Turbogas de Ciclo Combinado.
- iv) Línea de Extra Alta Tensión para el transporte hasta Chile.

En concordancia con lo señalado en el capítulo 3 punto b), inc. ii), resulta destacable el hecho de que los aspectos ambientales de cada uno de los proyectos se efectuó en forma independiente conforme a las regulaciones y a la aprobación de las autoridades de cada país en el tramo que corresponde a su territorio. Lo cual está evidenciando, precisamente, que el enfoque "clásico" del problema deja de lado los efectos ambientales que se producen como consecuencia del intercambio.

a).Descripción: Características físicas y normativa ambiental

Veamos, brevemente, los aspectos físicos involucrados en cada uno de los proyectos que componen el conjunto o racimo anteriormente mencionado:

Abastecimiento de Gas Natural a la Central.

El mismo se efectúa a través de una derivación de 15 km de longitud y X pulgadas? del gasoducto troncal Noroeste. Aquí cabría computar o ponderar la participación de este proyecto en las emisiones de metano, CO y CO₂ del conjunto: yacimiento, gasoducto troncal, derivación, estaciones compresoras, etc.

Central Turbogas de Ciclo Combinado.

La misma se compone de dos turbinas de gas de 203 MW cada una, con sendas calderas de recuperación de calor de gases de escape (HRSG) que proveen de vapor a un turbogenerador de 224 MW, totalizando una potencia de alrededor de 630 MW.

La operación conjunta del ciclo redundante en una eficiencia de conversión de 55 – 58 % a plena carga (Rendimiento térmico = 1480 – 1560 Kcal/kWh).-

Como ya se mencionara, la central emplea gas natural como combustible, aunque inicialmente se previó la utilización de gas-oil en determinadas circunstancias, llegándose incluso a construir los tanques de almacenaje para el mismo.

Las turbinas de gas cuentan con cámaras de combustión equipadas con quemadores de baja emisión de NOx que garantizan que los niveles de dichos compuestos en los gases de escape se encuentren por debajo de 20 ppm exigido por la normativa vigente y que es periódicamente auditada por el ENRE y por la CNEA. Asimismo, dichos controles se complementan con un registro continuo de las emisiones de NOx y O2 por chimenea. En lo que respecta a las emisiones de SO2 y material particulado (MP), puede afirmarse que, en la medida que sólo se utiliza gas natural, las mismas resultan virtualmente insignificantes.

Por su parte, la reglamentación ambiental vigente exige la realización de estudios de calidad del aire, para lo cual emplean modelos de difusión atmosférica que permiten determinar la “pluma” de emisión de chimenea y sus potenciales efectos.

En la etapa correspondiente al ciclo de vapor en cascada se identifican los siguientes procesos que tienen un impacto relevante sobre el medio:

a) En virtud de que el ciclo emplea torres de enfriamiento para refrigeración del condensador, requiere un aporte permanente de agua, la cual se extrae de un acuífero subterráneo. El otorgamiento de la autorización para la utilización de agua subterránea se encuentra dentro de la órbita de competencia de la Autoridad local (provincial) en la materia, quien, asimismo, fijará los límites máximos para la tasa de extracción de la misma de tal manera de no deprimir la napa perjudicando otros aprovechamientos del acuífero.

b) Parte del aporte de agua subterránea se emplea para reposición del agua de ciclo (condensado), para lo cual es sometida a un proceso de desmineralización mediante el tratamiento con resinas intercambiadores de iones. Dichas resinas deben, a su vez, ser regeneradas en su capacidad de intercambio mediante su tratamiento con soluciones de SO_4H_2 (ácido sulfúrico) y NaOH (hidróxido de sodio), elementos que, previamente a su evacuación, son convenientemente neutralizados en la planta de tratamiento de efluentes. Finalmente, el volcamiento de efluentes se efectúa en el Río Mojotoro, en el cual existe un continuo control y registro de pH.

c) El proceso de intercambio de calor que se lleva a cabo en la torre de enfriamiento, produce importantes cantidades de vapor que se dispersan en la atmósfera circundante pudiendo, eventualmente, producir neblinas que deriven en consecuencias inesperadas (p.ej.: accidentes de tránsito).-

d) Por último, a fin de evitar los efectos nocivos del exceso de concentración de sales minerales, la formación de algas y microorganismos, periódicamente se efectúan purgas en la torre de enfriamiento que posteriormente se vuelcan con el resto de los efluentes.

Línea de Extra Alta Tensión para el transporte hasta Chile.

Se trata de una línea de 345 kV de tensión nominal con una longitud total de 408 Km., de los cuales 270 Km. son recorridos en territorio argentino (Guemes – Paso de Sico).

A lo largo de su traza, que se emplaza a 4000 msnm, atraviesa zonas con severas condiciones climáticas, fuertes vientos, muy bajas temperaturas y elevada actividad eléctrica de origen atmosférico.

Constructivamente, se han empleado estructuras tipo “Y” autoportantes y “V” arriendadas de una altura promedio de 35 m, mientras que el vano promedio es de 400 m.

En su recorrido cruza zonas de elevada y variada sensibilidad ambiental, entre las cuales predominan las correspondientes a la afectación del patrimonio histórico, antropológico y arqueológico, la protección de la flora y fauna autóctona y la preservación del suelo, mientras que los aspectos de interferencia con áreas pobladas han sido mínimos.

Estas circunstancias obligaron a que, durante el periodo de su construcción y con la ayuda de expertos geólogos y baqueanos de cada región, fuera necesario introducir numerosas modificaciones en la traza inicialmente prevista, en algunos casos por razones técnicas (dificultades para acceder o fundar) y en otros por el impacto visual que provocaban las estructuras sobre el paisaje.

Entre los aspectos eminentemente técnicos que contempla la Evaluación de Impacto Ambiental, figuran los niveles de los campos eléctrico y magnético, radiointerferencia y ruido audible que se producen durante la operación de la línea, los cuales tienen como límites máximos admisibles (Res. S.E. N^o 77/98) los siguientes:

Parámetro	Valor (Unidad)	Referencia
Campo Eléctrico	3 (kV/m)	Medido al borde de la faja de servidumbre y a 1 m sobre el nivel del suelo
Campo Magnético	25 (mT)	Medido al borde de la faja de servidumbre y a 1 m sobre el nivel del suelo
Radio Interferencia	54 (db)	Medido a 5 veces la altura de la línea, el 80 % del tiempo Diurno 30 (db) Protección de señales radiofónicas
Ruido Audible	53 (db)	Medido a 30 m del eje de la línea o al borde de la faja de servidumbre
Ozono	0,12 (ppm)	Valor de referencia en partes por millón en volumen

Normativa Ambiental

La estructuración de la matriz legal relacionada con la interconexión eléctrica entre Argentina y Chile está conformada por tres partes. Una primera referida a la legislación argentina vigente y de aplicación al caso en estudio en cuanto hace a la obra en territorio nacional.

La segunda relacionada con la legislación chilena vigente y de aplicación a la obra en territorio chileno.

La tercera que atiende a la normativa internacional en la materia. En este punto debe distinguirse que Argentina tiene que respetar las normas vigentes del MERCOSUR por ser estado parte y además atender las cuestiones jurídicas particulares que relacionan la interconexión eléctrica con Chile.

La matriz legal persigue el objetivo de identificación de actores responsables y los requerimientos ambientales a los fines del establecimiento de las externalidades que deban ser valoradas en términos económicos y determinar pasivos ambientales (balance ambiental) de los intercambios de energía.

Adicionalmente procura orientar en las posibilidades jurídicas de la internalización de esas externalidades ambientales.

En el anexo I se presenta el desarrollo de la matriz legal

b). Identificación de los Actores involucrados: Públicos y Privados, Responsables, Beneficiarios y Perjudicados, locales y extranjeros.

La identificación de los actores exige explicitar que el principio de análisis que guía su determinación parte del estudio de la matriz ambiental que como anexo se agrega. El objeto que se procura es la identificación de los actores relacionados con el tema de estudio cuya participación y funciones, conforme la actividad específica que desarrollan se materializa en diferentes momentos.

En efecto, algunos de ellos tienen participación desde el momento mismo de la concepción del proyecto, otros se incorporan durante la

construcción y algunos lo hacen desde la puesta en marcha de la obra y durante toda su vida útil.

Y, en segundo lugar, una vez que se han determinado los aspectos señalados, se debe dilucidar, de este universo, cual es el conjunto de actores, desde lo ambiental, beneficiados y perjudicados, o que se sitúan en el límite entre uno y otro. Es decir, identificar, especificar, quienes, cualquiera sea su naturaleza, pública o privada, resultan titulares de un derecho y quienes tienen una obligación, un deber jurídico de carácter ambiental, que puede, o no, traducirse en una compensación de carácter económico o de otra índole.

Se trata de una derivación de la identificación de los actores, determinación de responsabilidades por los efectos indicados, cuyo compromiso adquiere diferente gradación e impacta de forma directa o indirecta sobre el análisis de la interconexión internacional de electricidad. Ello nos lleva a adelantar que identificaremos en general los actores involucrados, y conforme nuestro análisis está orientado a las emisiones de GEI evitadas, las responsabilidades se reducen significativamente, derivar a calificar aquellos “actores claves” que interesan al caso de análisis.

Con este sintético marco podemos avanzar diciendo que se hemos identificado los actores involucrados, calificados según su naturaleza, pública o privada, y su jurisdicción, nacional, provincial o comunal, y el país de que se trate, tanto desde el punto de vista institucional, cuanto conforme sea el rol que tiene su participación en el caso.

Así, desde el punto de vista de la legislación argentina y desde lo institucional y dentro de la órbita federal, los responsables de las decisiones en materia de establecimiento de la política energética y consecuentemente de la estrategia ambiental que guía a esa política son las autoridades ejecutivas y legislativas.

En efecto, los encargados de definir jurídicamente el Marco legal Regulatorio, las normas y demás requerimientos complementarios que hacen a la calidad y eficacia del servicio y a los que habrá de ajustarse quien decida prestar servicios energéticos, ejemplo concesionarios, son los órganos señalados, específicamente en el caso del Poder Ejecutivo aquellos Ministerios con competencia en la materia, sus Secretarías, Subsecretarías y Direcciones.

Siguiendo por la estructura institucional jerárquica, se encuentra un segundo grupo de actores involucrados, cuyo papel es el de control y monitoreo de los emprendimientos energéticos que se realizan a la luz de la normativa vigente dentro del ámbito de su competencia, son los Entes Reguladores, electricidad y gas.

Se trata de la aplicación de la regla suprema del artículo 41 que prevé que corresponde a la nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección.

Además cuando, como es el caso de la obra dentro del territorio nacional, Argentina, y se interesa a más de una jurisdicción, como es nuestro tema, aparecen además aquellos actores públicos provinciales y municipales o comunales en este caso en virtud de la norma constitucional citada que agrega en su párrafo final ...”a las provincias complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”, se complementa con la pauta del artículo 124 que establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Ello nos deriva a las exigencias de la Constitución de la Provincia de Salta, artículos 78, 79 y 82, conforme se señala en la matriz legal que se anexa y a la cual remitimos.

Resulta también actor reconocido por la normativa vigente, el Defensor del Pueblo.

En la órbita privada, los actores involucrados que interesan al análisis ambiental de las externalidades que la obra produce y que no se encuentran internalizados, prosiguiendo la metodología de agruparlos según el papel o rol que la estructura legal le asigna se distinguen entre:

- 
- a) los que tienen a su cargo la coordinación y administración del mercado, se trata de los encargados de coordinar el funcionamiento del mercado eléctrico, en este caso CAMMESA, donde el estado participa en minoría.
 - b) los que actúan como productores, es decir los que se ocupan del abastecimiento del fluido eléctrico, oferentes, generadores o titulares de una actividad de interés público, los titulares de la CTCC, la consultora, la constructora y los transportistas y distribuidores, titulares de una concesión o licencia de un servicio público.
 - c) Finalmente, los que requieren, consumen o demandan estos servicios, se trata de los grandes consumidores, reconocidos por la ley para actuar fuera de la regulación, las poblaciones de la traza y de las intermediaciones a la central de generación y la sociedad en su conjunto, sometidos al régimen de regulación del servicio. Cabe adicionar en esta distinción a las ONGs.

Mirado el asunto desde la ley chilena, Constitución, artículo 19, ley de Bases del Medio Ambiente, 19.3300/94 y conforme idéntica metodología, deberemos distinguir los actores públicos, partiendo de los órganos legislativo y ejecutivo, pasando por los ministerios relacionados y los responsables de la política sectorial, CNE, continuando por los organismos encargados del control y monitoreo, la SEC y CONAMA, el administrador del mercado, CDEC.

En cuanto a los privados, beneficiados y afectados, podemos citar los generadores que dejan de producir como consecuencia del ingreso de electricidad por importación y la población aledaña a ella, la encargada del transporte, las poblaciones de la traza en suelo chileno, las poblaciones que aprovechan el servicio.

De lo expuesto podemos clasificar en general los actores involucrados que se identifican a partir de la Matriz Legal, considerando los aspectos institucionales, el grado de responsabilidad y los beneficios o perjuicios que se producen.

Desde esta clasificación establecemos, para el caso de la obra en territorio argentino, según la normativa señalada en el anexo, Matriz Legal, aquellos actores que denominamos claves en cuanto a la responsabilidad que les cabe en los resultados ambientales finales.

Se indican además sus roles y funciones y el tiempo en el cual se articulan al proyecto, que en definitiva es lo que determina el grado de responsabilidad.

Las razones de esta simplificación obedecen a que nos concentraremos en un elemento muy específico cual es el de las emisiones de GEI evitadas, que reduce significativamente el número de actores involucrados.

Así tenemos:

I. Considerando solo los actores responsables de carácter Público, se puede resumir desde lo institucional y dentro de la órbita Federal:

Aspecto Institucional	Argentina	Chile
Organismo Regulador	ENRE	Ministerio de Economía
Control de Concesiones	ENRE	CNE
Políticas Sectoriales	Secretaría de Energía/Subsecretaría Electricidad	CNE
Operador del Sistema	CAMMESA	CDEC
Administrador del Mercado	CAMMESA	CDCE
Organismo de Planificación	SE, solo a nivel informativo./ SDS	CNE. Planificación Indicativa CONAMA
Participación del Estado	Regulación y Control	Regulación y Control
Organismos de control ambiental	ENRE / SDS / DNHyST	CONAMA / SEIA

II. Atendiendo a los Actores Privados, Responsables.

Nº	Argentina	Chile
1	Empresa Constructora	Idem. Empresa Constructora
2	Consultora	Idem. Consultora
3	Generadora / Transportista	Transportista
4	ONGs	Idem. ONGs.

III. Atendiendo a los Actores Privados que resultan Beneficiarios y/o Perjudicados:

Nº	Argentina		Chile	
	Beneficiados. Económicamente	Perjudicados. Ambientalmente	Beneficiados. Ambientalmente	Perjudicados. Económica y Ambientalmente
1	Empresa Constructora/Consultora	Poblaciones de la Traza.	Poblaciones aledañas a la(s) CTC que dejan de producir	Poblaciones de la Traza
2	Empresa Generadora	Poblaciones cercanas a la CTCC	Poblaciones/Industrias que se abastecen de la interconexión	Central(es) que dejan de generar
3	Empresa Transportista	Sociedad civil en general	Grandes Usuarios con contrato.	-----

De esta enumeración simplificada se puede concluir que resultan “Actores Claves”, con las aclaraciones realizadas más arriba, principalmente el ENRE cuya responsabilidad como organismo que concentra la responsabilidad del Estado Nacional en la aplicación de

las políticas y la regulación y el control necesario, en este caso, de las cuestiones ambientales relacionadas con las obras y los servicios eléctricos. Este organismo se articula al proyecto desde su génesis y participa de manera directa durante todas las etapas en las que podemos dividir el estudio de las obras, siguiendo las metodologías que la normativa vigente exige.

En efecto su tarea se manifiesta en el momento mismo de la gestión, por parte de los privados, del respectivo Certificado de Conveniencia y Necesidad Pública hasta el seguimiento mismo de la Gestión Ambiental.

Otros actores claves, estos de carácter privado, resultan el Generador y el Transportista cuyos roles y funciones parten de la obligación de cumplimiento de los reglamentos y resoluciones relativas a la observación de las políticas ambientales pertinentes como así también de respetar las restricciones y oportunidades ambientales en las distintas etapas de las obras y de las medidas, acciones y/o correcciones necesarias, lógicamente se comprende también la responsabilidad de operar y mantener las instalaciones y equipos de manera que no constituyan peligro alguno para la seguridad pública.

Prosigue con la exigencia de integrar objetivos ambientales diferenciados de manera de optimizar las características de diseño, construcción y operación del sistema, correspondiendo elaborar e implementar un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) conforme la normativa del ENRE 555/2001.

Estos actores, que involucran en las distintas etapas a los consultores ambientales que requiere la normativa de aplicación y a los responsables de la construcción de las obras, se articulan al igual que en el caso del ENRE desde el momento mismo de la decisión de llevar adelante un emprendimiento como el que nos ocupa.

c) Identificación de los Impactos: Magnitud e Incidencia.

Analizar los impactos ambientales producidos por efecto antropogénico implica considerarlos desde dos puntos de vista.

Uno desde un plano espacial, los efectos de la generación y el transporte de energía eléctrica de carácter internacional, sean estos positivos y/o negativos pueden producirse en otro lugar diferente al de origen de las acciones. Se manifiestan cuando se efectúan actividades, en este caso generación en la localidad de Güemes, provincia de Salta, República Argentina, y sus beneficios ambientales se disfrutan en otro lugar, Segunda Región, Zaldibar y alrededores, en la República de Chile.

Por otra parte, no siempre los efectos ambientales, externalidades no internalizadas, se distribuyen espacialmente de manera uniforme, generando heterogeneidades de difícil determinación desde lo político, jurídico, económico y social. Estas disparidades generan a su vez problemas de implicancia local, regional y global (alcance de los efectos), según quien resulte receptor de esos efectos (aire, agua, suelos) y las características del impacto ambiental (uso de cuencas hídricas compartidas, recursos naturales de naturaleza internacional etc.)

Martínez Alier propone la utilización de por lo menos tres indicadores, para establecer la magnitud e incidencia de estos efectos. Uno "Capacidad de Sustentación Absorbida", ello permite determinar la dependencia de la población de una región en relación al resto del mundo.

Otro, es el de "Apropiación Humana de la Producción Primaria Neta de Biomasa" que tiende a demostrar que existen regiones del mundo que viven muy por encima de su propia producción de biomasa.

El tercer indicador es el "Espacio Ambientalmente Ocupado", que pretende mostrar que los países desarrollados utilizan una cantidad de recursos que representan una superficie muy superior a la de sus territorios.

Los indicadores, su medición, dan una idea más acabada a la responsabilidad que compete a cada nación dentro del concierto de naciones del mundo, mostrando además que el principal problema es el establecimiento de quienes se benefician de la apropiación privada de los efectos positivos de las acciones.

Esto se relaciona con el concepto de externalidad en el sentido de que alguien se apropia de un activo natural sin asumir sus costos y mucho

menos compartir sus beneficios o renta ambiental. Sería una suerte de externalidad no internalizada.

Este sería nuestro caso. Se genera en un País, Argentina donde consecuentemente se producen efectos negativos desde lo ambiental y se beneficia otro país, Chile, como resultado de una disminución de sus emisiones en CO₂, SO₂, NO_x y MP entre otros.

El segundo punto de vista está dado desde lo temporal. Se trata del desfase que ocurre en el tiempo. Los efectos de un hecho acaecido en determinado momento se manifiestan con posterioridad en función de diversos factores que dilatan y retrasan el momento de su aparición. Las consecuencias de estas acciones resultan mayormente de caracteres irreversibles y acumulativos, con lo que se desvirtúa el precepto que sostiene la idea de compensación mediante el pago a los perjudicados.

Está relacionado también con el caso de estudio en el sentido que las externalidades, no internalizadas, señaladas tienen efectos futuros, vale decir tienen incidencia sobre las generaciones futuras quienes, por otra parte, no participan al tiempo de la decisión.

Se agregan las incertidumbres respecto de la magnitud de los efectos de las acciones presentes sobre el medio ambiente que mayormente resultan desconocidas lo cual dificulta su actualización y adecuada valorización.

Cuantificación del Impacto

Como se desprende de la breve descripción de los principales procesos físicos del punto 5.a), existe un conjunto de numerosos impactos sobre el medio ambiente que, directa o indirectamente, han sido internalizados en términos económicos en cada uno de los proyectos involucrados.

En otros términos, esto significa que cada uno de estos impactos ha sido contemplado por una reglamentación emanada de una autoridad local o nacional, que ha establecido límites máximos permisibles para los mismos, cuyo incumplimiento deriva en penalizaciones dinerarias, razón por la cual, las medidas o dispositivos de mitigación han sido incluidas en la evaluación técnico-económica del proyecto.

En este sentido, se pueden citar como ejemplos típicos, el empleo de tecnología de baja emisión de NOx, los requisitos de la planta de tratamiento de efluentes, los eventuales cambios de la traza prevista, estructuras y fundaciones especiales, etc.

Pero, como ya se ha señalado en los puntos anteriores, existe otro conjunto de impactos, entre los cuales se encuentra la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que, por un lado revisten el carácter de inevitables generando lo que se podría denominar un “pasivo ambiental” cuyos efectos tienen lugar dentro de nuestro país y que, por otro lado, la energía eléctrica generada con esta tecnología y exportada al país trasandino tiene un impacto ambiental “positivo”, en la medida que esta energía de importación “desplaza” energía generada localmente con una tecnología menos eficiente y “evita” mayores emisiones de GEI.

Metodología para la Cuantificación del Impacto

Veamos primeramente algunos elementos que permiten cuantificar aproximadamente las emisiones producidas por cada uno de los proyectos que integran lo que hemos denominado “racimo de proyectos” en el punto 4.c), para, posteriormente, proceder al planteo de distintos escenarios de abastecimiento en el SING de Chile y evaluar sus respectivos balances ambientales.

Se remite al Anexo II para el detalle de los cálculos realizados.

· Producción de Gas Natural

La producción de Gas Natural produce emisiones especialmente por venteo y fugas de Metano (CH₄), las cuales han sido estimadas de acuerdo a porcentajes típicos de emisiones en Yacimiento, extractados del Inventario de Emisiones de GEI de los EE.UU.

Luego han sido transformadas a emisiones equivalentes de CO₂, tomando como horizonte de calentamiento de 100 años (CO₂ = CH₄ * 24 veces).

· *Transporte de Gas Natural*

Se han considerado las pérdidas de gas por fugas de metano de los gasoductos y las emisiones de CO₂ por el consumo propio de las Plantas Compresoras, en este caso, motocompresoras.

Se han considerado los datos de consumo propio de TGN en las Plantas Compresoras.

· *Central Térmica Ciclo Combinado*

Del Proyecto CIER 02, Fase II, se ha extractado la siguiente información de emisiones por tipo de combustible (extraídas a su vez de las Greenhouse Gas Inventory Reporting Instructions, IEA, 1997) y cuyos valores se encuentran expresados en g/kCal consumida:

Combustible	CO₂	NO_x	Partículas	SO₂
Carbón Mineral	0.39	0.001377	0.000402	0.002303
Gas Natural	0.23	0.000787	0.000001	0.000003
Gas Oil	0.31	0.001174	0.000002	0.000356
Fuel Oil	0.33	0.001181	0.00009	0.000419

Con la información contenida en estos factores de emisión se puede estimar la magnitud de las mismas no sólo para un ciclo combinado sino para cualquier central térmica que utilice alguno de los combustibles señalados, empleando la siguiente expresión:

$$E_{i,t} = E_t \times C_e \times F_i \times 10^{-6}$$

donde:

$E_{i,t}$: emisiones del compuesto "i", en el periodo "t", expresado en toneladas

E_t : energía generada en el periodo "t", expresada en kWh

C_e : consumo específico de la central, expresado en kCal/kWh

F_i : factor de emisión del compuesto “i”, expresado en g/kCal

A su vez, el consumo específico se encuentra relacionado con la eficiencia térmica de la central a través de la conocida expresión:

$$\eta_{ef} (\%) = (860 / C_e) \times 100$$

- Línea Extra Alta Tensión

Para este proyecto, y como ya se expresara al mencionar los aspectos incorporados en la EIA, la única emisión que puede resultar relevante es la correspondiente al ozono pero que, en todo caso, puede considerarse como un impacto de alcance local a ambos lados de la frontera.

Esquema de Abastecimiento de Chile

A continuación se analizan algunas cuestiones relativas al abastecimiento en el SING de Chile, las que aportarán importantes elementos que, posteriormente, nos servirán como hipótesis de trabajo:

- El parque térmico del SING chileno está compuesto conforme al siguiente cuadro comparativo de potencia instalada por tipo de combustible, extractado de la CNE:

Tipo de combustible	Potencia Instalada (MW)	Potencia Instalada (%)
Carbón Mineral	1205,74	33,20
Fuel Oil N° 6	172,65	4,75
Diesel	130,44	3,59
Gas Natural	2122,85	58,45
Total	3631,48	100,00

- La demanda máxima del SING es de aproximadamente 1.100 MW, mientras que la energía total generada discriminada por tipo de central térmica, según una clasificación realizada por la propia CNE es la siguiente:

Año 2002

Central Térmica	Energía (MWh)	Energía (%)
Ineficiente	1.958.127	18,89
Eficiente (carbón, diesel)	1.892.346	18,25
Eficiente (g.n. c.simple)	861.838	8,31
Eficiente (g.n. c.comb.)	3.820.240	36,85
Termoandes	1.767.814	17,05
TOTAL	10.300.365	99,35

Año 2003 (al 25/09)

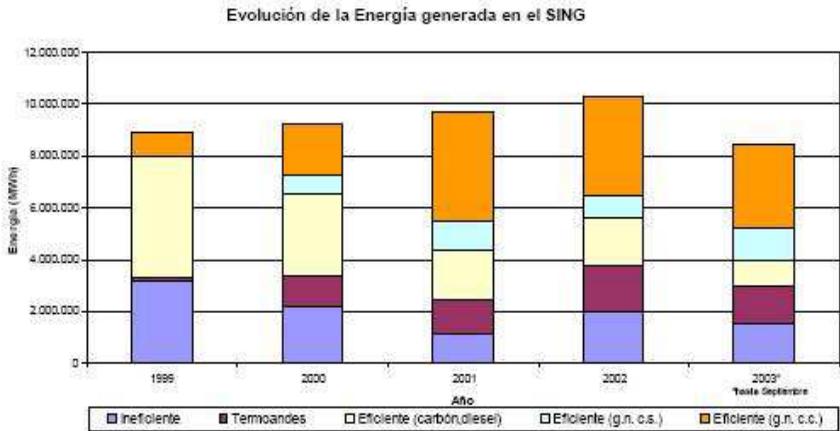
Central Térmica	Energía (MWh)	Energía (%)
Ineficiente	1.508.212	17,78
Eficiente (carbón, diesel)	1.042.605	12,29
Eficiente (g.n. c.simple)	1.231.397	14,52
Eficiente (g.n. c.comb.)	3.200.940	37,54
Termoandes	1.448.663	17,08
TOTAL	8.431.786	99,42

✓ Como se desprende de los datos anteriores, la participación de la generación térmica tiene un alto factor de utilización, debido a la muy escasa participación de las centrales hidráulicas de pasada (< 1%) de Cavancha y Chapiquiña.

✓ Suponemos que la eficiencia promedio del parque generador ineficiente es de aproximadamente 30 %, resultando un consumo específico de 2850 kCal/kWh.

✓ Suponemos que la eficiencia promedio del parque generador eficiente (carbón, diesel) es de aproximadamente 40 %, resultando un consumo específico de 2150 kCal/kWh.

En función de los datos obtenidos, se grafica la evolución de la energía generada en el SING en el periodo 1999-2003 (según datos de la CNE) discriminada por tipo de central térmica, combustible utilizado y eficiencia en la conversión de energía.



Del mismo puede observarse claramente la tendencia creciente a la sustitución de generación ineficiente, o bien eficiente, pero a partir carbón mineral o diesel, por centrales que emplean gas natural en turbinas de alta eficiencia (aeroderivadas) ya sea en ciclo simple o ciclo combinado con turbinas de vapor.

Escenario Base: Generación de Termoandes

El resultado del cómputo de las emisiones de CO₂ según la metodología descrita es el siguiente:

EMISIONES DE CO₂				
País	Yacimiento (tn/año)	Transporte (tn/año)	Generación (tn/año)	TOTAL
Argentina	0,038	628,9	1.162.604,5	1.163.233,4
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0

El desglose del cálculo y demás datos se incluyen en el Anexo II.

Escenarios de Sustitución de Generación en Chile

A los fines del análisis de las emisiones evitadas por el caso en estudio, y teniendo en cuenta las fuentes de generación de energía en Chile, se plantean diversos escenarios de sustitución de generación chilena que contemplen un amplio espectro en la participación de las exportaciones argentinas:

1) La energía aportada por la central Termoandes sustituye generación que, aunque eficiente, se produce a partir de carbón mineral. Esta situación no contempla integración energética entre ambos países.

EMISIONES DE CO₂				
País	Yacimiento (tn/año)	Transporte (tn/año)	Generación (tn/año)	TOTAL
Chile	68.656,9	34.332,8	2.680.956,0	2.783.945,7

2) La energía aportada por Termoandes sustituye un 50% de Generación en base a carbón mineral y otro 50% en base a gas natural argentino en centrales de generación turbogas operando a ciclo abierto.

EMISIONES DE CO₂				
País	Yacimiento (tn/año)	Transporte (tn/año)	Generación (tn/año)	TOTAL
Argentina	0,03	4.016,6	0,0	4.016,7
Chile	34.328,4	21.898,7	2.253.953,0	2.310.180,1

3) La energía aportada por la Termoandes sustituye generación eficiente a partir de gas natural argentino en centrales de ciclo combinado:

EMISIONES DE CO₂				
País	Yacimiento (tn/año)	Transporte (tn/año)	Generación (tn/año)	TOTAL
Argentina	0,038	4.016,6	0	4.016,7
Chile	0	4.732,3	1.162.604,5	1.167.336,8

Los cálculos detallados de cada una de las etapas de los escenarios propuestos se adjunta en Anexo II.

Se recuerda que se trata de un ejercicio didáctico, por lo que algunos cálculos, y los datos empleados para los mismos, pueden contener diferencias con los valores reales medidos en cada una de las etapas. Se ha buscado proponer una metodología de análisis más que arribar a un resultado exacto.

Emisiones evitadas en Chile

A continuación se resumen las emisiones evitadas para cada uno de los escenarios en relación al escenario base.

Escenario	EMISIONES TOTALES			Emisiones Evitadas respecto del Esc. Base
	Argentina	Chile	Total	
Base	1.163.233	0	1.163.233	0
1	0	2.783.946	2.783.946	-1.620.712
2	4.017	2.310.180	2.314.197	-1.150.963
3	4.017	1.167.337	1.171.353	-8.120

en Toneladas de CO2 por Año

d) Identificar que impacto tiene su origen en acciones destinadas al mercado interno y cuales al externo.

En base a los conceptos vertidos en el punto anterior, cabe expresar que la determinación de las magnitudes que deben imputarse, motivada por las acciones sobre el medio ambiente, al mercado interno y al externo, en nuestro caso en estudio, la interconexión internacional Güemes – Zaldibar, resulta bastante sencilla.

En efecto, la razón de nuestra aseveración encuentra fundamento en el hecho particular que la obra se ha realizado exclusivamente para exportar energía eléctrica, de tal manera todas las acciones que se realizan y consecuentemente los efectos ambientales que estas

producen, sean tanto aquellos de carácter espacial cuanto los de naturaleza temporal, están destinadas al mercado externo.

Vale decir que los resultados, consecuencias (positivas y/o negativas) tendrán que ser asignados a las transacciones económicas que se generan con motivo de la comercialización de la energía eléctrica producida y entregada.

6. Alternativas de Internalización de las Externalidades.

Nuestro propósito al respecto, en el caso particular que estamos analizando, es contrastar este punto de vista “estático” de una interconexión energética, focalizando la atención en el siguiente problema:

- Partiendo de la base de reconocer que, en virtud del intercambio de energía a través de la frontera, existe un impacto inevitable sobre el medio ambiente (si bien controlado, ya que el nivel de emisiones se encuentra por debajo de los límites admisibles para la generación eléctrica a partir de este combustible) que implica un “costo” ambiental asumido localmente.
- Este impacto tiene su contrapartida en un “beneficio” que se produce del otro lado de la frontera (o tal vez remotamente).
- Cómo y entre quiénes distribuir la “renta ambiental” neta que se produce como consecuencia de esta transacción.

El problema de acceder a un nivel óptimo de contaminación es un problema denominado “de falla de mercado”, dada la imposibilidad (por sus elevados costos de transacción) de que los agentes económicos privados bilaterales, determinen un precio y una cantidad para reducir las emisiones contaminantes.

Por ello, las soluciones a este problema requieren:

- a. alterar los precios de mercado de manera que incluyan los costos estimados de los efectos externos de las emisiones, (solución a lo Pigou) o
- b. definir nuevos derechos de propiedad que permitan a los agentes negociar hasta encontrar la solución óptima (solución a lo Coase)

Como se señala en el punto 2, las soluciones de mercado a lo “Coase” no son aplicables a la cuestión ambiental, por lo siguiente:

- 1) la apropiación privada de recursos comunes los ha llevado a la desaparición.
- 2) Dicha privatización se podría quedar a mitad de camino, ya que su titular no podría explotar todos los beneficios de su recién adquirido recurso.
- 3) El teorema de Coase presenta supuestos muy restrictivos y muchos autores han demostrado que una de sus conclusiones fundamentales es incorrecta (la que afirma que es irrelevante a favor de quien se determine el derecho de propiedad).

Lo que sí sería factible es que los privados negociaran una vez que la intervención directa del regulador hubiera fijado las cantidades de emisiones contaminantes, para asignar el reparto de esa cantidad de la mejor manera posible.

Por estas cuestiones resulta necesario un “paraguas” institucional emanado de una autoridad superior con el fin de regular estos aspectos y permitir la internalización buscada. En el siguiente punto se desarrolla este aspecto. Luego, se enumeran una serie de soluciones subóptimas que quienes deban legislar en cada país deberán considerar a los fines de diseñar su normativa institucional.

a) Marco Jurídico – Regulatorio adecuado

El proceso de aceleración, profundización y consolidación de la integración energética, eléctrica en este caso, argentino – chilena debería organizarse en torno a objetivos estratégicos tendientes a producir cambios significativos de la situación actual y reconocer, valorar y controlar los logros alcanzados en materia medioambiental.

En este sentido dos aspectos deberían ser considerados:

a) habría que partir de los Tratados y Protocolos existentes y vigentes. En nuestro caso, el energético y en lo específico el medio ambiente, desde el Protocolo Adicional ACE N°16 sobre intercambios eléctricos del 29 de diciembre de 1.997, artículo VIII, apartado c) que crea subgrupos de estudios; y

b) aceptar que las emisiones que producen efecto invernadero tienen consecuencias transnacionales, por lo que su tratamiento, eliminación

y/o mitigación solo puede efectivizarse a través de instituciones internacionales.

Son justamente estos efectos transnacionales los que justifican que una autoridad conjunta, supranacional, se ocupe del control de emisiones, de los estudios sobre el nivel de contaminación y sobre la posibilidad de internalizar en común las externalidades que se generan.

El objetivo estratégico en materia de medio ambiente, y desde la óptica de la Constitución Argentina de 1.994, que adiciona en su texto a los llamados “Derechos de Tercera Generación”, debería implementarse a partir de la negociación y aprobación de una nueva especie de acuerdos bilaterales, que a semejanza con estos nuevos derechos denominamos también de “tercera generación”, aceptando que los anteriores a la reforma constitucional de 1.994 calificamos como de primera generación, los reglados por la CN en el artículo 75 inciso 22. que poseen jerarquía constitucional, serían de segunda generación y estos que se justifican en el inciso 24 de la citada norma constitucional los de tercera generación, y permiten avanzar en el reconocimiento de facultades de carácter regulatorio, prohibiciones específicas, mecanismos ejecutivos, planificación coordinada, el uso compartido del ambiente, incentivos, penalizaciones y obligaciones mutuas necesarias.

Las atribuciones y facultades deberían tener particular consideración respecto de las diferencias en lo relativo a necesidades y capacidades existentes entre Argentina y Chile.

La atención tendría que centrarse en la necesidad de alcanzar consenso en:

- a) el tema de emisiones de gases de efecto invernadero y lluvia ácida, particularmente de CO₂ y SO₂; CO; CH₄; etc.
- b) los modos de recabar información y la obligación de cumplimiento acerca del comportamiento del medio ambiente, local, regional y global;
- c) la estructuración de modalidades de resolución de controversias y/o conflictos entre prestadores de servicios energéticos;

d) las cuestiones relativas a programas comunes de educación ambiental (aunque este tema no es materia del presente estudio se incluye por su importancia y complementariedad).

La responsabilidad de la estrategia ambiental descrita, debería recaer en los Subgrupos de Estudios pertinentes creados en los Tratados y Protocolos citados, que denomináramos de primera generación, a quienes tendrá que dotarse, en un todo de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales de cada país, de capacidad decisoria, jurisdicción y competencia.

Un esquema como el propuesto para alcanzar efectividad requerirá de condiciones institucionales, políticas y técnicas tales como: Capacidad legal, técnica, de control y sanción, de coordinación con otras instancias y sobre todo de autoridad política.

Con ello se podrían reducir sustancialmente los costos ambientales y de mitigación de efectos negativos, resolver las compensaciones que respondan a reclamos valederos, mediar en la resolución de conflictos entre prestadores, actuar como un tribunal internacional controversial de primera instancia, facilitar la internalización de externalidades y maximizar el bienestar social de ambos países.

De esta manera, aunque las políticas ambientales prosigan su evolución dentro del territorio de cada país, la resolución de controversias y conflictos o problemas bilaterales con implicancia local y regional avanzarían de modo más efectivo, consolidando y acelerando el embrionario proceso de integración en marcha.

La falencia que se detecta, como diferencia importante, por ello la propuesta, es que, a escala de las relaciones internacionales no existen instituciones de ejecución que sean efectivas, que superen los meros compromisos de adopción de cursos de acción, establecidos en tratados y protocolos, asumidos por los países, de aquí la necesidad de esta nueva modalidad de Tratados y Protocolos que proponemos.

Su materialización sería un intento concreto de superar esta contingencia y pasar a una etapa de concreción y cumplimiento más efectivo de normativas conjuntas de tendencia universal.

b) Negociación entre Países. Acuerdos Transnacionales

i) Banking

Esta primer alternativa, quizás llamada de primer grado, consiste en que ambos países, sin un marco regulatorio de avanzada, cuantifiquen los beneficios y perjuicios ambientales de ambos, motivo de la interconexión.

A partir de dicha cuantificación, que podría seguir la metodología utilizada en la presente tesina, ambos países se reconocen mutuamente estos impactos y lo asientan en un documento para ser utilizado posteriormente cuando la regulación internacional referente a estos aspectos ambientales evolucione.

Esta alternativa ha sido denominada “banking” ya que se calcula el beneficio/perjuicio, y luego se “guarda” para el futuro, asimilándolo con la actividad de un banco con respecto a un ahorrista.

Este tipo de acuerdos es muy primitivo, dado que no traduce dichos beneficios o perjuicios en obligaciones o derechos para ambos países, ya sean monetarios o transaccionales.

ii) Acuerdos Voluntarios

Este método requiere un proceso de negociación entre los Reguladores de ambos países con las empresas involucradas, cuyo resultado redunde en un consenso de la necesidad de reducir las emisiones contaminantes, estableciendo para ello una cuantificación en cuanto a la cantidad y ritmo o temporalidad en la ejecución.

A través de estos acuerdos se establecen compensaciones internacionales para reducir las emisiones contaminantes. La metodología utilizada para asignar las compensaciones se orienta a permitir a las empresas contaminantes de un determinado país a realizar inversiones para conseguir reducir las emisiones en el otro país y conseguir exenciones o reducciones fiscales en el país de origen.

Esta metodología permite a las empresas elegir disminuir la contaminación en el segmento de la industria donde considere más eficiente hacerlo, obteniendo de esta manera los recursos para apoyar las inversiones donde la sociedad valora más la reducción obtenida.

Sin embargo, debe destacarse que la implementación de esta metodología entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, ha sido criticada por dos razones²⁴:

1. Los recursos destinados a proyectos que reduzcan las emisiones pueden disminuir otro tipo de ayuda para los países en desarrollo;
2. Puede que disminuyan los recursos destinados a reducir las emisiones dentro de las propias fronteras;

El incentivo para las empresas a participar en los acuerdos mencionados se centra en el compromiso del gobierno de no recurrir a otro tipo de instrumentos como los fiscales.

Esta metodología podría ajustarse al caso que nos ocupa, con la salvedad que la misma ha sido diseñada para lograr acuerdos entre países con distinto grado de desarrollo, donde el excedente de recursos del país desarrollado permite alentar o financiar inversiones en el país en desarrollo de manera tal de mitigar el efecto sobre el medio ambiente.

No obstante lo expuesto, podrían establecerse de común acuerdo, exenciones impositivas o promociones fiscales relacionadas al comercio de energía para el proyecto de “energía limpia” en base a las mejoras calculadas anteriormente.

Una posibilidad adicional es la configuración de una “burbuja regional”, considerando a ambos países como un conjunto frente a terceros, comprometiéndose como un bloque unificado.

Asimismo, ad-intra de la burbuja, se realiza un balance con los aportes de cada país a dichos objetivos externos, compensándose y asignándose responsabilidades para el cumplimiento de dichos objetivos.-

iii) Compensaciones por Bonos.-

Otro mecanismo para internalizar las externalidades aludidas consiste en acreditar como permisos de emisión los títulos representativos de capitales invertidos en proyectos destinados a reducir tales emisiones.

²⁴ Kohn y coautores (1996)

Para llevarlo a cabo se debe constituir un fondo, compuesto por los aportes de capitales públicos y privados multinacionales, destinados a financiar proyectos que reduzcan las emisiones de gases contaminantes.

Los títulos entregados a cambio de los capitales aportados podrían negociarse en un mercado secundario y ser utilizados por quienes los adquieran para acreditarlos contra las obligaciones de reducción de emisiones. Los títulos representativos del “Mecanismo para el Desarrollo Limpio”, definidos en el Protocolo de Kyoto, pertenecen a este tipo de herramientas.

Para la adopción de este tipo de herramientas, los países involucrados (Argentina – Chile) deberían adherir a la Convención de Cambio Climático. Además debemos destacar que este mecanismo no prevé proyectos de la envergadura del analizado en la presente tesina.

Sin embargo y considerando la posibilidad de adhesión de los países involucrados al protocolo de Kyoto, deberían computarse el ahorro de emisiones con el objeto de reclamar posteriormente financiamiento para nuevas obras.-

c) Negociación entre Privados. Acuerdos Privados entre Partes

i) Contabilidad Ambiental

Actualmente, la Contabilidad Ambiental está surgiendo como una rama dentro de la Contabilidad Patrimonial, con el objetivo de mejorar la información hacia terceros.

Por esta nueva disciplina, las empresas deben diseñar sistemas de información, que les permita recopilar, elaborar y distribuir información relacionada con situaciones que se presentan regularmente, tales como, emisiones de residuos, emisiones de gases, vertido de líquidos, etc.; y desarrollar también un sistema que les brinde soporte para decisiones relacionadas con accidentes o hechos extraordinarios.

De esta forma la contabilidad patrimonial o financiera, reflejará a través de los Estados Contables Básicos información vinculada con los bienes, derechos y obligaciones relacionadas con la protección medioambiental, así como los gastos e ingresos derivados de la gestión ambiental.

Por otro lado, la contabilidad de gestión, brindará información para la toma de decisiones tanto tácticas como operativas, reflejando información sobre los costos relativos a la protección del medio ambiente, los resultados relacionados con la gestión, aquellos vinculados con los impactos ambientales, etc.

A su vez, la Contabilidad Patrimonial posee como axiomas iniciales los “Principios Contables Generalmente Aceptados” (PCGA) entre los cuales se encuentra el Principio de Prudencia, que establece que “las ganancias se registran cuando se producen y las pérdidas cuando se conocen”. Siguiendo este principio, las ganancias derivadas del proyecto se deberán registrar a medida que se genere electricidad.

Por esto, se propone la registración paralela de “Pasivos y Activos Ambientales”, contra “pérdidas o ganancias ambientales” que se establezcan al inicio del proyecto y la empresa informe en sus Estados Contables por Notas Complementarias.

- Pasivos y Pérdidas Ambientales: por las emisiones que produce el racimo de proyectos.
- Activos y Ganancias Ambientales: por los beneficios ambientales que produce el proyecto, evitando emisiones en otros puntos.

De esta manera, quienes compren energía en el otro lado de la frontera estarían teniendo un beneficio por la compra de energía transfronteriza, calculado según las pautas establecidas anteriormente, pero que estaría generado por el productor de dicha energía, quien entonces lo registraría como una ganancia propia y un activo a cobrar en un futuro. Por su parte, el proyecto tendría por sí mismo, pasivos ambientales, relacionados con sus propias emisiones, que las debería registrar como pérdidas ambientales.

Ambos Pasivos y Activos se establecerán a priori entre los privados que participan del proyecto y podrían ser opuestos a terceros cuando se dicten las regulaciones apropiadas o se establezcan los mercados para tales activos y pasivos.

Igualmente, a medida que transcurra el tiempo, se podrán ir registrando patrimonialmente dichos activos y pasivos según las normas tradicionales de registración.

ii) Negociación de Créditos y Débitos Ambientales.

A semejanza del Banking, a nivel de actores privados, las empresas negociarán los créditos y débitos ambientales, derivadas de la producción de energía.

Se trata de un mecanismo de libre negociación, que deberá contar con un paraguas normativo donde se establezcan los principios y criterios de valorización de los créditos y débitos, basado en los beneficios y perjuicios que produce el proyecto al medio ambiente.

Una metodología posible para dicha valorización es la propuesta por esta tesina, calculando las emisiones evitadas por la generación más eficiente.

A su vez, el titular de los créditos podrá oponerlos ante terceros una vez que se hayan convalidado por la autoridad pertinente y luego, podrá negociarlos en los mercados apropiados para su comercialización que se creen en el futuro.

iii) Compensaciones por Bonos. Intervención Regulatoria

Como se ha afirmado anteriormente, es posible crear las condiciones de mercado y la negociación entre privados, una vez que un Ente Regulador fije ciertos límites a las emisiones y establezca adecuados derechos de propiedad sobre las reducciones de emisiones.

El regulador de cada país deberá fijar de antemano las cantidades de emisiones objetivo, para los próximos años en base a las mediciones de las emisiones actuales. De esta manera, se crean los “permisos negociables” que son unos títulos que otorgan a quienes los posean el derecho a emitir gases contaminantes hasta ciertos límites que se hacen explícitos en los mismos y que pueden intercambiarse posteriormente a su asignación inicial por un precio establecido por las leyes de la oferta y la demanda.

En primer lugar, el regulador asigna las cantidades de emisión objetivo para cada central de generación, considerada en su conjunto (gasoducto, central, línea de transmisión), de acuerdo a algún período base. Las centrales podrán vender la diferencia entre sus emisiones reales y su emisión regulada. Por otra parte, el Regulador deberá controlar que cada generador emita gases contaminantes hasta su

cantidad permitida, pudiendo cubrir la diferencia con los permisos que le haya comprado a otro generador.

El Regulador deberá sancionar con fuertes multas a quienes no cumplan su meta de emisión.

Aquel generador que le resulte menos costoso hacer las inversiones para reducir sus emisiones será quien venda los primeros permisos de emisión. Los primeros compradores serán quienes dichas inversiones le resulten más que costoso. El precio del permiso de emisión será fijado por las leyes del mercado.

El Regulador podrá estar más seguro que se van a implementar las reducciones en la medida que las multas sean lo suficientemente elevadas. El costo del ajuste por otro lado, va a estar más acorde con las posibilidades económicas de sistema.

Por otro lado, el Regulador tendría libertad para fijar los límites a las emisiones por períodos preestablecidos.

Una desventaja aparente sería la conformación de zonas altamente contaminadas versus zonas en las que se radiquen generadores más eficientes. Esto podría superarse si se estableciesen mercados zonales con escaso intercambio o permisos diferenciales por ciudad. Se deberían establecer parámetros medios de contaminación para todas las zonas, pero con restricciones para el comercio entre zonas.

Si se permitiese el intercambio entre zonas con distintas densidad de emisiones contaminantes, se concentrarían en un área menor. El mayor valor existirá en la zona de mayor densidad, al estar funcionando un generador con demanda rígida y elevados costos de reducción. El precio de los permisos sería la respuesta a los límites establecidos.

Este mecanismo se llevó adelante por la Environmental Protection Agency de los EEUU a partir de la enmienda a la Clean Air Act de 1990.

7. Conclusiones

A continuación se enuncian las principales conclusiones de este trabajo:

- Los beneficios de la integración, a nivel ambiental, son altamente positivas, debido, especialmente a la complementariedad de recursos naturales, y la posibilidad de desplazar tecnologías de menor eficiencia por otras de mayor eficiencia y menor contaminación. Asimismo, los proyectos del CIER han puesto de manifiesto la existencia de una complementariedad de oferta de recursos y de demanda entre ambos países, lo que potencia los beneficios aludidos.
- La integración en este caso con Chile, se da especialmente por la exportación de gas natural argentino, ya sea en forma gaseosa o en transformado en energía eléctrica. Estas exportaciones hacen que Chile se vea en una posición de dependencia hacia Argentina por el recurso, y, para la Argentina, que deba extremar el uso responsable del recurso con el fin de no provocar una situación de desabastecimiento en el país cliente.
- Las interconexiones internacionales eléctricas, miradas desde la perspectiva ambiental, indicarían que la necesaria integración resulta de un proceso en formación, que destaca las importantes diferencias existentes entre los países, tanto en lo que respecta a la infraestructura física, en las características de los mercados y en las regulaciones de cada país, que debería llevar a una convergencia regulatoria.
- Desde el punto de vista de los perjuicios evitados por la generación eléctrica en Argentina, los escenarios 1 y 2 analizados arrojan beneficios ambientales muy significativos. En el tercer escenario, hay que tener en cuenta que aun cuando el perjuicio evitado es mínimo, la generación planteada se realiza en base a gas natural de origen argentino, lo que produciría que los beneficios ambientales que se pudieran obtener por la sustitución corresponderían ser asignados a Argentina.
- Analizando el escenario 3 desde una perspectiva de “burbuja regional” ambiental, se desprende que la exportación de energía eléctrica no presenta diferencias sustantivas con la exportación de gas natural a Chile.
- La profundización de la integración permitiría optimizar el tratamiento del medio ambiente, toda vez que facilitaría a) un mejor aprovechamiento de las diferentes potencialidades de ambos países,

b) una más eficiente y eficaz utilización de la capacidad instalada, c) un armónico desarrollo de la infraestructura de transporte y de generación y d) una utilización de las ventajas de los rendimientos crecientes a escala que ello ofrece.

- Todo el proceso de integración implica el importante desafío de asumir mayores responsabilidades ambientales, ajustándose a las tendencias globales en materia de cumplimiento y reducción de emisiones de GEI y buscando la justa asignación de los costos y beneficios ambientales.

- Las alternativas expuestas precedentemente muestran a las claras que existen una serie de posibilidades prácticas para llevar adelante la homogeneización del tratamiento de esta realidad, y por otro lado, se pueden definir diferentes grados de avance hasta que, en el orden mundial, se resuelva definitivamente sobre esta cuestión

Bibliografía.

- ¿Por qué medir los costos ambientales? Scavone, Graciela M., Ferrucci, Gabriela, Schapira, Adriana, Buenos Aires, Mayo de 2000.
- Valoración económica de la Calidad ambiental. Diego Azqueta Oyarzun.- Mc Graw Hill.
- Contaminación Atmosférica Regional en los Países en Desarrollo. Documento de Apoyo para los Diálogos de Acción Política. América Latina 1.998. Editado por Johan Kuylenstierna, Kevin Hicks y Rafael Herrera. Instituto Ambiental de Estocolmo. Suecia (SEI).
- Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente. Directiva 2.001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 27/6/2.001.-
- 14 Grandes Temas Ambientales que el país debe abordar. Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable. Hacerse Cargo del Pasivo Ambiental. Documento de Discusión. Noviembre 1.998. CONAMA. Consejo Directivo de Ministros. Chile.-
- Ecología y política: Deuda Ecológica y Deuda Externa. Joan Martinez Alier. Documento para el encuentro: "La Deuda Externa y el fin del Milenio". Caracas. Venezuela. Parlamento Latinoamericano.-
- Gestión Ambiental. Rachel Negrão Calvancanti. Departamento de Administración y Política de Recursos Minerales del Instituto de Geociencias de la UNICAMP.
- Economía Ambiental. Una Introducción. Barry C. Field. Mc Graw Hill.
- La Regulación Económica de los Servicios Públicos. Miguel Angel Laceras. Ariel Economía.-
- Economía de la Energía. XXIX Curso Latinoamericano de Posgrado en Economía y Política energética y ambiental. IDEE/FB San Carlos de Bariloche. Argentina. 1.999.
- Elementos de Economía para Ingenieros. XXII curso latinoamericano de economía y planificación energética. Bouille D. y Pitonesi H. IDEE/FB. San Carlos de Bariloche. Argentina. 1.992.-

- Multicriteria Evaluation in a Fuzzy Environment Theory and Applications in Ecological Economics. Guiseppe Munda. Physica-Verlag.-
- The Economic s of Natural Resource Use. Second Edition. John M. Hartwick- Nancy D. Olewiler.- Addison-Wesley.
- Evaluación del Impacto Ambiental. Marcelo J. Cousillas. Instituto de estudios empresariales de Montevideo. 1.994.-
- El futuro del Mercosur. Entre la teoría y la Realidad. Compilación de Felipe de la Balze. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Asociación de Bancos de la Argentina.-
- Análisis de los Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Integración Eléctrica. Dr. Edgardo A. Díaz Araujo. Informe preliminar.-
- MERCOSUR e Integración. Sergio Abreu Bonilla. Fundación Cultura Universitaria.-
- Derecho de la Energía Eléctrica. Rubén A. Barreiro. Editorial Ábaco.
- Comisión de Integración Energética Regional (CIER). Documentos CIER 02:
Mercados Mayoristas y Factibilidad de Interconexión; CIER 03:
Interconexiones
Regionales de los Mercados Eléctricos. Estudios de Barreras y Propuestas para Superarlas.-
- Inventario de Gases de Efecto Invernadero y Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación frente al Cambio Climático en Argentina. Proyecto ARG/95/G/31. PNUD-SECYT.
- Política del BID en el Sector Energético en América latina. Gonzalo Castaño e Hildebrando Velez. Colombia 2002.-
- Cornes, R. y Sandler, T.: The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods - Cambridge University Press - 1996.
- Martínez Alier, J. y Schlüpmann, K.: La ecología y la economía - Fondo de Cultura Económica - 1997.
- Field, B.C.: Natural Resource Economics - McGraw Hill - 2001.

- Azqueta Oyarzún, D.: Valorización Económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill. 1994. Editorial Mundi Prensa
- Argentina El Sector Eléctrico Editorial Manrique Zago Capítulo 12. Los Aspectos Ambientales en el Sector Eléctrico, Capítulo 13. Las Empresas de Energía Eléctrica y las Acciones hacia la Protección del Medio Ambiente.-
- Tyler Miller, G - Ecología y Medio Ambiente (Curso Introductorio de Ciencia Medioambiental) Editorial Grupo Editorial Iberoamérica.-
- Kula, E.: Economics of Natural Resources and the Environment - Chapman & Hall - 1992.
- Field, B.C.: Natural Resource Economics - McGraw Hill - 2001.
- Vicente Coneza Fdez - Vitoria - Guía Metodológica para la Evaluación de Impactos Ambientales
- Seoanez Calvo, Mariano Auditorías Medioambientales y Gestión Ambiental de la Empresa - (Ecoauditoría y Ecogestión Empresarial)

ANEXO: MATRIZ LEGAL.

A) MATRIZ LEGAL ARGENTINA

I

MATRIZ LEGAL ARGENTINA

NORMATIVA	CONTENIDO
Ley 24.076 y su Decreto Reglamentario N° 1736 / 92 – N° 2255 / 92 y N° 729 / 95	Regula las actividades relacionadas con la producción, el transporte y la distribución de la energía eléctrica y establece que la infraestructura física, las instalaciones y la operación deberán adecuarse a las medidas destinadas con la industria del gas y los estándares de emisión de contaminantes vigentes y/o los que establezca la SE.
NAG 100 del ENARGAS	Que establece los valores de distancia mínima que deben respetarse para "Ramales, Líneas principales de Red de Distribución y Gasoductos de Transporte" con respecto a las Líneas de Alta Tensión Aéreas o Subterráneas y a las Puestas a Tierra de líneas de alta tensión.
Resolución SE 475 / 87	Manual de Gestión Ambiental de Conductos para hidrocarburos e instalaciones complementarias.
Resolución SE 342 / 92	Estructura de los planes de contingencia
Resolución ENARGAS N° 186 / 95 – NAG – PR 001	Guía de prácticas recomendadas para la protección ambiental durante la construcción de conductos para gas y su posterior operación.
Disposición SSC N° 56 / 97	Normas para la protección ambiental durante la construcción de oleoductos, poliductos e instalaciones complementarias, su operación y abandono.
N.A.G. 153 (proyecto)	Normas argentinas mínimas para la protección ambiental en el transporte y distribución de gas natural y otros gases por cañerías.

II

MATRIZ LEGAL ARGENTINA II

NORMATIVA	CONTENIDO
L. N. N° 15338	Incluye normas de protección del medio ambiente relativas a las cuencas hídricas y la tierra, la salubridad pública, la protección de paisajes, el desarrollo turístico, etc.
L. N. N° 19.587 y Decreto Reglamentario N° 351/79 – actualizado por Decreto N° 911/98-	Higiene y seguridad laboral, y previsiones sobre artefactos sometidos a presión.
L. N. N° 24.557 y su modificatoria -Decreto 1278/2000-, reglamentadas por el Decreto 410/2001	Contiene previsiones sobre la prevención de los riesgos del trabajo y la reparación de los accidentes que pudieran ocurrir.
L. N. N° 13.660 y Decreto Reglamentario N° 10877/80	Contiene disposiciones sobre la seguridad de las instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento de combustibles sólidos minerales, líquidos y gaseosos.
Ley de Salta N° 7070 y su decreto reglamentario N° 3097/00	Declara de orden provincial todas las acciones, actividades, programas y proyectos destinados a preservar, proteger, defender, mejorar y restaurar el medio ambiente, la biodiversidad, los recursos naturales, el patrimonio cultural y los monumentos naturales de la provincia de Salta
Ley de Salta N° 8649/01	Establece el acervo paleontológico, arqueológico, artístico e histórico--documental, y prohíbe extraer, comercializar o trasladar piezas, sin previa autorización oficial.
Ley de Salta N° 5513	Declara de interés público la fauna silvestre, acuática o terrestre, que temporal o permanentemente habita en el territorio de la Provincia, así como su conservacionismo, propagación, repoblación y aprovechamiento racional.
Decreto Nacional N° 674/89	Establece las condiciones del vertido de efluentes líquidos a colectora cloacal y pluvial o a curso de agua.
Res. SE N° 109/01	Establece que las empresas responsables del diseño, construcción y/u operación de Centrales Térmicas de Generación de Energía Eléctrica cuya actividad se encuentre sujeta a jurisdicción nacional, deberán cumplir con las "Condiciones y Requerimientos" que prevé su Anexo I, cuyas disposiciones establecen límites a la emisión de contaminantes gaseosos y aspectos vinculados con la medición de los niveles de contaminación (<i>esta Resolución deroga la Resolución SE N° 182/95</i>).

III

MATRIZ LEGAL ARGENTINA III

NORMATIVA	CONTENIDO
Res. SE N° 77/98 y su modificatoria 297/98	Establece que las disposiciones del Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico de Extra Alta Tensión, aprobado por Resolución N° 15/92, serán aplicables a toda empresa que tenga a su cargo la realización de proyectos y/o ejecución de obras de líneas de transmisión, estaciones transformadoras y/o compensadoras de tensión igual o mayor a 132 kV. Además contiene diversas previsiones sobre impacto visual, radiointerferencia y ruido, campos de baja frecuencia eléctricos y de inducción magnética.
Res. SE N° 15/92 y sus modificatorias	Aprueba el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico de Extra Alta Tensión.
Res. ex-SEE N° 149/90	Aprueba el "Manual de gestión ambiental de centrales térmicas convencionales para generación de energía eléctrica".
Res. M.T.y S.S N° 677/01	Uso, manipuleo y disposición de amianto y sus desechos.
Res. N° SSC 342/93	Determina distintos aspectos sobre la Estructura de los Planes de Contingencia.
Res. ENRE N° 656/01 (confirmada por Res. S.E. N° 402/02)	Establece: a) la obligación de los agentes del Mercado Eléctrico Mayorista de elaborar e implantar un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) de acuerdo a las pautas que indica la Resolución, y b) una nueva "Guía de Contenidos Mínimos de los Planes de Gestión Ambiental", que deben elaborar y aplicar tales agentes (deroga la Resolución ENRE N° 32/94).
Res. ENRE 462/2002	Prorroga por un año el plazo para elaborar e implantar el SGA previsto en la Resolución ENRE N° 565/01
Res. ENRE N° 681/99 y su modificatoria Res. ENRE 371/2000	Fija los procedimientos para la medición y registro de emisiones a la atmósfera
Res. ENRE N° 548/99	Aprueba los procedimientos ambientales para la construcción de instalaciones del sistema de transporte de energía eléctrica, que utilicen tensiones de 132 kv o superiores, estableciendo diversas disposiciones según la modalidad de la obra.
Res. ENRE N° 1725/98	Establece que los peticionantes del Certificado de Conveniencia y Necesidad Pública previsto en el artículo 11 de la Ley N° 24.085 para la construcción y/o operación de instalaciones de transporte deberán presentar al ENRE un estudio de evaluación de impacto ambiental realizado de conformidad con los lineamientos establecidos por la Resolución de la Secretaría de Energía N° 77/98.

IV

MATRIZ LEGAL ARGENTINA IV

NORMATIVA	CONTENIDO
Res. ENRE N° 1724/98	Establece los procedimientos de medición de campos eléctricos y campos magnéticos, para sistemas de transporte y distribución de energía eléctrica, que deberán ser considerados como guías de referencia por parte de los agentes del MEM que deban efectuar mediciones de estos parámetros en las instalaciones bajo su responsabilidad (deroga Resolución ENRE N° 953/97)
Res. ENRE N° 13/97	Aprueba la Guía Práctica para la Evaluación del Impacto Ambiental Atmosférico.
Res. ENRE N° 61/95	Establece que se considerará infracción de las obligaciones previstas para los generadores eléctricos por el artículo 17 de la Ley N° 24.085, a toda violación de las normas técnicas previstas en las leyes nacionales y provinciales, sus reglamentaciones, ordenanzas municipales y resoluciones dictadas por los organismos competentes de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, que correspondan según el lugar de los hechos, las que serán sancionadas de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Ley N° 24.085.
Res. N° 11/01 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta	Adopta como norma técnica de naturaleza ambiental para el volcamiento de efluentes líquidos residuales y/o industriales a conducto pluvial o cuerpo de agua superficial y absorción por el suelo a la Resolución 389/98 de A.G.O.S.B.A (Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires.)
Res. SRNHSAH N° 708/96	Fija procedimientos y metodologías para la realización de los monitoreos de las emisiones de gases a la atmósfera y de la medición de su concentración en chimeneas, de acuerdo a estipulaciones contenidas en normas internacionales.
Norma IRAM 28280	Medición de caudales en chimeneas con equipos portátiles.
Norma IRAM 4062/84	Ruidos molestos al vecindario
Ley 17.319 Dto reglamentario N° 72895

V

MATRIZ LEGAL ARGENTINA V

NORMATIVA	CONTENIDO
Ley 24.076 y su Decreto Reglamentario N° 1733 / 92 - N° 2256 / 92 y N° 728 / 95	Regula las actividades relacionadas con la producción, el transporte y la distribución de la energía eléctrica y establece que la infraestructura física, las instalaciones y la operación deberán adecuarse a las medidas destinadas con la industria del gas y los estándares de emisión de contaminantes vigentes y/o los que establezca la SE.
NAG 100 del ENARGAS	Que establezca los valores de distancia mínima que deben respetarse para "Ramales, Líneas principales de Red de Distribución y Gasoductos de Transporte" con respecto a las Líneas de Alta Tensión Aéreas o Subterráneas y a las Puestas a Tierra de líneas de alta tensión.
Resolución SE 475 / 87	Manual de Gestión Ambiental de Conductos para hidrocarburos e instalaciones complementarias.
Resolución SE 342 / 92	Estructura de los planes de contingencia
Resolución ENARGAS N° 188 / 95 - NAG - PR 001	Guía de practicas recomendadas para la protección ambiental durante la construcción de conductos para gas y su posterior operación.
Disposición SSC N° 56 / 97	Normas para la protección ambiental durante la construcción de oleoductos, poliductos e instalaciones complementarias, su operación y abandono.
N.A.G. 153 (proyecto)	Normas argentinas mínimas para la protección ambiental en el transporte y distribución de gas natural y otros gases por cañerías.

B) MATRIZ LEGAL CHILENA

I

MATRIZ LEGAL CHILENA I

NORMATIVA	CONTENIDO
CN Art 19	Asegura: 1°.- El derecho a la vida y a la integridad física y síquica de la persona 8°.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. 9°.- El derecho a la protección de la salud.
Ley 19.300/1994 - Ley de Bases del Medio Ambiente	Art. 10.- Los proyectos de actividades susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: b) líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones c) centrales generadoras de energía mayores de 3MW. Art.11.- Los proyectos o actividades enumeradas en el Art. 10 requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan al menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: a) riesgo para la salud de la población ... b) efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluido el suelo, agua y aire c) alteración significativa ... del valor paisajístico o turístico de la zona Art. 12.- Requisitos que deberán considerarse en la Evaluación de Impacto Ambiental Art. 32 inc. 3°.- Un reglamento establecerá el procedimiento para la dictación de normas de calidad ambiental. Art. 40.- Normas de Emisión. Corresponderá a la CONAMA proponer, facilitar y coordinar la dictación de normas de emisión para la cual deberá sujetarse a las etapas señaladas en el art. 32 inc. 3°. Art. 51.- Daño Ambiental. Obligación de reparar.

II

MATRIZ LEGAL CHILENA II

NORMATIVA	CONTENIDO
Ley 19.300/1994 – Ley de Bases del Medio Ambiente	TITULO V. Del fondo de protección ambiental Art. 66.- La CONAMA tendrá a su cargo la administración de un Fondo de Protección Ambiental cuyo objeto será financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental.
	Art. 67.- Establece la modalidad de selección de proyectos o actividades que se beneficiarán del Fondo de Protección Ambiental.
	Art. 68.- Determina la conformación de los recursos económicos del Fondo de Protección Ambiental.
Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.- Decreto 30/1997	Art. 3.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deban someterse al SEIA son los siguientes: b) Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones. Se entenderá por líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje aquellas líneas que conducen energía eléctrica con una tensión mayor a 23 KV. Se entenderá por subestaciones de las líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje aquellas que se relacionan a una o mas líneas de transporte de energía eléctrica y que tienen por objeto mantener el voltaje a nivel de transporte c) Centrales generadoras mayores de 3 MW.
	TITULO II. De la generación o presencia de efectos, características o circunstancias que definen la pertinencia de presentar un estudio de impacto ambiental Art. 4.- El titular de un proyecto o actividad que se someta al SEIA deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o una Evaluación de Impacto Ambiental según corresponda.
	Art. 5 y 6.- Los nodos y contenidos de la EIA cuando el proyecto causare efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire.
	TITULO VIII. Del contrato de seguro por daño ambiental y de la autorización provisoria. Art. 107.- El titular del proyecto o actividad junto a la presentación del Estudio de Impacto Ambiental podrá presentar una póliza de seguro y así obtener autorización provisoria para iniciar el proyecto o la actividad bajo su propia responsabilidad sin perjuicio que la autoridad resuelva en definitiva.

III

MATRIZ LEGAL CHILENA III

NORMATIVA	CONTENIDO
Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.- Decreto 30/1997 -continuación-	Art. 108; 109.- Referen a las condiciones, contenido y menciones generales que debe contener la póliza.
	Art. 110.- El seguro por daño ambiental será contratado en beneficio de la CONAMA y la cantidad o suma asegurada ingresará al fondo de protección ambiental para reparar el daño causado por el siniestro.
Modificación al reglamento del SEIA – Decreto 95/2001	3.- En la letra b) del Art. 3 agréguese las siglas incisos nuevos: "se entenderá por líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje aquellas líneas que conducen energía eléctrica con una tensión mayor a 23 KV. Asimismo se entenderá por subestaciones de líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje aquellas que se relacionan a una o mas líneas de transmisión de energía eléctrica y que tienen por objeto mantener el voltaje a nivel de transporte."
	19.- Modifica el Art. 5 del reglamento.
	20.- Idem respecto del Art. 6
	115.- Reemplaza los art. 107 y 108 que pasan a ser art. 117 y 118

IV
MATRIZ LEGAL CHILENA IV

NORMATIVA	CONTENIDO
Anteproyecto Ley de Bonos de descontaminación – Noviembre de 2002	Art. 4. - Establece un sistema de bonos de descontaminación referido a : a) las categorías de fuentes existentes que participan en el sistema b) el o los contaminantes específicos cuya emisión se regulará c) el tipo de bonos que se aplicará d) el total de cupos de emisión a asignar y los criterios de asignación a las diversas fuentes f) limitaciones y restricciones al uso de cupos de emisión y transferencia de bonos de descontaminación g) Condiciones bajo las cuales se podrá vender bonos de descontaminación entre distintas categorías de fuente
	Art. 7. Los tipos de sistemas de bonos de descontaminación son: a) de acreditación previa, donde se requerirá acreditar el excedente de emisiones, previamente a su transacción b) Puro y simple, donde no se requerirá acreditar el excedente de emisiones, previamente a su transaccionismo, sino que al momento del reporte de las emisiones se deberá acreditar que éstas han tenido suficiente respaldo en cupos de emisión en el periodo que se reporta.
	Art. 29.- Las transacciones de bonos de descontaminación podrán efectuarse bajo la modalidad de venta directa siempre que se den condiciones preestablecidas
	Art. 36.- CONAMA llevará el registro de los bonos de descontaminación

C) MATRIZ LEGAL INTERNACIONAL

I
MATRIZ LEGAL INTERNACIONAL I

NORMATIVA	CONTENIDO
Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto	Definen la intención de estructurar un Mercado Común del Sur
Resolución N° 22/02 MERCOSUR / CMC	Crea la reunión especializada en Medio Ambiente
Resolución N° 10/04 MERCOSUR / CMC	Aprueba las "Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental". 6) Asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de poluyentes a partir del desarrollo y de adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias y de reciclado y el tratamiento adecuado de residuos sólidos, líquidos y gaseosos. 7) Asegurar un menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos de los productos de intercambio teniendo a la vista la integración regional en el ámbito del MERCOSUR. 8) Estimular la coordinación de criterios ambientales para una negociación e implementación de los actos internacionales de carácter prioritario en el proceso de integración.
Resolución N° 39/06 MERCOSUR / CMC	Resuelve: 2) Competitividad y Medio Ambiente. A) Contribuir para establecer en materia ambiental condiciones de adecuada competitividad ... y/o esquemas de integración regional. Promover estudios que atiendan a la valoración e inclusión del costo ambiental en el costo total del proceso productivo. 3) Normas internacionales ISO 14.000 ... Analizar los impactos de su aplicación como factor diferenciador de competitividad. 5) Proyecto de Instrumento Jurídico de Medio Ambiente en el MERCOSUR. Elaboración de un documento que tomará como referencia los ordenamientos legales nacionales en temas de gestión ambiental teniendo como objetivos la optimización de los niveles de calidad ambiental en los Estados Partes. 6) Sistema de información ambiental y 7) Sello verde ambiental.
Decisión N° 10/08 MERCOSUR / CMC	Memorandum de entendimiento relativo a los intercambios eléctricos e integración eléctrica en el MERCOSUR. Punto tercero: Compromiso de respetar y observar la legislación, las normas reguladoras, técnicas y ambientales vigentes en los Estados Partes. Art 1.- Aprobar la complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Materia de Ilícitos Ambientales.

II

MATRIZ LEGAL INTERNACIONAL II

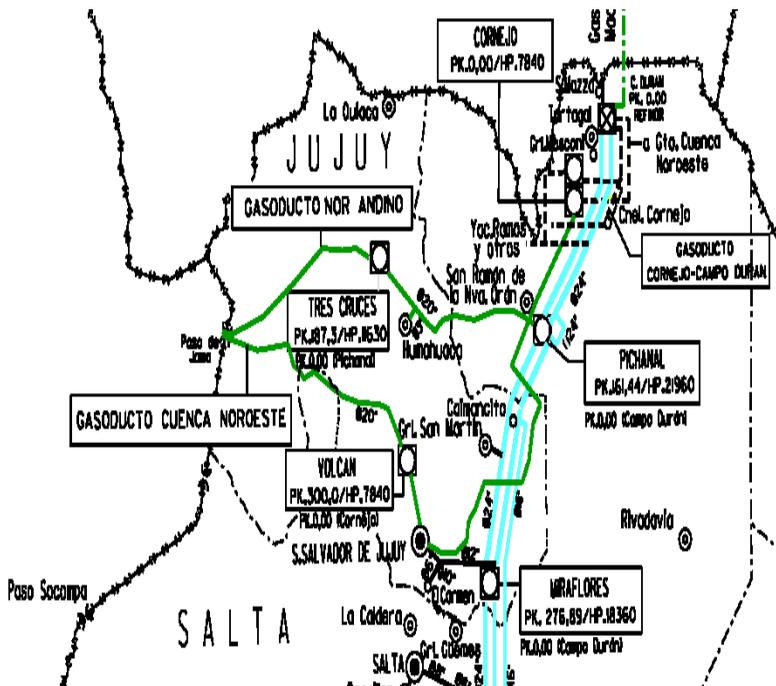
NORMATIVA	CONTENIDO
Tratado entre Argentina y Chile del 2 de agosto de 1991 sobre medio ambiente	Llevar acciones coordinadas o conjuntas principalmente en los siguientes sectores: ... 8- Efectos ambientalmente negativos de las actividades energéticas, mineras e industriales, utilización racional de los recursos energéticos y desarrollo de fuentes energéticas alternativas ... Desarrollo de métodos de evaluación y adopción de medidas correctivas ... Que afecten negativamente al medio ambiente Crear en el ámbito de la Comisión Binacional Chileno – Argentina de Cooperación Económica e Integración Física una Subcomisión de Medio Ambiente.
Protocolo adicional al ACE N° 16 sobre "Normas que regulan la interconexión eléctrica y el suministro de energía eléctrica entre la República Argentina y la República de Chile" del 8 de agosto de 1997	Artículo II.- Las partes no pondrán restricciones a que los generadores y otros agentes del mercado de energía eléctrica de la República Argentina y de la república de Chile exporten energía eléctrica al país vecino, sobre la base de su energía física disponible, sea esta propia o contratada... Las solicitudes de permisos de exportación de energía eléctrica estarán sujetas a leyes, reglamentos y normas técnicas y ambientales de cada país ...
Protocolo sustitutivo del Protocolo N° 2 del ACE N° 16 entre la República Argentina y la República de Chile	Normas que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la República Argentina y la República de Chile.

III

MATRIZ LEGAL INTERNACIONAL III

NORMATIVA	CONTENIDO
Agenda 21 – 1992 – Principio 16	El Protocolo de Río comprometió a los países firmantes alcanzar niveles de emisión análogos a 1990 para el año 2000, en aquellos gases que provocan efecto invernadero. Las medidas que adopten los países suscriptores del protocolo son de carácter voluntario de manera de conservar suficiente flexibilidad de implementación.
Protocolo de Kioto	Los países firmantes, tanto los del Anexo I como aquellos que no lo suscribieron se comprometieron a aplicar políticas de reducción de sus emisiones con objetivos más estrictos como los de Río. Contempla el uso de tres herramientas para alcanzar esos objetivos: 1. Intercambios internacionales de permisos de emisión 2. Acuerdos de implementación conjunta

**MAPA DE GASODUCTOS – SISTEMA NORTE ARGENTINO –
TRANSPORTADORA DE GAS DEL NORTE.-**



CASO II: CONFLICTOS JURISDICCIONALES



*UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE DERECHO*

*CARRERA DE ESPECIALIZACION EN DERECHO
ADMINISTRATIVO*

TRABAJO FINAL

*CONFLICTOS JURISDICCIONALES EN EL
EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA EN
MATERIA SANITARIA Y AMBIENTAL:
INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE
ANTENAS DE TELEFONÍA CELULAR. EL CASO
CÓRDOBA*

Abog. Patricia Elizabeth Rodriguez

DIRECTOR: Dr. ISMAEL MATA

RESUMEN

El crecimiento de las comunicaciones personales trajo aparejado un incremento en el número de usuarios de los sistemas de telefonía celular y el consecuente aumento en la cantidad de antenas emplazadas, imprescindibles éstas para brindar un servicio efectivo y eficiente y, a la vez, son causa de disconformidad de diversos grupos de la sociedad que se niegan a su instalación.

Ello trae aparejado un importante debate que pone de manifiesto la imperante incertidumbre científica conjuntamente con la gran cantidad de normas que regulan ésta materia a nivel nacional, provincial y municipal, agregando así, mayor confusión a la ciudadanía, que se encuentra bombardeada por información sobreabundante y contradictoria.

En este trabajo, se analizan el marco legal vigente y la jurisprudencia relacionada, haciendo hincapié particularmente en la provincia de Córdoba, con el fin de llevar algo de seguridad y claridad para unificar criterios y resolver los conflictos jurisdiccionales que surgen producto del ejercicio de las facultades concurrentes en los aspectos sanitario y ambiental de las Administraciones Públicas Provincial y Local, intentando detallar aquellos aspectos que preocupan e influyen en la opinión de la ciudadanía.

INDICE

INTRODUCCION	243
MATERIAL Y METODOS	244
RESULTADOS	245
Importancia de la Problemática	245
Efectos sobre la Salud	247
Jurisprudencia Relacionada	250
Impacto Ambiental	253
Ubicación de las Estaciones de Base y Control de Emisión de Radiaciones No Ionizantes de Antenas de Telefonía Celular	255
MARCO LEGAL VIGENTE	263
El derecho a gozar de un ambiente sano	263
El Servicio de Telefonía Celular y la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798	265
Reglamentación en Materia de Estaciones de Base y Emisiones de Antenas de Telefonía Celular	266
Legislación de la Provincia de Córdoba	268
Ley General del Ambiente: Ley 7343 Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente	268
Res. 155/2001 de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado (ACASE)	269
Resolución del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba N° 4569/01	270
Ley 9055 Control de Contaminación por Radiación Electromagnética de Antenas de Telefonía Celular	272
Reglamentación de la Ley 9055: Resoluciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP)	274
Los Gobiernos Locales de la Provincia de Córdoba y el Poder de Policía Sanitario y Ambiental	277
Código de Buenas Prácticas Para el Despliegue de Redes de Comunicaciones Móviles	291
DISCUSION Y CONCLUSIONES	296
BIBLIOGRAFIA	305

INTRODUCCION

El creciente incremento de los servicios relacionados con las telecomunicaciones, sumado al avance constante de la tecnología y la importancia que la sociedad mundial le otorga, en el marco del fenómeno de la globalización, trajo como consecuencia un número cada vez mayor y en constante crecimiento de estaciones de base de antenas de telefonía celular que se instalan en rutas, caminos, ciudades, pueblos, edificios y sitios con grandes concentraciones demográficas. Existe un debate en la sociedad respecto de las radiaciones no ionizantes que estas antenas emiten, sus efectos sobre la salud de la población y del medio ambiente, originando conflictos entre ciudadanos, empresas prestatarias del servicio y Estados, nacional - provinciales y locales, que intentan brindar una solución a éstos problemas.

En el marco de ésta realidad y en un intento de clarificar tan novedoso y controvertido tema, el presente trabajo trata de relacionar el servicio público de telecomunicaciones, el poder de policía de las Administraciones en sus diferentes niveles y el derecho a un ambiente sano. Todo ello a través del análisis de la realidad social, el régimen jurídico imperante y la jurisprudencia sobre el servicio público de telefonía celular, citando como ejemplo medular el caso de la Provincia de Córdoba.

Al respecto, consideramos de relevancia analizar los siguientes aspectos: importancia de la problemática y situación actual de las estaciones de base de antenas de telefonía celular, efectos de las radiaciones electromagnéticas no ionizantes sobre la salud humana, impacto ambiental, ubicación y control de sus emisiones.

MATERIAL Y METODOS

A través de éste trabajo se intenta llevar a cabo un análisis de la normativa vigente referida a las normas y estándares internacionales sobre los aspectos científicos y técnicos de las emisiones de Radiaciones Electromagnéticas No Ionizantes y sus efectos biológicos sobre la salud humana y el medio ambiente; el derecho a gozar de un ambiente sano garantizado en nuestra CN y el servicio público de telefonía celular; la legislación ambiental nacional y de la Provincia de Córdoba; el Marco Regulatorio de las Telecomunicaciones y la competencia y atribuciones de los organismos de regulación y control de la Administración Pública en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal.

Se trata de encontrar el punto de intersección entre el derecho a gozar de un ambiente sano y a la salud con la garantía que debe prestar el Estado en lo referido al servicio de telefonía celular. Éste, ante la creciente demanda y las costumbres propias de la vida moderna, trae aparejado un importante incremento de las comunicaciones en forma global, convirtiéndolo en un factor imprescindible para la sociedad actual y el ejercicio de otros derechos humanos tales como: la información, el conocimiento, la expresión de ideas y el mantenerse comunicado, en contacto e interrelación con los demás miembros de la sociedad mundial.-

RESULTADOS

Importancia de la problemática

El crecimiento de la telefonía móvil a nivel mundial trajo aparejado una cantidad cada vez mayor de estaciones de base, de acuerdo a los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) asciende a 1,4 millones y continúa en aumento ante la aparición de nuevas tecnologías y un aumento de la población a la exposición de radiaciones no ionizantes o campos de radiofrecuencia (RNI o RF) que causan preocupación sobre los efectos sobre la salud humana tanto de estaciones de base como de redes inalámbricas locales (equipos WiFi).

La consecuencia de ello es un debate en la sociedad respecto a los efectos de las radiaciones no ionizantes (RNI) sobre la salud humana que hace necesario a los gobiernos establecer normas que regulen los aspectos técnicos relacionados a los fines de brindar tranquilidad a la población, lo que implica, además, el establecimiento de estrategias de tratamiento de la opinión pública de los gobiernos sobre todo locales que se encuentran obligados a responder las peticiones de los ciudadanos.

Se suma a ésta discusión, el cumplimiento o no por parte de las empresas prestadoras del servicio de telefonía celular de las normas ambientales que rigen la materia tanto en general como en particular. Los principales impactos que provoca la instalación de estaciones de base sobre el ambiente, son: los efectos biológicos, la contaminación visual, su influencia es el ánimo y el estado psicológico de la población, el incremento del ruido que los equipos de refrigeración de los aparatos necesarios para el funcionamiento de las antenas.

Éste último aspecto, el ruido generado alrededor del sitio donde se encuentran instaladas las estaciones de base de las antenas de telefonía celular, ha sido estudiado por las ciencias de la ingeniería y tratado a través de la utilización de diferentes diseños a los fines de su minimización y mitigación.

A lo largo de los últimos años se han generado diversos movimientos ciudadanos de fuerzas vivas, representantes de ONG's

ambientalistas, han aunado sus fuerzas en la defensa de sus derechos oponiéndose a la instalación de numerosas antenas sumado a la difusión de información por los medios de comunicación, tanto de la prensa oral como escrita, y la transmisión masiva de datos en muchas ocasiones contradictorios respecto de los efectos sobre la salud de la población, culminó con la presentación de amparos en la justicia e incluso la desinstalación de estaciones de base de antenas en cumplimiento de lo sentenciado.

Respecto a los argumentos de algunos tribunales sobre la importancia de éste tema, cabe citar lo mantenido por el Juzgado Civil y Comercial N° 6 de Resistencia, en el caso “Giménez, Juan Ramón c. Empresa Telecom Personal S.A. y/o Municipalidad de la Eduvigis y/o Muñoz, Eulalio Enrique y/o quien resulte responsable”, en sentencia de fecha 07 de febrero de 2008 cuando sostiene en el Considerando VII, que:

“(...) la instalación de antenas de celulares ha desatado una polémica de público conocimiento sobre los posibles efectos en la salud humana de las radiaciones que proliferan tanto en ambientes urbanos como rurales y se encuentra regulada por normas de carácter municipal, provincial, nacional e internacional (...) La postura a adoptar debe tender al logro de un adecuado equilibrio entre los avances tecnológicos de la actualidad y ventajas otorgadas por la expansión de las telecomunicaciones por un lado con los derechos fundamentales del ser humano así como la preservación del medio ambiente por el otro, para posibilitar un desarrollo sustentable en pos de las generaciones futuras. (...)”

Agrega la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario en “Vecinos de la Ciudad de Rosario c. Municipalidad de Rosario”, de fecha 26/12/2005, que:

“(...) existe una colisión de bienes jurídicos en pugna. Por un lado el derecho difuso esgrimido en la pretensión de los actores relativo a la salud física de los vecinos y, de otro, la prestación del servicio colectivo de comunicación telefónica móvil entre las personas tanto nacional como internacional. (...)”

Resulta fundamental la tarea del legislador en ésta temática, la cual no resulta nada fácil debido a la fortaleza de los argumentos netamente técnicos que deben ser comprendidos a la hora de sancionar una ley. Lo mismo ocurre al dictar la reglamentación correspondiente por parte de la Administración

Pública encargada de llevar a cabo los procedimientos para la aprobación de los emplazamientos urbanos, los controles de las emisiones y el cumplimiento de las normas vigentes en general, donde el apoyo de personal técnicamente capacitado resulta imprescindible para la toma de una decisión racional y objetiva.

Además, el manejo de la opinión pública por parte de la gestión de gobierno, debe responder a los principios de precaución, transparencia, eficiencia y participación ciudadana, con la implementación de controles eficaces que permitan el manejo de una base de datos actualizada, accesible a la población, que ponga de manifiesto los avances tecnológicos que nos toca vivir, a los fines de brindar tranquilidad y seguridad a la ciudadanía, colaborando al mantenimiento de la paz y el desarrollo social.

Efectos sobre la salud

En el ámbito científico se debate sobre los efectos de la exposición a Campos Electromagnéticos (CEM), con el fin de unificar los resultados de las investigaciones y evaluar los datos existentes a nivel mundial, la OMS organizó en el año 1996 el Proyecto CEM con el compromiso de llevar a cabo éstos estudios durante un lapso de 10 años y elaborar un informe respecto de los efectos sobre la salud y el medio ambiente.

Sin embargo, este plazo ha sido ampliado debido a la imposibilidad de lograr certeza respecto de éstos efectos, y asegura la OMS que:

"las evidencias científicas actuales indican que es improbable que la exposición a campos de RF, como los emitidos por los teléfonos móviles, induzca o produzca cáncer".

En un trabajo publicado por la Agencia Internacional de la Investigación sobre Cáncer (IARC), dependiente de la OMS, destaca la creciente preocupación sobre posibles efectos adversos y estima en cinco mil millones de teléfonos celulares en todo el mundo. Atento haber observado un incremento de riesgo de glioma, tipo de tumor cerebral maligno, del cual en 2008 se registraron en el mundo doscientos treinta y siete mil novecientos trece casos de cánceres de

cerebro, dos tercios de los cuales fueron gliomas e incluyó a los campos electromagnéticos de radiofrecuencia, entre los factores ambientales que pueden incrementar el riesgo de cáncer, integrando el Grupo 2B, que agrupa factores posiblemente carcinógenos para humanos, de acuerdo a la evidencia científica, entendiendo que existe evidencia limitada en humanos y evidencia menos que suficiente en animales.

Un grupo de estudio denominado Interphone, señala que, a pesar de haberse incrementado el tiempo de uso de la telefonía celular, la tecnología actual posee emisiones más bajas, basada en señales de tipo digital que fueron reemplazando a las analógicas. Sin embargo, aconseja la OMS el uso de manos libres y mensajes de texto a los fines de mantener el aparato telefónico lo más alejado de la cabeza y evitar así efectos dañinos del propio aparato de telefonía celular.

El efecto sobre la salud que se reconoce en el caso de las estaciones de base de telefonía celular es el incremento en la temperatura corporal, que, debido a las bajas emisiones que se producen no resulta de significación. Según otros trabajos científicos analizados por la OMS, cabe destacar que la potencia alcanza su grado máximo en origen y disminuye en forma rápida con la distancia. Respecto de la producción de cáncer, es necesario considerar que su distribución geográfica es irregular y, más allá que la evidencia epidemiológica nos indique la existencia de un conglomerado de casos en las cercanías de las estaciones de base de antenas de telefonía celular, no se puede descartar que exista otro factor o elemento, incluso la casualidad. Respecto a otros efectos, si bien algunas personas han señalado la existencia de síntomas inespecíficos como hipersensibilidad a los campos electromagnéticos, y más allá de las dificultades que afrontan los individuos, no se ha demostrado que sean provocados por las estaciones de base de las citadas antenas.

Otros expertos, como Dr. José Olea Investigador Bioquímico de Barcelona, Miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de Madrid y de la American Association for the Advancement of Science (AAAS), sostienen que:

"comprobada la existencia de radiación, en Bioquímica es conocido el hecho de que las radiaciones producen Radicales Libres, culpables de un gran número de mutaciones genéticas" (Healthing News, 2001).

La Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP, 1998) y el Instituto de Ingenieros Electricistas y Electrónicos (IEEE, 2005) se han encargado de elaborar una serie de directrices internacionales sobre los límites de exposición para ofrecer protección contra los efectos reconocidos de los campos de Radio Frecuencias.

En esta problemática, es de destacar, que muchas personas e incluso organizaciones intermedias, denuncian posibles riesgos a la exposición de radiofrecuencias, y numerosas publicaciones expuestas en boletines, revistas e Internet generan una suerte de desasosiego en la percepción y consecuente opinión pública negativa. A lo que se suman cuestiones de tipo estética, la sensación de falta de control por parte del Estado y la indiscutible necesidad de diálogo con la sociedad con el objeto de incrementar la confianza y la seguridad de la población.

En Conferencia organizada por la Comisión Internacional para la Seguridad Electromagnética (ICEMS) sobre Aproximación al Principio de Precaución y los Campos Electromagnéticos: Racionalidad, Legislación y Puesta en Práctica, en Benevento, Italia, en febrero de 2006, se manifestó que:

"Nuevas evidencias acumuladas indican que hay efectos adversos para la salud como resultado de la exposición laboral y pública a los campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos, o CEM, en los niveles de exposición actuales. Es necesario, pero todavía no se ha realizado, un examen comprensivo, independiente y transparente de las pruebas puntuales que señalan este riesgo potencial emergente para la salud pública (...) Los argumentos según los cuales los campos electromagnéticos (CEM) de intensidad débil no pueden afectar sistemas biológicos no representan el conjunto actual de la opinión científica. De acuerdo con nuestra revisión científica, los efectos biológicos pueden ocurrir por exposiciones a campos electromagnéticos de baja frecuencia y los campos electromagnéticos de radiofrecuencias y microondas (...) Animamos a los gobiernos a que adopten una normativa marco de pautas para la exposición pública y laboral a campos electromagnéticos (CEM) que reflejen el Principio de Precaución (...)"

En las últimas revisiones que sobre éste tema ha desarrollado la Organización Mundial de la Salud (OMS), han ratificado que no se ha demostrado la existencia de efectos adversos en la salud, resultando efectiva la protección tanto de los usuarios de telefonía móvil como de las personas que viven cerca de las estaciones base respetando los estándares internacionales fijados, garantizando así un margen importante de seguridad.

Jurisprudencia relacionada

En fallo de la Cámara Federal de La Plata del 08/07/2003, en el caso “Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c. ENRE – EDESUR”, defiende la importancia de la judicatura al momento de tutelar los derechos colectivos tratando de brindar una protección anticipada de acuerdo a la naturaleza de los derechos afectados.

Es numerosa la jurisprudencia que refiere al principio de precaución o precautorio, entre ella, volvemos a citar a “Giménez, Juan Ramón c. Empresa Telecom Personal S.A y otro” cuando el Juzgador lo define como

“(…) aquél que impone la obligación de adoptar medidas antes que el daño acontezca, y aun cuando las relaciones de causa y efecto no hayan sido determinadas científicamente.”

Se trata de actuar en forma anticipada a los acontecimientos, evitando la generación de daños potenciales, aunque se desconozcan todas las respuestas, de manera rápida y expedita, considerando a la acción de amparo como la más apta para la defensa del derecho a gozar de un ambiente sano y a la salud.

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba en “Castellani, Carlos E. y otros” del once de marzo de dos mil tres, en el voto de la disidencia, analiza una serie de informes y dictámenes técnicos, a saber: Dictamen elaborado por la Facultad de Matemática, Astronomía y Física e Informes realizados por el Departamento de Electrónica y del Profesor Titular de Electromagnetismo, ambos de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; todas ellas instituciones dependientes de la Universidad Nacional de Córdoba, Informes producidos por la Dirección de Medicina Preventiva y por el

Observatorio Ambiental, e Informe final de la "Comisión de evaluación sobre la contaminación visual, sonora y electromagnética de las antenas de telecomunicaciones" dependientes de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

El primero de ellos, dictamen de FAMAFA, señala, según cita textual, que:

"El balance de las evidencias recogidas sugiere que la exposición a la radiación de radiofrecuencia (RF) en las frecuencias utilizadas por los emisores de la telefonía móvil, dentro de los límites recomendados por la NRPB y la ICNIRP no causan efectos adversos a la salud de la población en general. Sin embargo, hay ahora evidencia científica que indica que podrían existir ciertos efectos biológicos, aún para exposiciones menores a los límites recomendados por estos organismos. Los vacíos de conocimiento en varias áreas son suficientes para que en este momento no sea posible asegurar fehacientemente que la exposición a radiación de RF, aún para niveles inferiores a los más exigentes recomendados internacionalmente, carece completamente de efectos potencialmente adversos para la salud".

El segundo, informe del departamento Electrónica de la UNC, sostiene textualmente que:

"Se supone en relación a las torres que siendo usadas y probadas en diversos lugares del mundo, radian valores por debajo de los umbrales y es una suposición también, que estos umbrales son correctos para salvaguardar la salud del público".

El tercero, Informe del Profesor de Electromagnetismo de la UNC, agrega que:

"Parecería entonces que no habría efectos significativos en seres humanos a las pequeñas intensidades de las antenas base. Sin embargo esto no descarta que efectos a muy largo plazo aparezcan sobre todo teniendo en cuenta que hay segmentos de la población que son más atacables que otros como por ejemplo los niños. Debo hacer notar que se está recién comenzando a investigar seriamente los efectos de la radiación de estas frecuencias sobre seres vivos de modo que puede surgir en el futuro un estudio que haga cambiar estas conclusiones".

Y, el Informe Final citado al último, concluye que las antenas instaladas en esta ciudad no representarían riesgos para la salud y el ambiente.

A continuación, el voto de la disidencia del fallo, en el numeral 6, realiza un análisis de lo que significa el riesgo y de la actitud que se

debe tomar ante él, compara los estudios aportados sobre los efectos de los campos electromagnéticos en los seres vivos, opiniones de expertos y publicaciones periodísticas encontrando desde cambios en la actividad normal del cerebro, el tiempo de reacción, los patrones de sueño, determinados tipos de cáncer –linfomas y leucemias en particular- a los que resulta más sensible la población infantil. Destaca que el pronunciamiento de los especialistas se realiza en potencial, decir que “parecería que no habría efectos significativos” pone de manifiesto el estado de incertidumbre sobre los riesgos ambientales y sanitarios, resaltando la naturaleza de éstos derechos fundamentales, básicos, primarios, imprescindibles para el disfrute de los demás derechos, es especial el derecho a la salud y a la vida. Ante su riesgo corresponde manifestar una actitud activa, no omisiva, adoptando medidas que lo eviten.

Agrega, en el numeral 7, respecto de la actitud ante el riesgo, que corresponde adoptar medidas preventivas conocidas como "principio de precaución", tratado en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, aprobado en el documento conocido como la Declaración de Río, que, en el 15º principio establece que:

"Los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades con el fin de proteger el medio ambiente".

Enumera los Tratados Internacionales que introducen éste principio, entre ellos: La Convención marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de Nueva York fue aprobada por nuestro país a través de la Ley 24.295, la Convención de Helsinki, el Acuerdo de Panamá, el Protocolo de Oslo, la Convención de Sofía, el Protocolo de Barcelona, el Acuerdo de La Haya, y el Tratado de la Comunidad Europea, entre otros.

Advierte la recepción legislativa del mismo, por parte de la República Argentina, en la Ley 24.295, y su aplicabilidad en la prevención de daño ambiental y de la salud humana. Destaca lo prescripto en la Constitución Provincial de Córdoba cuando recoge el principio de precaución en el artículo 59, establece, respecto del sistema de salud, que el mismo incluye el control de los riesgos biológicos, sociales y ambientales de todas las personas, desde su

concepción.

Sostiene que:

“La esencia del principio de precaución es que la sociedad no puede esperar hasta que se conozcan todas las respuestas, antes de tomar medidas que protejan la salud humana o el medio ambiente de un daño potencial.”

Establece dos requisitos que deben presentarse en forma simultánea al momento de definir la aplicación de medidas de precaución, ellos son:

“la falta de certidumbre científica y la amenaza de daño al medio ambiente o a la salud humana, animal o vegetal”

Señala que su aplicación implica implementar medidas que no conlleven la detención del progreso, en forma previa a tener pruebas científicas, ya que, de existir éstas, nos encontraríamos ante la necesidad de adoptar estrategias técnicas, políticas y reguladoras de control del riesgo.

Las medidas a que se refiere:

“(...) imponen evitar la instalación de las antenas en zonas residenciales, derivándolas a otros lugares en donde se suprima el riesgo. Contrapesados los derechos constitucionales en juego (el derecho del municipio a usufructuar su propiedad; el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita del prestador del servicio; el derecho a la salud y a un medio ambiente sano (...)) pueden conjugarse y equilibrarse el goce de todos ellos a través de la instalación de las antenas en zonas en donde su operación no presente riesgos para la salud y el ambiente. (...)”

Impacto ambiental

En el caso “Uyemas, Héctor Ubaldo c. Ciudad de Buenos Aires”, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 12 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en fecha doce de septiembre de dos mil siete, sobre amparo presentado en base a derechos de naturaleza ambiental, respecto de los requisitos de la CABA para la concesión de medidas cautelares, considera que deben ser agregados los principios precautorio y preventivo.

Define al primero, como aquel que:

"(...) cuando hubiere 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."

Respecto del segundo, sostiene que es el que:

"(...) establece las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos que sobre el ambiente se pueden producir."

Agrega, que:

"La conservación del equilibrio ambiental es una responsabilidad intransferible de los poderes públicos que deben velar por la necesidad de evitar el daño aun cuando no exista certeza respecto de su acaecimiento futuro."

Añade, respecto al caso de marras, que, al tratarse de una antena de telefonía celular, corresponde otorgarle la tutela preventiva hasta tanto se dirima la cuestión respecto de sus efectos sobre la salud, que debe constatarse mediante la realización de un estudio de impacto ambiental en forma previa a la autorización o permiso de su instalación.

Respecto de la Evaluación de Impacto Ambiental, la define en el fallo como:

"(...) un proceso por el cual una acción que debe ser aprobada por una autoridad pública y que puede dar lugar a efectos colaterales significativos para el medio, se somete a una evaluación sistemática cuyos resultados son tenidos en cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación."

(Lee "Environmental Impact Assessment: A Review, citado por Ramón Martín Mateo en Tratado de Derecho Ambiental, Ed. Trivium, España 1991, T. IV, pág. 302).

Continúa sosteniendo, que:

"(...) el deber que se cierne sobre el Estado como garante del ambiente, implica que todo emprendimiento que pudiera ser susceptible de generar alteraciones o perjuicios degradantes al entorno en el futuro, debe encontrar límites jurídicos razonables, y la herramienta predictiva llamada a determinarlos es el EIA. (...), dadas las especiales características del daño ambiental, tiene fundamental preeminencia la prevención del daño, y es el Estado el garante del derecho humano a un ambiente sano (...), el principal elemento con que cuenta el Estado es el instrumento técnico que utiliza para prevenir efectos ambientales no

deseados en cualquier obra o actividad a realizarse: la Evaluación de Impacto Ambiental. (...) el deber que se cierne explícitamente sobre el Estado tiene un cariz netamente preventivo. (...) debe considerarse como primer paso, que debió existir un procedimiento administrativo que autorizara la actividad denunciada como dañosa, dado que el Estado debe cumplir por imperativo constitucional (art. 41 CN, y 26 CCABA) con aquél rol protectorio. Por ello, habrá de determinarse si la actividad (en el caso, la instalación de una antena de telefonía celular) debió contar con una declaración aprobatoria o certificación ambiental expedida por el órgano de aplicación (...)”.

Ubicación de las Estaciones de Base y Antenas de Telefonía Celular y Control de Emisión de Radiaciones No Ionizantes.

En el fallo “Gallo, Susana Beatriz c. Ciudad de Buenos Aires”, en sentencia dictada el veintidós de noviembre de dos mil siete, por la Sala II de Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sostiene que:

“(...) el límite de la jurisdicción (...) en el que se encuentran involucrados servicios públicos de carácter interjurisdiccional, está dado por el principio de no interferencia recogido en el mencionado artículo 75 inciso 30 CN, referido a los establecimientos de utilidad nacional. (...) En virtud de esta disposición las provincias, los municipios y -en el caso- la Ciudad de Buenos Aires, podrán ejercer sus facultades propias, pero claro está, siempre y cuando no entorpezcan o interfieran el comercio, libre tránsito interprovincial o el cometido federal en juego, es decir, reconoce los poderes de policía e imposición de las provincias y los municipios sobre esos establecimientos, en tanto no interfieran con la finalidad de los objetivos nacionales. (...) no se encuentran en discusión las facultades del GCBA en materia de control sobre este tipo de antenas ni con relación a la protección de los derechos a la salud y al ambiente, consagrados en los artículos 20 y 26 CCABA y 41 CN, en atención a lo dispuesto en el artículo 129 CN.(...)”.

Continúa agregando, sobre la legislación vigente en materia del servicio público de telecomunicaciones, que la Ley 19.798 establece que:

“(...) se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes.” (cfr. art. 39; ...)”.

Cita a la CN cuando, en su artículo 41, prescribe, en materia de medio ambiente, la competencia nacional para dictar normas generales que contengan presupuestos mínimos de protección; y a las provincias, la sanción de normas complementarias respetando las jurisdicciones locales. Cita a GELLI, MARIA ANGELICA, en la Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, Ed. La Ley, 2001, p. 322, cuando glosa sobre el tema, y dice que:

"(...) la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido a los presupuestos mínimos de protección. En todo lo demás, las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental. Y ello así pues, aunque existen necesidades y problemas comunes en todo el país, cada región requiere protección y soluciones específicas y propias. Por ello, dentro de cada jurisdicción local, las responsabilidades de las provincias son primarias y fundamentales para ampliar la protección y aplicar la normativa legal."

Sobre la petición de la actora de disponer la desconexión y remoción de la antena de telefonía celular cuestionada, emplazada en la terraza del edificio donde habita, destaca y particularmente considera que una desconexión trae implicado la repercusión en la prestación del servicio, diferenciándola como de carácter interjurisdiccional.

Cita el artículo 6 de la Ley 19.798 y transcribe:

"(...) Las provincias o municipalidades no podrán expropiar las instalaciones de telecomunicaciones, ni suspender, obstaculizar o paralizar las obras o los servicios de jurisdicción nacional".

Continúa, en el artículo 3, cuando sostiene que son de jurisdicción nacional:

"(...) los servicios de telecomunicaciones de una provincia interconectados con otra jurisdicción o estado extranjero".

Remite a los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la competencia federal en ésta cuestión.

Por ejemplo, la CSJN en "Telefónica de Argentina SA c. Provincia de Mendoza", en fecha veintinueve de octubre de dos mil siete, se expide cuando dice:

"(...) Villegas Basavilbaso, en su voto en "Compañía Argentina de Teléfonos SA c/ Provincia de Mendoza" (Fallos 257-159; LA LEY, 114-619), seguido -años después- por el voto de Graciela Reiriz in re "Empresa Gutiérrez c/ Provincia de Catamarca" (LA LEY, 1994-E, 48 y 49), hace notar especialmente que 'el vocablo comercio (...) Ha sido interpretado en el sentido de comprender, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio de ideas, órdenes, convenios (122 US 347)' (...)

'debe admitirse que la jurisdicción comprende también a las entidades obligadas a tales servicios interprovinciales, en los aspectos locales de su tráfico, en cuanto éste es inescindible del cometido nacional de la empresa'(...) 'el Congreso puede legislar sobre los aspectos de las actividades interiores de las provincias susceptibles de menoscabar u obstruir el comercio interprovincial y exterior, o perturbar el bienestar general en el orden nacional, en ejercicio de la facultad que le asiste de arreglar aquéllas y fomentar a éste, y en la medida que a tales fines fuese necesario' (...) 'las atribuciones nacionales así caracterizadas no excluyen necesariamente la subsistencia de poderes locales, compatibles con aquéllas, la medida que no interfieran y obstruyan los fines que sustentan la jurisdicción nacional. Con esa reserva, no hay óbice, en principio, para la subsistencia del poder local de policía, de las atribuciones impositivas, así como de los derechos de orden patrimonial contractuales, en beneficio del Estado y de sus oficinas en el ámbito local'. (...)"

"(...) Alejandro Uslengui (El control de los servicios públicos de gestión privada, en Estudios del Derecho Administrativo II, Bs. As., I.E.D.A., ed. Ciencias de la Administración, 2.000, pág. 161) y mi colega de Sala Kemelmajer de Carlucci, en su voto en "Ente Provincial del Agua y el Saneamiento E.P.A.S.- c/ Municipalidad de Las Heras" (LLGran Cuyo, 2002-864),

sostiene que 'el federalismo exige que el gobierno central no soslaye a las provincias en todo aquello que es

de su natural incumbencia, como la prestación de los servicios públicos; por eso el artículo 42 C.N. establece que debe preverse la necesaria participación de las provincias interesadas en los organismos de control’.

Se destaca en el análisis aspectos de importancia tales como la naturaleza de las comunicaciones telefónicas en lo relacionado al ejercicio del comercio ya que forman parte de correos (Art. 75 Inc. 13 CN), las facultades que tiene el Congreso de la Nación en ésta legislación y la consecuente aplicación de normas federales, todo ello habilitando la competencia federal en la materia.

Encontrándose a las provincias sujetas al principio de no intervención (CN art. 75 inc. 30) respetando las facultades reconocidas de policía, destacando que no corresponde a las provincias (en el fallo en cuestión, a la Provincia de Mendoza) legislar sobre aspectos de índole económica, como los relacionados con la ecuación económico financiera o imposición de multas relacionadas con el servicio, el cual, claramente resulta de competencia nacional.

La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en el fallo “Telefónica Comunicaciones Personales SA c/ Municipalidad de Lanús” de fecha veintiocho de junio de dos mil siete, en la disidencia, agrega que si bien el régimen municipal en nuestro país se encuentra reconocido constitucionalmente tanto en lo relacionado con la autonomía (CN Art. 5) entendida como la administración de aquellas cuestiones o materias que afecten a los habitantes de un lugar determinado, pudiendo legislar en aspectos de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad y otros, a través del ejercicio del poder de policía y la creación y aplicación de sanciones para aquellas conductas que considere dañosas y quienes infrinjan sus normas.

El caso particular del derecho al ambiente sano y el deber de preservarlo, de acuerdo a lo prescripto en nuestra Carta Magna, compete a las autoridades del Estado tanto nacional como provincial y municipal al tratarse de un interés de carácter público, difuso y que afecta a toda la comunidad. Destaca que, de acuerdo a las modernas tendencias respecto de los derechos fundamentales del hombre, requiere la participación de los jueces cuando se encuentre afectado

el principio de congruencia todo ello a los fines de evitar un daño o riesgo y minimizar las consecuencias lesivas.

Cita jurisprudencia: SCJBA, "Almada, Hugo c/ Copetro S.A. y otro; Irazu, Margarita c/ Copetro S.A. y otro; Klaus, Juan c/ Copetro S.A. y otro", de fecha diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y ocho -LLBA, 1998-943; 1998, 1314; RCyS, 1999, 530-. Tampoco encuentra razón que se fundamente la inacción del estado en la falta de certeza científica en la materia.

La Sala III de la precitada Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en el fallo "Telefónica Comunicaciones Personales SA c/ Municipalidad de Lomas de Zamora, en fecha quince de junio de dos mil seis, respecto de la reglamentación de la municipalidad en materia de edificaciones, clarifica éstos conceptos al sostener la competencia local sobre lo que denomina poder de policía sobre las edificaciones, en lo referido a *"mástiles y/o torres, soportes de antenas emisoras y/o receptoras y/o retransmisoras de onda de cualquier tipo"*. Estableciendo, a través de Ordenanza, una serie de condiciones técnicas para éstas construcciones, requisitos que deben reunir los terrenos utilizados para emplazar éstas estructuras y el establecimiento de zonas a éstos fines (Zonificación según Usos).

Enumera al respecto, entre otros ítems: exclusión de sitios residenciales para la instalación de antenas y exige la existencia de una superficie mínima de al menos cinco mil metros cuadrados.

Respecto del requisito legal de establecer mediciones de radiación y los consecuentes informes técnicos, pautas de adecuación y la implementación de un registro de profesionales habilitados a ello, se pronuncia la Cámara sosteniendo que, de acuerdo a lo establecido en el Art. 121 de la CN y la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798, que, en el Art. 4 prescribe que la fiscalización de toda actividad o servicio de telecomunicaciones resulta de competencia del Poder Ejecutivo Nacional, a lo que se suma el Art. 27, cuando establece que corresponde a la autoridad de aplicación (Comisión Nacional de Comunicaciones) la habilitación de sus instalaciones en forma previa a la iniciación de sus actividades, y autorización de toda modificación a las mismas.

De forma tal que no resulta conciliable la existencia de dos ordenamientos jurídicos, siendo éstas últimas funciones, competencia de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Telefónica Argentina SA c. Provincia de San Luis” de fecha veintitrés de diciembre de dos mil cuatro, adhiere al criterio que el servicio público domiciliario de telecomunicaciones, de carácter interjurisdiccional, está regulado por normas federales específicas, que establecen una Autoridad de Aplicación con competencia exclusiva y especial en la materia: la Comisión Nacional de Comunicaciones, es claramente de competencia federal.

Agrega, que resulta congruente con el hecho que existe una Autoridad de Aplicación de la Legislación Provincial, que impuso una sanción administrativa de carácter pecuniario que fuera impugnada, atento a que se trata del Programa de Defensa del Consumidor, Comercio y Cooperativas, organismo éste que actúa en la órbita del Ministerio de Economía Local y pertenece a la Administración Central de la Provincia de San Luis, ésta última tiene un interés legítimo en el litigio y es parte del mismo, suscitándose la instancia originaria del tribunal por su contenido federal. Cita: Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros.-

Analiza la CSJN en “Telefónica de Argentina SA c/ Provincia de Mendoza”, el 25 de noviembre de 2003, el Art. 75 Inc. 13 de nuestra carta Magna y en particular detalla aspectos relacionados con la atribución del Congreso de la Nación para regir el comercio interprovincial y con los estados extranjeros, rescata la sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América dictada en el caso Gibbons, su aplicación en la causa C.822.XX “Comité Federal de Radiodifusión c/ Provincia de Neuquén s/ inconstitucionalidad”, del 20 de junio de 1996 al sostener que:

“el comercio sin duda es tráfico pero es algo más...”

Abriendo el campo hacia una:

“interpretación dinámica- compatible y necesaria para su vivencia permanente- y que acordó contenido expansivo a un proceso

de transformación económica con relaciones cada vez más complejas e interdependientes...”

En Fallos 154:104 sostuvo sobre el comercio que el mismo comprende:

“(...) además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles por todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio de ideas, órdenes y convenios”

Definiendo así el poder de regulación, como una atribución propia del Congreso de la Nación, en forma completa legislando sobre los aspectos de éstas actividades que puedan menoscabar el comercio interprovincial o exterior, a los fines de garantizar la libre circulación económica (CN arts 9, 10 y 11).

Así, la Corte estableció, en sus diversos pronunciamientos, la existencia de atribuciones nacionales para la reglamentación de los servicios cuando exceden el ámbito local (Fallos 257:159, cons. 2º, sus citas y otros) y los que sean susceptibles de menoscabar u obstruir el servicio (Fallos 299:149, cons 7º y sus citas y otros), considerando que todas éstas atribuciones, reconocidas por el más alto Tribunal, han sido asumidas por la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798.-

Posteriormente, en “Telefónica de Argentina SA s/ acción de inconstitucionalidad ley 2813”, el voto en mayoría expresa, respecto de la CN reformada en 1994, que el art 42 en su nueva redacción dispone que:

“(...) la legislación establecerá (...) los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional,(...)”

Refiriéndose al Congreso de la Nación en ejercicio de los poderes conferidos en el art 75 inc 32 de la Carta Magna.

Tratándose la reglamentación del servicio de telefonía, de una de las facultades delegadas por las provincias a la Nación, en consecuencia, se encuentra vedada para su ejercicio, concluyendo respecto de la Ley de la Provincia de Mendoza N° 6073, que, la previsión de:

“(...) la obligación de las licenciatarias del servicio de telefonía de adoptar medidas técnicas y administrativas tendientes a la emisión

de facturas con discriminación de las llamadas realizadas, a solicitud y sin gasto para el usuario, constituye un indebido avance de la Provincia sobre facultades delegadas a la Nación (...) toda vez que se introduce en la regulación de aspectos relativos al funcionamiento y organización del servicio telefónico de competencia exclusiva del Gobierno Federal, así como también en las facultades atribuidas a los organismos nacionales para autorizar las tarifas y en los modos de facturar tales servicios.”.

Destaca las atribuciones que el Decreto N° 1185/90 ha colocado en manos de la ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Decreto N° 1626/96; y Decreto N° 1620/96 en la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, todo ello en forma armónica con el ordenamiento jurídico y manteniendo la subsistencia del poder de policía local de acuerdo a los pronunciamientos precitados.

MARCO LEGAL VIGENTE

El derecho a gozar de un ambiente sano

Corresponde a uno de los derechos fundamentales del hombre y, a la vez se relaciona con otros, como la salud y la calidad de vida.

Se encuentra enumerado en la CN reformada en 1994, en el artículo 41, como el derecho a:

“(...) gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...)”.

Y el deber recíproco de preservarlo.

Las autoridades a su vez, tienen que proveer su protección, prescribiendo en el tercer párrafo, que:

“(...) corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”.

En consecuencia, en el año 2002, el Congreso de la Nación dicta la Ley General del Ambiente N° 25.675 o Ley de Presupuestos Mínimos, la cual establece de manera expresa en su Art. 3, como ámbito espacial, a todo el territorio de la Nación, sumado a que:

“(...) sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia (...)”.

Agregando, que estas leyes específicas, se mantendrán en vigencia, siempre y cuando no se opongan a los principios que ella enumera.

El Art. 5, establece la obligación de los distintos niveles de gobierno de integrar en sus decisiones y actividades las previsiones ambientales que aseguren su cumplimiento, y define en el Art. 6 al presupuesto mínimo, como el que se encuentra establecido en el Art. 41 de la CN y se refiere 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.”.

El Art. 4, establece los principios de la política ambiental utilizados para la interpretación y la aplicación de la ley de presupuestos mínimos y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental. Resultan aplicables a la problemática de las radiaciones electromagnéticas no ionizantes, los principios de congruencia, precautorio o de precaución y de progresividad.

El **principio de congruencia**, refiere a la necesaria adecuación de la normativa a nivel nacional, provincial y municipal a los fines de evitar contradicciones de manera que, todas ellas, deberán adecuarse a los principios y normas fijadas en ésta ley de presupuestos mínimos; estableciéndose la prelación de la misma por sobre toda otra norma que se le oponga.

El **principio precautorio**, sostiene que 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.

Por último, el **principio de progresividad**, prescribe que 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.

Cabe agregar y destacar lo establecido **en el principio de responsabilidad** del generador de efectos degradantes del ambiente, tanto actuales como futuros, ya que 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.

El servicio de Telefonía Celular y la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798

El artículo 2, establece una serie de definiciones, entre ellas incluye a la Telecomunicación y la entiende como:

“Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.”.

Señala, a la Telefonía, como un:

“Sistema de telecomunicación para la transmisión de la palabra o, en algunos casos, de otros sonidos.”

Al Servicio Telefónico, como el:

“Servicio que permite a sus usuarios comunicarse directa o temporalmente entre sí, por medio de aparatos telefónicos y circuitos de la red telefónica pública.”.

Y al Sistema Nacional de Telecomunicaciones como:

“(…) el conjunto de estaciones y redes de telecomunicaciones integradas, alámbrica o inalámbricas abierto a la correspondencia pública para el tráfico interno e internacional.”.

Respecto de la jurisdicción, la ley prescribe en su artículo 3 que corresponde a la nación los servicios de telecomunicaciones de su propiedad, los que se presten en la Capital Federal –actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, y territorios nacionales, también los servicios que interconectan una provincia con otra o estado extranjero, las radiocomunicaciones. Agrega, el artículo 5, de la norma entre las actividades sujetas a jurisdicción nacional.

“(…) la recepción directa de telecomunicaciones recibidas desde satélites de la Tierra”

Por otra parte, el artículo 4, establece una serie de competencias del Poder Ejecutivo, entre las que se detallan: el establecimiento y la explotación de los servicios de telecomunicaciones de jurisdicción nacional, autorizar la instalación y prestación de éstos servicios, fiscalizar la actividad, llevar a cabo la administración de las bandas de frecuencias radioeléctricas, la fijación de tasas y de tarifas de éstos servicios.

Respecto al derecho a comunicarse, la ley en su artículo 15 detalla el derecho de toda persona de hacer uso de los servicios de telecomunicaciones abiertos al público.

El artículo 27, respecto de las instalaciones de los servicios de telecomunicaciones, sostiene que la Autoridad de Aplicación tiene la facultad de habilitarlos en forma previa al inicio de su funcionamiento, así como toda posterior modificación que trate de realizarse.

Sobre los bienes a utilizar, con el fin de llevar a cabo el tendido o apoyo de las instalaciones necesarias para la prestación del servicio, la citada norma enumera bienes de dominio privado tanto nacional como provincial y municipal, todo ello sin compensación alguna, siempre y cuando se enmarque en una restricción al dominio, sin perjudicar el uso o destino al que se encuentre afectado. También, para establecer sus instalaciones, pueden utilizar inmuebles pertenecientes a particulares con la conformidad de sus propietarios.

En relación a las tasas y tarifas de las telecomunicaciones, el artículo 128 prescribe que las mismas son fijadas por el poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Autoridad de Aplicación, respetando los principios de justicia, razonabilidad y eficiencia, cubriendo los costos de la explotación, prestación y financiamiento de las telecomunicaciones.

Reglamentación en materia de estaciones de base y emisiones de antenas de telefonía celular

Con respecto a la legislación específica en la materia, a nivel nacional, podemos enumerar las Resoluciones de Organismos Nacionales, tales como la Comisión Nacional de Comunicaciones y el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y la legislación provincial, específicamente dictada de acuerdo al poder de policía sanitario y ambiental que conservan las provincias, en éste caso particular, el de la Provincia de Córdoba.

La preocupación por los posibles efectos sobre la salud de la población, llevó al Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (MSyAS) a dictar la Resolución 202/1995, que Aprueba el “Manual de Estándares de seguridad para la exposición a radiofrecuencias

comprendidas entre 100 KHz y 300 GHz”. “Radiación de Radiofrecuencias: consideraciones biofísicas, biomédicas y criterios para el establecimiento de estándares de exposición” Vol. I y II de la “Prospección de Radiación Electromagnética Ambiental no ionizante” a disposición del centro de Información Técnica de la CNC y en la Secretaría de Salud del MSAS de la Nación.

Con posterioridad, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) en la Resolución N° 530/2000, Aprueba los Estándares de Seguridad para la Exposición de Radiofrecuencias entre 100 KHz y 300 GHz:

Por último, dicta la Resolución CNC N° 3690/2004, que reemplaza y deroga a las Res 269/2002 CNC y su modif. 117/2003, la cual en el Art. 2º, establece la obligación de presentar Declaración Jurada para los casos que correspondan, según prescribe el Anexo II, referido a las Condiciones que Debe Cumplir una Estación Radioeléctrica para que su Titular Quede Eximido de Evaluar o Medir las Radiaciones No Ionizantes Sobre Dicha Estación. Distingue entre sitios Mono-Antena y Multi-Antena.

Define a los primeros, sitios Mono- Antena, como los compuestos:

“(...) por una estación ubicada en un área que contiene instalada una única antena (omnidireccional / direccional / sectorizada) la cual deberá estar separada de otra a una distancia determinad por un radio mayor a 20 metros.”.

Y a los segundos, denominados Sitios Multi-Antena, como aquellos compuestos:

“por estaciones ubicadas en un área que contiene instaladas más de una antena (omnidireccional / direccional / sectorizadas) separadas entre sí a una distancia determinada por un radio inferior o igual a 20 metros”.

Establece, además, los requisitos técnicos para obtener las correspondientes eximiciones.

Legislación de la Provincia de Córdoba

Ley General del Ambiente: Ley 7343 Principios rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente

La provincia de Córdoba, a través de la Ley 7343 sobre los Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, legisla en forma general sobre la materia ambiental incluyendo el control, la reducción o eliminación de factores, los procesos y actividades que ocasionen, actual o potencialmente perjuicios al ambiente, a la vida del hombre y a los demás seres vivos (Art. 3 Inc. e).

Autoriza a todas las personas cuyas acciones, obras o actividades, degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente en forma incipiente corregible o irreversible, a instrumentar todas las medidas necesarias para evitar dicha degradación (Art. 5).

Prescribe el deber del Estado de regular las acciones, actividades u obras públicas y privadas que puedan contaminar el ambiente y afectar en forma directa e indirecta la salud de la población (Art. 40).

Establece la obligación de presentar un Estudio o Informe de EIA, a las personas públicas o privadas responsable de obras y /o acciones que degraden o puedan degradar el ambiente (Art. 49).

Considera a las actividades degradantes o susceptibles de degradar el ambiente (Art. 51), y enumera a las actividades que emitan directa o indirectamente residuos energéticos molestos o nocivos (Inc. G) y cualquier actividad capaz de alterar los ecosistemas y sus componentes tanto naturales como culturales y la salud y el bienestar de la población (Inc. M).

Además, el Dto. 2131/2000 de la Provincia de Córdoba, que reglamenta el Impacto Ambiental, en el Anexo II enumera los Proyectos sujetos a presentación de Aviso de Proyecto y condicionalmente sujetos a presentación de Estudio de Impacto Ambiental, citando en éste ítem, entre los Proyectos de Infraestructura y Equipamiento, a las Instalaciones de Transmisión o

Comunicación de Señales (antenas repetidoras de telefonía y/o comunicación en general).

Res. 155/2001 de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado (ACASE)

Posteriormente, la entonces denominada Agencia Córdoba Ambiente SE, y actual Secretaría de Ambiente dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Energía del Gobierno de la Provincia de Córdoba, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley Provincial del Ambiente 7343, dicta la resolución N° 155/2001, estableciendo los Términos de Referencia de Instalación de Transmisión o Repetición de Señales (antenas repetidoras de telefonía y /o comunicaciones en general), los cuales deben cumplirse obligatoriamente, para asegurar el respeto de lo prescripto en el Decreto N° 2131 sobre Impacto Ambiental.

En sus Considerandos analiza exhaustivamente la situación, diferencia los soportes de las antenas en sí mismas, destaca que además de ser diferentes, originan problemas distintos, detalla la normativa sugerida por la Organización Mundial de la Salud y el Marco Jurídico que rige la actividad. Establece el procedimiento que las empresas deben cumplimentar, los requisitos que serán evaluados al momento de otorgar la correspondiente autorización, incluye Niveles de Radiaciones No Ionizantes emitidos, trámites realizados ante los organismos nacionales, Informe del Municipio donde se va a localizar y sistema de monitoreo a implementar con frecuencia anual.

En el Anexo I, menciona los fundamentos y el marco legal vigente, entre ellas refiere a la Ley 7343, al Decreto. 2131; Protocolo de Medición de Radiaciones no ionizantes del INTI; las Resoluciones N° 202/95 del MSyAS de la Nación; y N°. 530/00 de la CNC; el Decreto N° 488 de la Municipalidad de Córdoba; las Ordenanzas N° 10359 y N° 10230 de la Municipalidad de Córdoba y el Dictamen de la Comisión de Evaluación sobre Contaminación Visual, Sonora y Electromagnética de las Antenas de Comunicación de FAMAFA – UNC.-. Además, aprueba el Protocolo de Medición de Radiaciones No Ionizantes del INTI, el cual se encuentra en el Anexo II.

Res. Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba Nº 4569/01.

Ante la insistencia de numerosos ciudadanos preocupados por la presencia de estaciones de base de antenas de telefonía celular, tanto en la ciudad de Córdoba como en zonas serranas con una fuerte actividad turística, se presentaron diversos pedidos ante el Ombudsman provincial, quien llevó a cabo una audiencia pública a los fines de satisfacer éstas demandas. Producto de ella, fue la elaboración de una serie de consejos a ser tenidos en cuenta por las autoridades locales al momento de otorgar la aprobación para la instalación de las mismas.

Es importante destacar que, en la Provincia de Córdoba, si bien la figura del Defensor del Pueblo se encuentra incluida en la Constitución Provincial, ni ésta ni la posterior Ley dictada a los fines de normar las facultades del Ombudsman cordobés, ha previsto otorgarle legitimación activa, a diferencia del defensor del Pueblo a nivel nacional. De tal forma, sólo puede solicitar información, recomendar, sugerir y asesorar a la Administración Pública Provincial y a los Gobiernos Locales, que lo soliciten o no cuenten con éste instituto municipal.

Así las cosas, en la experiencia llevada a cabo en la Provincia de Córdoba, la participación en audiencia pública de las fuerzas vivas e interesados en general, trajo como consecuencia que la Defensoría del Pueblo dicte una resolución “ad hoc”, a través de la cual se procedió a establecer una serie de recomendaciones que los diferentes organismos tanto provinciales como municipales pueden considerar y evaluar. Entre ellos:

“(...) exigir a las autoridades el estricto cumplimiento del deber ético y jurídico (...) de garantizar la salud (...) y el disfrute de un ambiente sano;

“(...) sostener que la ausencia de certeza científica sobre la peligrosidad o inocuidad de las antenas (...) no habilitan (...) arbitrariedad normativa y funcional (...);

“(...) reclamar a las autoridades (...) la concertación de políticas y programas de educación (...);

“(...) crear en el ámbito de la Defensoría del Pueblo un Registro de denuncias por incumplimiento de la regulación sobre

autorización, instalación y funcionamiento de las antenas (...) en la Provincia de Córdoba (...);

“(...) requerir a los legisladores nacionales (...) le elevación de un proyecto de ley (...) que regule la instalación y funcionamiento de las Antenas (...) y promueva asimismo la creación de un programa nacional de divulgación científica (...);

“proponer (...) la creación de un órgano provincial de prevención, control y seguimiento (...); conminar (...) a que efectúen un ejercicio cierto, precautivo, preventivo y efectivo del poder de policía en materia de salubridad y seguridad pública (...);

“(...) demandar a las autoridades públicas competentes que instrumenten las medidas necesarias para prohibir en forma absoluta y permanente la instalación de antenas de telefonía celular (estaciones de base) en espacios físicos ubicados en el radio de quinientos metros de centros educativos, centros de salud y residencia de ancianos y discapacitados;

“(...) solicitar que las normas regulatorias contemplen la aplicación de severas sanciones económicas a las empresas titulares de antenas (...) que inobserven la legislación (...);

“(...) elevar a consideración de los órganos legislativos (...) la necesidad del dictado de normas jurídicas que prevean: (...) autorización de la instalación y funcionamiento (...) sanciones administrativas disciplinarias a empleados y funcionarios que (...) toleren el incumplimiento de las normas regulatorias (...) prohibir la instalación (...) en radio de 500 metros de centros educativos y sanitarios (...) sanciones ante eventuales irregularidades de las empresas titulares de las antenas (...) corroborar los niveles de exposición (...) el medio de publicidad de los resultados los cuales deberán asentarse en un registro público; la creación de un registro público de oposición a la instalación de antenas (...) asesoramiento legal y gratuito a los vecinos (...) evaluación médica integral de los habitantes que manifiesten su oposición a la instalación (...); prestar asistencia médica gratuita (...); evaluar (...) las eventuales depreciaciones de los bienes inmuebles (...); Obligatoriedad de un dictamen técnico (...) de los departamentos con competencia en ambiente, salubridad y urbanismo (...) acompañando el respectivo estudio de impacto ambiental y sonoro y valorando el riesgo sanitario que pudiera producirse;

“(...) promover la conformación de comisiones permanentes de resolución de conflictos (...);

“(...) advertir (...) las consecuencias perjudiciales que (...) puedan producir; recordar (...) que deberán observar las medidas administrativas (...) que no ocasionen daño ambiental (...);

“(...) resaltar el derecho que tienen reconocido los habitantes de exigir a las autoridades de adoptar acciones positivas (...) que impidan perturbaciones o lesiones a sus bienes jurídicamente protegidos (...)”,

“(...) invitar a las ONG a participar de programas de acción y difusión (...)”

La Ley Nº 9055 y el Control de Contaminación por Radiación Electromagnética de Antenas de Telefonía Celular

Avanzando en la materia, la Legislatura de la Provincia de Córdoba sancionó la Ley Nº 9055 sobre Control de la Contaminación por Radiación Electromagnética de Antenas de Telefonía Celular que establece como organismo de aplicación al Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba –ERSEP-.

A tal fin, lo autoriza a firmar convenios de colaboración, capacitación, locación de servicios profesionales con entes públicos o privados pudiendo otorgar en concesión el servicio, el cual comprende la financiación, ejecución, explotación de obras necesarias, provisión de equipamientos, mantenimiento y operación del servicio (Art. 3).

Establece la obligación de los titulares de las antenas de estaciones de base de telefonía celular, de realizar una verificación anual de energía radiada (Inspección Técnica de Antenas - ITA), debiendo disponer el ERSEP en caso que lo considere necesario la realización de verificaciones de oficio que garanticen la no contaminación por radiaciones electromagnéticas (Art. 4); los costos a cargo del propietario o de quien requiera la medición (Art. 5).

Prescribe que la ITA debe verificar que se cumplan las condiciones de permanencia fuera del contacto de las personas, de no existencia de antenas en azoteas con acceso al público a menos de siete metros en la horizontal de las propias antenas y de las condiciones de diseño que disponga la reglamentación (Art. 6).

Cabe destacar que las condiciones de diseño se evalúan en el Aviso de Proyecto por la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba –actualmente dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente

y Energía-. Mientras que lo relativo a: la obligación de exhibir una plaqueta de identificación del titular, su domicilio y la autorización pertinente, así como el control y la reglamentación del sistema de identificación de las antenas que hayan realizado el ITA para conocer la fecha de caducidad, corresponde al Ente Regulador (ERSEP) de acuerdo a lo prescripto por el Art. 7.

En los casos de incumplimiento de la ITA, o cuando las antenas funcionen fuera de los parámetros permitidos, ERSEP podrá aplicar las sanciones establecidas en el artículo 8 de la norma.

Establece la obligación de intimar al responsable y/ o titular para que en cuarenta y ocho horas se encuadre en los valores límite de radiación, bajo apercibimiento de disponer su desconexión.

En caso de violación grave de la reglamentación, que pueda conducir a generar condiciones de riesgo para la salud de las personas, podrá disponer la inmediata desconexión, hasta tanto se solucionen las incorrecciones.

También, la Autoridad de Aplicación, posee la atribución de aplicar multas por valor de 200 Unidades de Multa (UM), sobre lo cual, a los fines de posibilitar la aplicación y ejecución de las sanciones allí establecidas, resultó necesario reglamentar el valor de la misma, siguiendo los principios que regulan las unidades de multa en materia de daño ambiental, aplicado de acuerdo a la jurisprudencia administrativa de la Autoridad de Aplicación de la Ley Provincial del Ambiente N° 7343 – Secretaría de Ambiente-.

La sanción de multa se aplica en caso de demora de realización o renovación de la ITA, y puede incrementarse al doble si esta demora supera los 6 meses. Por exceso de radiación, la multa es de 800 UM y puede incrementarse un 10% por cada 1% de exceso de energía radiada sobre los valores permitidos. En caso de reincidencia, se autoriza a incrementar la multa en un 40%.

El Art. 9 establece que, este proceso debe llevarse a cabo mediante labrado de Acta de las Verificaciones y Anomalías detectadas, con copia al propietario de la antena y/ o responsable, la cual se eleva a ERSEP para que emita las certificaciones, formule emplazamientos o aplique multas, respetando el derecho de defensa y el debido proceso con un tiempo máximo de sustanciación del

sumario no mayor a 30 días corridos desde la verificación de la sanción.

El Art. 10, faculta al ERSEP, a disponer quitas de hasta 30% por pago voluntario del infractor en el término de 5 días de la verificación.

Reglamentación de la Ley 9055: Resoluciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP)

La autoridad de aplicación, Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP), de acuerdo a las facultades, prerrogativas y potestades otorgadas por la legislación citada, procedió a su reglamentación. Emitió las siguientes resoluciones: **Resolución General ERSEP N° 08/2003, Resolución General ERSEP N° 07/2004; Resolución General ERSEP N° 04/2011 y Resolución General ERSEP N° 09/2011.**

La Resolución General ERSEP N° 08/2003, adopta los Estándares Nacionales en materia de emisión de radiaciones electromagnéticas, todo ello de acuerdo con el principio de congruencia.

En su Artículo 1 adopta el Estándar Nacional de Seguridad contenido en la Res. 530/2000 CNC y Res. 202/1995 del MSyAS.

El Art. 2 establece una serie de obligaciones para las empresas prestadoras del servicio de telefonía celular con antenas emplazadas en la provincia de Córdoba, a cumplir en un plazo de 60 días desde su publicación. Entre ellas:

Presentar un listado de antenas emplazadas y su documentación, la última medición llevada a cabo con constancia de presentación ante la CNC y su habilitación o certificación; un Informe Técnico descriptivo de las características de cada estación base y acreditativo del cumplimiento de la reglamentación.

El Art. 3 establece que esta documentación debe presentarse en copia auténtica para su validación o rechazo por parte del ERSEP, con una antigüedad no mayor a 12 meses desde la publicación de

esta Resolución en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. El ente regulador puede disponer de oficio, y a costa del prestador, la correspondiente ITA (Art. 3 y 4).

El Art. 5, establece la obligatoriedad de fijar una plaqueta en lugar visible una vez obtenida la habilitación de antena con identificación del titular, domicilio y fecha de vencimiento.

La Resolución General del ERSEP N° 07/2004, Reglamenta la Unidad de Multa Establecida en la Ley 9055 y su Procedimiento de Aplicación.

El Art. 1, aprueba el procedimiento sancionatorio, adjunto en Anexo. El Art. 2, establece el valor de una Unidad de Multa en el equivalente en pesos a doce minutos de comunicación telefónica celular local mediante línea prepaga en horario pico, valor consumidor final para la ciudad de Córdoba, fijado por cada empresa prestadora, al momento de hacerse efectivo el pago de la sanción pecuniaria (Art. 3).

En éste marco de situación, el ente regulador firmó un Acuerdo con el Laboratorio de Investigación Aplicada y Desarrollo (LIADE) dependiente de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba, atento a las dificultades que presenta su medición por el tipo de aparatología necesaria y los conocimientos técnicos altamente especializados, a los fines de llevar a cabo los controles de radiación electromagnética establecidos en las normas vigentes.

Las conclusiones de las investigaciones realizadas por el LIADE sobre medición de radiaciones no ionizantes en la provincia de Córdoba en general y en la ciudad de Córdoba en particular, fueron las siguientes:

“(…) En telefonía celular en edificios los valores varían según la característica de la instalación, manteniéndose entre 1 y 3 órdenes de magnitud por debajo de los límites.

“En telefonía celular en torres, los valores se encuentran al menos 3 órdenes de magnitud por debajo de los límites (…).”

Aconsejó llevar a cabo las mediciones durante las horas de mayor tráfico.

A los fines de la difusión de los resultados obtenidos a través de éste convenio, se llevó a cabo en la ciudad de Córdoba, el 9 de junio de 2006, el Seminario sobre “*Antenas, Infraestructura Necesaria para las Telecomunicaciones*” en el que participaron autoridades de la Comisión Nacional de Comunicaciones, Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba, Municipios y Comunas, Cooperativas de Servicios Públicos y su Federación, así como empresas prestadoras, Organizaciones No Gubernamentales y Público en general.

Allí, se procedió a presentar los resultados de las mediciones realizadas por el LIADE, demás información sobre los emplazamientos y mapa de la provincia con detalle de los puntos evaluados hasta ése momento.

Posteriormente, en el año 2011, el ente regulador con el objeto de mantener actualizada la información sobre las antenas de telefonía celular emplazadas en el territorio provincial, dicta la Resolución General ERSEP N° 04/2011, a través de la cual crea el Registro de Operadores de Comunicaciones Móviles, agregando entre sus considerandos que, en el mismo:

“(...) deberán inscribirse todos los operadores de antenas de telefonía celular bajo regulación y control del ERSeP, según Ley 9055, aportando todos los datos y documentos respaldatorios relativos a su individualización, así como también un listado completo de todas las antenas y estaciones de base para telefonía celular de las que sean titulares, o con las que operen, dentro de la Provincia de Córdoba. En dicho registro deberán asentarse, asimismo, todas las sanciones que disponga el ERSeP en ejercicio de sus facultades, para su necesario ordenamiento, y su oportuna consideración y valoración en supuestos de nuevas infracciones o reincidencia.”

Incrementa el valor de la Unidad de Multa al:

“(...) equivalente en pesos a Veinte (20) minutos de comunicación telefónica celular local mediante línea prepaga en horario pico, valor a consumidor final para la Ciudad de Córdoba.”

Establece la obligación de someterse al control de Inspección Técnica de Antenas de ERSEP, dentro del término de 30 días de puesta en funcionamiento de las estaciones de base a los fines de obtener un Certificado de Aptitud y Habilitación.

Además, crea la Unidad Económica (UE), cuyo valor es el equivalente en pesos a Veinte (20) minutos de comunicación telefónica celular local mediante línea prepaga en horario pico, valor a consumidor final para la Ciudad de Córdoba, fijando en 100 UE como costo de verificación obligatoria anual y 200 UE para la verificación inicial.

Por último, la Resolución General del Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP) N° 09/2011.

Amplía cuestiones relacionadas con el Registro de Operadores de Comunicaciones Móviles y Estaciones de Base de Telefonía Celular, la obligación de manifestar si el sitio declarado es propio o si el sistema de comunicación está ubicado en el sitio de otra empresa operadora, acreditación de pago de la Tasa de Verificación inicial, la cual debe abonarse una vez por sitio declarado.

Todo ello de acuerdo a lo sugerido por el Servicio de Asistencia Técnica (SAT), órgano creado en un Acuerdo de Colaboración entre las empresas prestadoras de los servicios de telefonía celular y la Federación Argentina de Municipios, con el asesoramiento del Instituto de Investigación en Ingeniería Ambiental de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

El Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP), como autoridad de aplicación de la Ley 9055, en diciembre de 2011, en un intento para llevar claridad y unidad legislativa en la temática a los Municipios y Comunas cordobeses, procedió a presentar y explicar los alcances del "Código de Buenas Prácticas", redactado por el citado SAT. Allí se establece un procedimiento de referencia para la obtención de permisos o autorizaciones municipales, su coordinación y los plazos a cumplimentar aconsejados, además de algunas restricciones, todo lo que será tratado más adelante.

Los Gobiernos Locales de la Provincia de Córdoba y el Poder de Policía Sanitario y Ambiental

La Constitución de la Provincia de Córdoba reconoce la autonomía de los Municipios y Comunas y a tal fin dedica un Título al

respecto: el Título Segundo, que en el artículo 180 prescribe que reconoce al Municipio como:

“(...) una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.”

Agrega en el artículo 181, una definición de Municipio, lo considera como las poblaciones con un asentamiento estable de más de dos mil habitantes, sumando a aquellas reconocidas como ciudades por la legislación.

Prescribe un procedimiento para llevar a cabo la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales a través de Convenciones convocadas por el Poder Ejecutivo Local, previo dictado de Ordenanza a tales fines por el Honorable Concejo Deliberante.

Respecto de la integración de la citada Convención, agrega que:

“(...) se integra por el doble del número de Concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional (...)”.-

El artículo 183 de la Carta Magna Provincial, avanza sobre las cuestiones que deben asegurar las Cartas Orgánicas y sus requisitos, según se transcribe a continuación:

“1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.

“2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.

“3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.

“4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

“5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano.

“6. Los demás requisitos que establece esta Constitución.”

También describe los distintos tipos de competencia que reconoce a los Municipios y Comunas: territorial y material (artículos 185 y 186 respectivamente). Establece un régimen sancionatorio y requisitos generales del Tribunal de Faltas local (artículos 187 y 188).

El parámetro que toma para el establecimiento de la competencia municipal en razón de su territorio, es la zona a beneficiarse con los servicios municipales.

Entre las competencias materiales, enumera:

“(...) 6. Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares.

“7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud (...) diseño y estética; (...) control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; (...)

“9. Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas.

“10. Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.

“11. Regular y coordinar planes urbanísticos y edificios (...)”

En lo referido a las facultades sancionatorias de los gobiernos locales, el artículo 187 sostiene que: los Municipios tienen la facultad para imponer multas; disponer la demolición de construcciones, clausura y desalojo de los inmuebles; e incluso requerir el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento.

Entre los recursos de los gobiernos locales, el artículo 188 prescribe que pueden establecer impuestos municipales, respetando el régimen impositivo provincial y federal (Inc. 1), respecto de las tasas, contribuciones por mejoras, multas y demás capitales, todos ellos deben ser originados por actos de disposición o habilitación (Inc. 2).

Además, la Constitución establece que los municipios pueden celebrar acuerdos entre ellas, con la Provincia y con la Nación, en el ejercicio de sus facultades concurrentes o *“intereses comunes”*. Establece además la obligación para el gobierno de la Provincia de Córdoba de brindar asistencia técnica a los Municipios (artículo 191) y colaborar para el cumplimiento de sus funciones.

Define a las comunas, en el artículo 194, como aquellas poblaciones con menos de dos mil habitantes y con carácter de estables. Delega en el legislador la competencia de determinar su competencia material, territorial, sus recursos, forma de gobierno.

Así las cosas, el requisito de existencia de Ley Orgánica Provincial tiene jerarquía Constitucional y rige para aquellos Municipios que no posean Carta Orgánica (artículo 184) o no la hayan dictado y las comunas. De forma tal que la Ley N° 8802 establece el Régimen de Municipios y Comunas y reconoce como Municipios a las poblaciones de más de dos mil habitantes y como Ciudades a las que posean más de diez mil (artículo 2); y, por último, a las Comunas como las poblaciones de hasta dos mil habitantes (artículo 5).

El artículo 30, regula las atribuciones del Concejo Deliberante, y entre ellas, enumera: regular y coordinar planes urbanísticos y edificios (inciso 4). El artículo 49, sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo, cita el ejercicio del Poder de Policía Municipal entre lo que incluye la imposición de multas, la disposición de demoliciones de construcciones, clausura, secuestro, decomiso y destrucción de objetos (inciso 19).

En el marco legal precitado y de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna Provincial y la Ley 8802 sobre el Régimen de Municipios y Comunas, los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba han elaborado varias Ordenanzas en el afán de legislar en la materia, de las cuales se han seleccionado sólo algunas a modo de ejemplo.

Para empezar, es llamativo el proceso de creación de normas que se ha desarrollado en la Capital Provincial a raíz de una serie de reclamos de vecinos y fuerzas vivas de la sociedad cordobesa. De tal forma que, el día 13 de junio del año 2000, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Córdoba, respondiendo a éstas demandas, sancionó la Ordenanza N° 10.230, denominada “Antenas: Contaminación Visual, Sonora y Electromagnética”, en la cual se creó la Comisión de Evaluación sobre la citada contaminación provocada por las antenas de telefonía celular.

Esta Comisión se integró con representantes del Poder Ejecutivo Municipal, de la Secretaría de Ordenamiento Territorial,

Ambiente y Vivienda, un miembro por cada una de las empresas operadoras de telefonía celular, un miembro por la Universidad Tecnológica Nacional, representantes de las Facultades de Arquitectura y Urbanismo, Derecho y Ciencias Sociales, Medicina y Matemática, Astronomía y Física, todas ellas dependientes de la Universidad Nacional de Córdoba; un miembro por el Centro de Excelencia en Productos y Procesos Córdoba (CEPROCOR), otro de la Fuerza Aérea Argentina, un miembro del Colegio de Ingenieros Especialistas de la Provincia de Córdoba y dos miembros del Honorable Concejo Deliberante.

El objetivo de ésta Comisión fue contemplar los aspectos tanto teóricos como técnicos de la materia, más los intereses sociales, ambientales, el derecho a la salud y el interés de las empresas prestadoras del servicio de telefonía celular, expidiendo Dictamen consensuado, que fue elevado al Concejo Deliberante para la sanción de una norma que regule éstos aspectos.

Así las cosas, en fecha 26 de diciembre del mismo año, el órgano deliberante sancionó la Ordenanza N° 10.359, disponiendo que las empresas de telefonía celular que posean estaciones de base de antenas transmisoras de telecomunicaciones en el ejido municipal tengan el deber de colocar en el exterior del ingreso a la misma de un letrero de chapa en el cual debe constar: el logo de la empresa propietaria, su razón social, domicilio y teléfono de contacto, nombre, apellido y datos de responsable de mantenimiento, así como teléfono en caso de emergencias, póliza de seguro y datos técnicos, tales como tipo de antena, frecuencia de operación, altura y peso del poste en el cual se encuentra instalada, datos del instalador, del titular del predio y citar resolución de autoridad administrativa que le otorga la factibilidad de su instalación.-

Posteriormente, mediante Ordenanza N° 11.032 se modifica la anterior regulando condiciones de localización, instalación, funcionamiento de sus elementos y equipos. Establece como órgano de aplicación a la Secretaría de Transporte y Ordenamiento Territorial. Prescribe el otorgamiento de habilitación tanto a los titulares como a las estaciones de base por el término de dos años, con la posibilidad de renovación anual con un control previo del nivel de emisiones.

Además, se adecua a las normas técnicas de la Resolución 3690/2004 de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798.

Cabe destacar que, en la ocasión se crea el Registro Municipal de Titulares Habilitados de Estaciones de Telecomunicaciones, para lo cual se debe contar con una serie de requisitos, a saber: Permiso de Instalación; Declaración de Impacto Ambiental, de acuerdo a la Ordenanza N° 9.847; Licencia Habilitante otorgada por la Comisión Nacional de Comunicaciones; Habilitación de Funcionamiento y un Plan de Implementación y Localización. Éste último, debe contener: Memoria y Documentación Gráfica, Descripción Técnica de los servicios prestados, Medidas para Minimizar el Impacto Paisajístico y Ambiental; Planos; Programa de Ejecución; Calendario de Tareas; Fecha de su puesta en servicio o de su retiro en caso de encontrarse obsoleta e información de los lugares de emplazamiento.

Prescribe la obligación de la Autoridad de Aplicación de la citada Ordenanza, de llevar a cabo el control de las emisiones de las antenas, a través de mediciones realizadas por las Universidades, atento a que ellas son las que se encuentran técnicamente en condiciones de hacerlo debido a la complejidad y especificidad de los aparatos de medición utilizados. Las mediciones deben realizarse con una frecuencia anual y su costo a cargo de los prestadores titulares de las estaciones de base registradas.

La norma establece, en su Capítulo I, una serie de obligaciones que deben cumplir los titulares de las antenas, entre ellas la presentación de Certificado de Libre Deuda Municipal por tasas y mediciones de base de radiaciones electromagnéticas realizadas en los futuros emplazamientos de estaciones de base de antenas, sumado a un análisis o cálculo teórico de los niveles de radiación que se considera será aportado por la antena a instalar.

Se agrega la presentación de Estudio de Calificación Ambiental que incluye: cumplimiento de las normas de potencia de radiación, el impacto ambiental de las vibraciones y los ruidos en el paisaje; los sistemas de refrigeración; el compromiso de llevar a cabo su desmantelamiento cuando ya no resulte de utilidad; el cumplimiento de las distancias establecidas en las normas vigentes,

la conformidad de los integrantes en el caso de tratarse de consorcio de propiedad horizontal y el deber de conservación en buen estado por razones de funcionalidad, seguridad y salubridad.

Establece la responsabilidad solidaria del solicitante del cese de la actividad y el propietario del inmueble donde se encuentra instalada en el caso de su retiro; además de la exigencia de un seguro de responsabilidad civil con el fin de garantizar el resarcimiento de los daños que pudiera ocasionar.

La Ordenanza, realiza una clasificación de los diferentes tipos de torres: Autosoportadas; Mástil reticulado; Monoposte y Soporte sobre Terraza. Cita normativa técnica sobre los materiales a utilizar de acuerdo a lo establecido por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y CIRSOC en lo referido a la resistencia del viento y la carga, acciones sísmicas, térmicas, climáticas, corrosión, protección aeronáutica y contra rayos.

Además, considera los diversos zonales urbanísticos de la ciudad, regulando para el centro histórico la utilización de antenas que queden ocultas o mimetizadas con su entorno. Para el resto del área central, permite una altura de hasta nueve (9) metros por sobre la terraza donde se encuentre, de tal forma que el haz de emisión no se encuentre direccionado hacia los departamentos linderos. Agrega, para cada zonal, de acuerdo a la Ordenanza N° 9.847, el tipo de soporte a incluir.

Permite la co-ubicación de empresas a los fines de minimizar la complejidad de la problemática, reitera lo referido a la identificación de las estaciones de base y establece una serie de prohibiciones de nuevas instalaciones en una distancia de radio menor a treinta y cinco metros en plano horizontal y a cien metros cuando se trate de inmuebles adyacentes a establecimientos educativos, guarderías e instituciones de salud con internación e integrantes del patrimonio histórico.

Por último, prescribe como objetivo de calidad el valor de 0,001 mW/cm² como potencia máxima y global emitida permanentemente por los posibles efectos térmicos y biológicos de las radiaciones electromagnéticas sobre la salud.

Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Municipal elaboró el Decreto Reglamentario N° 753, de fecha 9 de marzo de 2007, estableciendo que todos los detalles técnicos deben ser firmados por un profesional habilitado, quien debe figurar como Director Técnico avalado por el correspondiente Colegio Profesional.

Si bien la normativa de la ciudad de Córdoba es la más completa y extensa, a continuación se mencionan otras reglamentaciones de gobiernos locales con el fin de mostrar cómo ésta preocupación afectó a la provincia en su totalidad.

En el año 2009, el Concejo Deliberante de la ciudad de Río Cuarto, capital del departamento del mismo nombre y segunda sede del Gobierno de la Provincia de Córdoba, sancionó la Ordenanza N° 298, la cual agrega a la Ordenanza N° 1431, una Sección sobre Antenas de Telefonía Celular, estableciendo, entre otras cuestiones, la obligación del Departamento Ejecutivo Municipal de determinar las zonas para la instalación de las antenas de telefonía celular, con distintos soportes y estructuras, quedando prohibida su instalación fuera de las mismas. Sumada a la relocalización de aquellas antenas con habilitaciones precarias, con plazo de un año desde la vigencia de ésta normativa.

Regula, respecto de los soportes a utilizar, las siguientes tipologías: torres autotransportadas, mástiles reticulados, monopostes y soportes de terrazas Autosoportadas o arriostrados.

Respecto de los diseños, estructuras y materiales, la ordenanza establece que se deberá respetar la norma Argentina 222 del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), las reglamentaciones de CIRSOC y demás especificaciones relativas a la resistencia al viento, la carga, sismos, y aspectos relacionados con factores climáticos y de corrosión. Además de cuestiones de seguridad y protección aeronáutica, sumados a las disposiciones y requisitos técnicos y administrativos regulados por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) en la Resolución 2194/99.-

Atento al nivel de preocupación de los vecinos, el Municipio de Río Cuarto firmó Convenio con la Universidad Nacional de Río Cuarto para llevar a cabo los controles necesarios, tanto en los aspectos de seguridad de las torres como sus efectos sobre la salud.

En consecuencia, ésta Ordenanza se acompañó de un decreto municipal estableciendo que, en materia de emisiones de radiaciones no ionizantes, las antenas de telefonía celular deben ajustarse a lo establecido en las normas provinciales y nacionales vigentes, en particular a los Estándares Nacionales de Seguridad ya detallados supra.

A los fines de publicitar la información obtenida por los científicos avocados a ésta tarea, el gobierno municipal se comprometió a realizar un mapa de la ciudad y publicar los resultados de las investigaciones en Internet a los fines de mantener a la población correctamente informada y poner de manifiesto la transparencia de la gestión.

La norma agrega un procedimiento para las habilitaciones, a cargo de la Secretaría de Planificación, certificando también el uso conforme del suelo, la factibilidad de su instalación según estudios previos de radiación y el funcionamiento de soportes y antenas.

En el año 2005, el concejo Deliberante de la Municipalidad de Berroarán, también del departamento Río Cuarto, sancionó la Ordenanza N° 34/05, respecto de ésta temática, autorizando en el artículo 1, al Departamento Ejecutivo Municipal a suscribir convenio con la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado.

El artículo 2, establece una serie de requisitos que deben presentar ante el Ejecutivo municipal para la:

“(...) instalación en terrenos públicos o privados de torres para transmisión, antenas para comunicaciones y/o torres de soporte de publicidad o elemento similar con el mismo objeto, dedicado a cualquier actividad sea de telefonía, televisión, radio, redes informáticas (...)”.

Incluye estudio de impacto ambiental a cargo de la empresa. En la determinación de factibilidad se agrega el estudio de la afectación de la población por propagación de ondas, a edificios particulares por su proximidad visual o áreas consideradas Patrimonio Arquitectónico, Cultural o Natural de la Ciudad, Provincia o Nación.

Detalla un procedimiento para el otorgamiento de la habilitación, su renovación, pago de tasa municipal según lo prescripto en la Ordenanza General Impositiva y Tarifaria.

Remite a la Ley Provincial del Ambiente N° 7343, en lo referido a la aplicación de sanciones por incumplimiento de la norma e incluye el requerimiento de retiro de sus instalaciones.

En el año 2001, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Villa María, capital del departamento General San Martín, sancionó la Ordenanza N° 4797 a los fines de reglamentar la autorización de la:

“(...) localización de instalaciones, construcciones, infraestructura y equipos para la prestación de servicios (...) Telecomunicaciones, Servicios Especiales y todo aquel servicio que, con el delante de la tecnología pudiera incorporarse (...)”.

El artículo 2, clasifica cuatro tipos de zonales: industrial, cerca del Ferrocarril General Manuel Belgrano, en las inmediaciones del basal y otros espacios alejados del área central, denominada “A”. Establece un plazo de un año desde su vigencia para la relocalización de estaciones de base de antenas de telefonía celular que no se ajusten a éstos zonales (artículo 7).

Designa los tipos de soportes, diseño, materiales, especificaciones técnicas, aeronáuticas, de protección contra los rayos y demás requisitos técnico administrativos, remitiendo a las normas nacionales y reglamentaciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), al igual que la generalidad de ésta tipología de ordenanzas que han sido previamente descriptas.

Agrega, respecto al impacto visual, que las mismas deberán armonizar con su entorno con criterios de acuerdo a si se encuentran ubicadas en zonas con presencia de Patrimonio Arquitectónico, Urbanístico o Paisajístico.

Además de la obligación de Departamento Ejecutivo Municipal de reglamentar un procedimiento para la obtención de autorizaciones y características a exigir, con más un canon que deberán abonar las empresas en concepto de Derechos de Construcción, de Uso de Espacio Aéreo, Servicios, etc.

Por último establece como Autoridad de Aplicación a las Secretarías de Desarrollo Urbano y de Gobierno.

Siguiendo el desarrollo de normativa local de la Provincia de Córdoba, en 2004, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Tío

Pujio, también del departamento General San Martín, sancionó la Ordenanza N° 847 sobre instalación y/o construcción de equipos para la prestación de servicios de telecomunicaciones, servicios especiales y todos los que contengan adelantos tecnológicos.

Determina las zonas aptas para la instalación de éstas estructuras, designa los soportes, aspectos de diseño y cálculos de estructuras, obligación del Departamento Ejecutivo Municipal de implementar un procedimiento para la obtención de éstas autorizaciones, relocalización de las antenas existentes y otros aspectos de índole arquitectónica, urbanística o paisajística, similares a los descriptos supra.

A continuación, se describen algunas Ordenanzas sancionadas en gobiernos locales de otros departamentos provinciales, tales como la del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Almagre, departamento Tercero Arriba. Éste, en el año 2002, sancionó la Ordenanza N° 852/2002, determinó las zonas de ubicación de las estaciones de base de las antenas de telefonía celular (artículo 2), con la prohibición en forma explícita de instalación fuera de éstos zonales, ni sobre la superficie del suelo, ni sobre construcciones que sirvan de base, ni sobre azoteas (artículo 3).

Es facultad del Departamento Ejecutivo Municipal la habilitación de las antenas de telefonía siempre y cuando se cumplan con el requisito precitado y permanezcan fuera del contacto directo con las personas, caso contrario, puede aplicar sanción de multa y ordenar su retiro.

Prescribe la obligación del departamento Ejecutivo Municipal de crear un Registro Municipal de Antenas que contenga detalles de sus características técnicas, nombres y domicilios de sus propietarios y responsables legales.

Por otra parte, el 30 de agosto de 2001, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Pilar, departamento Río Primero, sancionó la Ordenanza N° 900 sobre la construcción e instalación reestructuras de sostén de antenas destinadas al posicionamiento de estaciones radioeléctricas de los distintos servicios de telecomunicaciones.

Establece la obligación de las empresas prestadoras de éstos servicios, de solicitar la factibilidad, con detalles de su localización, altura, destino, croquis de ubicación, entre otros. El deber de adjuntar el trámite previo de autorización de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado en lo referido al Impacto Ambiental.

Prescribe la obligación de ajustarse a los valores de emisiones establecidos en la Resolución del Ministerio de Salud de la Nación N° 202/1995. El artículo 5, detalla documentación técnica y legal a adjuntar: Licencia de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y COMFER y/o CONATEL, justificación técnica, memoria, cálculos de área a servir y niveles de señales, ubicación geográfica, materiales, cálculos de estructura, plano de planta, plan de contingencia, imagen del soporte que permita su minimización y ocultamiento en el paisaje urbano.

Define zonales, soportes a utilizar de acuerdo a ellos, la altura que no deberá exceder los sesenta metros y otras particularidades tales como: el soporte debe pintarse de color verde claro hasta la altura de la arboleda contigua (artículo 12), luego de lo cual debe respetar las normas de aeronáutica. En radio no menor a cuatrocientos metros de los Centros de Salud, Colegios, Escuelas, Jardines de Infantes, lugares de concentración de personas en el ejido municipal, tanto en forma temporaria como permanente.

La falta de cumplimiento de la normativa, faculta al Municipio al desmantelamiento de las estaciones de base de antenas. Por último, establece la obligación de constituir garantías con dinero en efectivo, aval o fianza bancaria, títulos de deuda pública, acciones, bonos, seguro de caución u otra que la Municipalidad apruebe.

En noviembre de 2004, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Nono, departamento San Alberto, sancionó la Ordenanza N° 702 sobre estructuras de soportes de antenas u otra clase de instalaciones para el funcionamiento de equipos de radio o de telefonía o similares que por su altura o forma puedan producir impacto visual en el paisaje o afectar la salud de la población debido a sus emisiones de ondas o radiaciones, con motivo de servicios públicos o privados.

Cabe destacar que en ésta localidad, cuya principal actividad económica se centra en el turismo atento a sus cualidades paisajísticas y costumbre de la sociedad de ésta zona serrana, el Departamento Ejecutivo Municipal recibió una serie de reclamos de vecinos fundados en el impacto paisajístico de las estaciones de base de las antenas de telefonía celular que opacaban la visión del río y las sierras que conforman el paisaje.

Así las cosas, la norma establece la obligación de contar con una licencia ambiental otorgada por la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, de acuerdo al Decreto N° 2131 sobre Impacto Ambiental.

Establece un procedimiento de aprobación de la instalación a través de Ordenanza, por un plazo que no puede exceder los 10 años, transcurrido el mismo sin que se emita nueva autorización, el propietario deberá retirarla a su cargo.

Al momento de aprobar una instalación, tanto el Departamento Ejecutivo como el Concejo Deliberante, deberán tener en cuenta la finalidad social del servicio que se presta y que hace necesaria la instalación de antenas, el impacto ambiental, la conformación urbana de la ciudad y su desarrollo futuro, las dimensiones del predio.

El Departamento Ejecutivo tiene la obligación de realizar inspecciones técnicas anuales e informar al Concejo Deliberante el resultado de los mismos.

Los anteriores son producto de diversos reclamos de vecinos, llevados a cabo a través de particulares y de Organizaciones No Gubernamentales, lo cual ha generado diversos conflictos jurisdiccionales y presentaciones ante el órgano judicial competente.

Un fallo reciente, de mayo de 2011, emitido por la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba ratificó la constitucionalidad de una ordenanza de la ciudad de Villa Carlos Paz y confirmó el rechazo de la acción declarativa de certeza presentada por la empresa Telecom Personal contra la citada Municipalidad.

Los fundamentos de la empresa de telefonía refieren a que la Ordenanza N° 4454 sancionada por el Concejo Deliberante de Villa

Carlos Paz en fecha 15 de junio de 2005, interfiere con normas federales y en su derecho a conservar, mantener y extender su red en la ciudad, sostiene que ello le imposibilita la prestación del servicio en ése Municipio.

El Municipio, en cambio, ratificó la constitucionalidad de la citada ordenanza argumentando que la misma fue sancionada en el ámbito de su competencia, en el ejercicio de la autonomía municipal reglamentando las condiciones del emplazamiento de las antenas de telefonía celular.

En el fallo, la Cámara sostiene que:

“(...) se entiende por poder de policía del Estado, a aquella potestad jurídica en virtud de la cual el Estado impone por medio de la ley, limitaciones al ejercicio de los derechos individuales; (...)”

“(...) corresponde a las jurisdicciones locales, la regulación de los emplazamientos físicos de la obra civil. A la administración local le compete aprobar planos, regular la ubicación geográfica de las antenas conforme criterios de zonificación urbana, impacto visual y ambiental. (...) la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habilidad y seguridad (...)”

Con estos fundamentos, concluye que la Municipalidad de Villa Carlos Paz ha actuado en el marco de su competencia y ejerciendo el poder de policía que le fuera otorgado, facultad ésta que sólo puede devenir de las atribuciones otorgadas al Poder Legislativo, en el caso de los gobiernos locales, por el Concejo Deliberante.

Respecto del derecho a gozar de un ambiente sano, el fallo remite a la Constitución Nacional, artículo 41, al principio de precaución detallado en la Ley 25675, analizados previamente. Cita normas provinciales, entre ellas Ley Provincial del Ambiente Nº 7343, a través de la cual se exige la presentación de Aviso de Proyecto ante la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado (actual Secretaría de Ambiente dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Energía del Gobierno de la Provincia de Córdoba).

Continúa destacando que:

“(...) No escapa al criterio de éste Tribunal que la adopción de medidas en cumplimiento del principio precautorio debe ser razonable y proporcional, en atención a las consecuencias económicas que su aplicación puede generar (...) y su relación con la calidad de vida (...)”

nadie puede ignorar que la comunicación por telefonía móvil constituye un elemento de progreso. Pero es necesario que este último se desenvuelva bajo los límites de un desarrollo que resulte sustentable para la actual sociedad, tal cual lo prescribe el art. 41 de la CN y no como un indiscriminado crecimiento económico que no tenga en cuenta los costos ambientales (...)"

De esta forma, concluye el Tribunal que la Ordenanza cuestionada por la empresa de telefonía móvil, se entiende tanto razonable como proporcional respecto del peligro que intenta evitar sobre:

"(...) la exposición constante, cercana y directa de las personas a las radiaciones no ionizantes que emiten las antenas de telefonía móvil, autorizando su ubicación en determinados lugares dentro del ejido municipal de acuerdo a las distancias que fija (...)".

Código de Buenas Prácticas Para el Despliegue de Redes de Comunicaciones Móviles

La telefonía móvil ha generado importantes beneficios económicos en materia de promoción de empleo y aportes de tasas y contribuciones a los distintos órdenes de las administraciones públicas. A nivel de las empresas tanto grandes como medianas y pequeñas e incluso unipersonales, la utilización de comunicaciones móviles contribuye a disminuir los desplazamientos, incrementa la velocidad de comunicación y el intercambio de datos, mejora la productividad y la logística en las diferentes actividades: industriales, comerciales, financieras, económicas e incluso de la vida diaria a través de su utilización en el desarrollo de pequeños negocios. Desde el punto de vista social, se observa que permite una mejor integración de las poblaciones alejadas de los centros urbanos o de los sitios donde se llevan a cabo los grandes movimientos económicos, sin olvidar que mejora la seguridad de la población al otorgarnos un medio para solicitar ayuda en los distintos casos de emergencias que se puedan presentar, tales como incendios, accidentes, derrames tóxicos, etc.

Todo ello, sin considerar lo que representa actualmente éste servicio considerando los aportes de las empresas prestadoras del mismo en materia de inversiones, de la incorporación empresas extranjeras, grupos económicos internacionales y accionistas que

invierten en ellas y colaboran así con el crecimiento de nuestro país. Datos estadísticos del año 2011, sostienen que, en Argentina, ésta industria cuenta con más de cuarenta millones de clientes y se estima que, en América Latina, la producción de un incremento de penetración de las comunicaciones móviles del 10%, es capaz de generar una tasa de crecimiento económico de un 0,3% anual.

Estas consideraciones, no impidieron la producción de algunas dificultades para la instalación de sus infraestructuras y la puesta en funcionamiento de los diferentes tipos de antenas necesarias para las comunicaciones móviles.

Podemos citar: la existencia de restricciones en determinadas zonas urbanas, el impacto visual que producen éstas estaciones de base, el temor de los vecinos por probables riesgos para su salud originado principalmente por un manejo irracional de información, poco confiable, que circula en diversas publicaciones, sumado a la falta de conocimiento de la población sobre aspectos técnicos, normativos, ambientales y sanitarios del servicio de comunicaciones.

Ello, trae como consecuencia la generación de movimientos vecinales que impiden llevar a cabo planes de expansión o despliegue de redes por parte de las empresas prestadoras del servicio de comunicación móvil y la consecuente insatisfacción del usuario.

Durante los últimos años, ésta problemática ha presentado una serie de conflictos entre las diversas administraciones: locales, provinciales y nacional, que coloca a las empresas en situaciones difíciles para el cumplimiento de sus deberes, al verse obligadas a duplicar o triplicar los trámites administrativos y controles de emisión de radiaciones electromagnéticas. En vista de ello, y sumado al afán de intentar llevar a la población la información y los conocimientos que le permitan a los administrados sentirse seguros respecto a los efectos sobre la salud y el ambiente que poseen éstas estaciones de base de antenas de telefonía celular.

Lo detallado, trae como consecuencia, la necesidad de contar con uniformidad en lo que hace a las exigencias en materia de limitaciones a las emisiones electromagnéticas, a las formas de instalación de las infraestructuras garantizando la seguridad de la

ciudadanía, todo ello en equilibrio con los derechos de los usuarios a un servicio eficiente y, también, de las empresas prestadoras, en lo que hace a los aspectos económicos y de expansión de las redes.

En marco de un Acuerdo de Colaboración entre la Federación Argentina de Municipios y los operadores de comunicaciones móviles, se establece la puesta en marcha de un Servicio de Asistencia Técnica (SAT), ya comentado. Según la cláusula segunda, versa sobre todas las cuestiones que interesen a los municipios, que se encuentren ligadas a las infraestructuras de servicios de comunicaciones móviles, según se transcribe a continuación:

“Asesoramiento sobre aspectos relativos a las características técnicas de las estructuras soporte de antenas y sus infraestructuras asociadas, contenidos en la documentación a presentar para la obtención de las distintas autorizaciones municipales desde la prefactibilidad de uso de suelo hasta la habilitación y operación definitiva.

“Respuesta a las consultas que se generen por parte de los diferentes actores, sobre la aplicación del Código de Buenas Prácticas (...)

“Asesoramiento jurídico y técnico sobre nuevos proyectos de ordenanzas o modificación de las existentes y su adecuación a la normativa vigente tales como: la Resolución Nº 202/95 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, la Resolución 530/2000 de la Secretaría de Comunicaciones la Resolución 3690/2004 de la Comisión Nacional de Comunicaciones y toda aquella Legislación actualmente vigente o futura dentro del marco definido por los acuerdos alcanzados en el Código de Buenas Prácticas(...)

“Asesoramiento jurídico y tributario sobre los proyectos de ordenanzas fiscales o modificación de las existentes dentro del marco definido por los acuerdos alcanzados en el Código (...)

“Puesta en servicio y actualización de una página WEB donde se difundan la existencia y el contenido del presente Acuerdo (...), que asimismo servirá para informar, en una primera etapa de rápido desarrollo, sobre los niveles de Radiación No Ionizante (RNI) en los Municipios (Mapas de Radiación) y su comparación con los límites máximos establecidos a nivel nacional, sin que esta información básica sea limitante, podrá ofrecer además información acerca de las estaciones base de comunicaciones móviles existentes.

“Establecerá junto a una Universidad Nacional, una prueba piloto basada en técnicas de Monitoreo Continuo de RNI, verificando mediante métodos convenientes de evaluación, el efecto y aceptación

de la opinión pública, de estos sistemas de control y la disminución de la percepción negativa sobre las radiaciones no ionizantes.

“Respuesta a las peticiones de información sobre resultados de mediciones de RNI de las estaciones base de comunicaciones móviles. En caso de especial relevancia o interés, se podrá solicitar la intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones como autoridad de control para la medición detallada de emplazamientos específicos conforme a la normativa vigente.

“Impulsará firmemente la elaboración, publicación y difusión de material informativo (folletos, charlas con especialistas, seminarios, etc.)

“Respuesta a consultas relacionadas con las RNI por parte de los ciudadanos en general (...)”

De tal forma, se llevó a cabo la elaboración de éste Código de Buenas Prácticas, el cual analiza la necesidad de promover acuerdos entre las Administraciones Públicas a los fines de optimizar la obtención de las habilitaciones y la realización de controles y de establecer acuerdos entre los operadores a los fines de minimizar la cantidad de estaciones de base y sus efectos ambientales.

Así las cosas, se creó la integración de un Comité Técnico de Asesoramiento Integral para el Despliegue de Infraestructuras de Red de Comunicaciones Móviles, con el fin de lograr la adopción de criterios y acciones similares por parte de las Administraciones Públicas, el cual elaboró una serie de recomendaciones generales. Entre ellas, cabe citar:

“(...) Desde este punto de vista los municipios tienen una acción importante en la generación de las ordenanzas de instalación de la infraestructura necesaria de los sistemas de telecomunicaciones y su aprobación y/o habilitación, como así también el cobro de las tasas necesarias, ordenanza fiscal, para el cumplimiento de sus actividades de fiscalización e inspección (...)

“(...) Respecto a la autorización y habilitación de sistemas de telecomunicaciones, el Estado Nacional tiene la potestad de regular y establecer las normas de aplicación, como así también el control de los servicios. No ocupándose, por lo tanto de las normas urbanísticas. Adicionalmente la Fuerza Aérea Argentina, es el organismo de aplicación de la Código Aeronáutico de la República Argentina (Ley N° 17.285), que regula la altura de los obstáculos a la aeronavegación (...)

“(…) Como conclusión podemos considerar la existencia de por lo menos tres áreas de gobiernos que pueden intervenir en el desarrollo de las telecomunicaciones:

“(I) Estado Nacional a través de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación y la Comisión Nacional de Comunicaciones, en todo lo relacionado con el uso del espectro radioeléctrico y las normativas de los servicios de telecomunicaciones y del Ministerio de Salud respecto a los niveles de RNI;

“(II) Los gobiernos provinciales en todo lo relacionado con los aspectos de medio ambiente y

“(III) los municipios en los temas urbanísticos y de seguridad de las construcciones. Por todo lo expuesto es necesaria la elaboración de normas coordinadas entre todos los organismos intervinientes en los aspectos de la instalación de la infraestructura de los servicios de comunicaciones móviles (...)”

Establece un Procedimiento de Referencia para la obtención de permisos, autorizaciones municipales, su coordinación y plazos aconsejados, a través de un modelo de Ordenanza que respeta las competencias de las distintas Administraciones Públicas, establece criterios y obligaciones en forma uniforme, con un procedimiento administrativo y técnico de referencia para la instalación de infraestructuras.

A modo resumido, éste procedimiento abarca:

- a) un Registro de los Operadores de Comunicaciones Móviles, en el cual se debe detallar la documentación legal de la empresa con el objeto de evitar su reiteración en cada trámite administrativo;
- b) la Solicitud de Factibilidad, detallando ubicación y altura de la instalación que deberá ser aprobada e un plazo no mayor de cinco (5) días, con vigencia de no más de 90 días hábiles
- c) Permiso de Construcción y Puesta en Marcha, con la información técnica detallada a los fines que el Municipio entregue el permiso de inicio de obra dentro de los treinta (30) días, con una validez de 180 días corridos.
- d) Certificado Final de Obra
- e) Habilitación del Emplazamiento: el tiempo estimado para que el poder ejecutivo municipal, a la:

“(...) vista de los informes y la documentación presentados, resuelva el expediente de habilitación, debe desarrollarse dentro del plazo máximo de 60 días desde el inicio del expediente.”

Sugiere también una serie de recomendaciones para la gestión municipal, como el establecimiento de una Ventanilla Única para la recepción del trámite, encargada de su coordinación y derivación interna.

Regula restricciones para su instalación, en lo referido a:

“(...) futuras instalaciones generadoras de campos electromagnéticos en el rango de frecuencias mayor a 300 Khz. que se ubiquen en un radio menor de 50 m de centros de salud, geriátricos, jardines de infantes, escuelas, colegios, éstos deben presentar un estudio que demuestre la necesidad de adopción de la localización propuesta y su justificación por la no disponibilidad de sitios alternativos, necesidad de cobertura de servicio, conjuntamente con la evaluación de alternativas posibles. (...)”

En plazas, plazoletas, paseos y avenidas de circunvalación, permite la instalación de antenas sobre columnas de iluminación hasta una altura de 35 metros. Recomienda las co-ubicaciones aunque las mismas no resulten de simple aplicación porque implica considerar si los soportes instalados y el espacio útil disponible tenga la capacidad para alojar más antenas, el nivel de radiaciones electromagnéticas que teóricamente provocaría y que no existan planes de instalaciones futuras en ése sitio por parte del propietario y sin olvidar los aspectos legales, contractuales y económicos en juego. Sostiene el Código de Buenas Prácticas al respecto:

“(...) la co-ubicación de infraestructuras solo se llevará a cabo si es técnica y contractualmente viable, y siempre que se respeten las normas básicas sobre la exposición a los campos electromagnéticos evaluando las situaciones de efectos acumulativos. Por lo tanto, debe entenderse la co-ubicación como un derecho de los Operadores para efectuar un mejor despliegue de la red en aras de conseguir una disminución de los impactos producidos y un deber exigible por el municipio, salvo en los casos que personal especializado demuestre la imposibilidad, en base a las consideraciones anteriores por lo que los Municipios promoverán la celebración de acuerdos conjuntamente con los OCM en lo relativo a la compartición de infraestructuras de radiocomunicaciones tomando siempre en cuenta la viabilidad de la misma.(...)”

En el caso de instalaciones preexistentes, solicita que demuestren que los niveles de radiaciones no ionizantes en el

entorno, cumplen con los límites establecidos por la normativa vigente y la posibilidad de requerir mediciones adicionales para el control de las Radiaciones No Ionizantes.

Agrega, respecto de la elaboración de un Plan de Despliegue, en forma individual por parte de cada operador, documento éste que podrá permitir a la Administración tomar definiciones sobre la ubicación, altura, estructura, conflictos sociales que se hubieran presentado o se pudieran presentar en determinado sitio, además de la planificación de desarrollo y zonales urbanos determinados, a éstos fines debe contener documentación técnica detallada.

Un aspecto de relevancia a considerar por los Municipios, es la integración de las estaciones de base de antenas de telecomunicaciones móviles con su entorno, no sólo por la calidad del servicio y las tecnologías a implementar sino también por determinados criterios para su ubicación, instalación y adecuación y/o integración.

Éstos zonales obedecen a principios de Uso del Suelo Urbano (residencial; artístico, histórico, cultural; industrial; recreativo; edificios; no urbanizable: espacios naturales) y Rural.

Regula sobre una serie de principios y políticas de integración de las infraestructuras mencionadas, definiendo sus elementos como Casillas, Contenedores, Gabinetes Outdoors, Soportes (Torres, Monopostes, Mástil, Pedestales); Vallados, Caminos de Acceso.

Capítulo aparte, merece el tema de las emisiones de radiaciones electromagnéticas por parte de las antenas de telefonía móvil, para lo cual el citado Código de Buenas Prácticas, enumera una serie de elementos de control, entre ellos la implementación de sistemas de medición en puntos cercanos a la estaciones de base, mapas de monitoreo dinámicos y sistemas de monitoreo continuo. Sugiere a los Municipios que desarrollen el diseño y la implementación de Planes de Monitoreo con el fin de establecer el nivel de radiaciones por cuenta y cargo de los prestadores, elaborando un mapa que permita identificar "*puntos calientes o sensibles*", los cuales deberán ser objeto de tratamientos especiales.

En lo referido a la opinión pública, se recomienda una serie de acciones a desarrollar que incluyen seminarios académicos,

folletería, divulgación de información en página web, y otras que consideren adecuadas a los fines de llevar claridad y seguridad a la población.

Respecto de la aplicación de tasas municipales por infraestructura de las estaciones de base, agrega el Código de Buenas Prácticas, agrega un documento de referencia a los fines que los prestadores puedan proveer el nivel de cargas a las que se verán sometidos con la introducción de nuevos emplazamientos y colaborar con los municipios en el análisis de la documentación, la habilitación de las estructuras y sus inspecciones.

Finaliza con el compromiso de los gobiernos locales que adhieran a éste Código de Buenas Prácticas y los prestadores, a respetarlo y cumplir con lo que allí se establece.

DISCUSION Y CONCLUSIONES

El tema de las antenas de telefonía celular ha sido objeto de debate en varias ocasiones, a través de los medios de difusión masiva, de reclamos de vecinos de localidades grandes y pequeñas e incluso Internet.

Existe un sin número de información supuestamente técnica cuya confiabilidad es cuestionable que circula por éstos medios e incluso publicaciones en periódicos locales, panfletos, páginas web, que colaboraron a generar un clima de preocupación en la población.

Esto, sumado a la diversidad de normativa vigente, a veces contradictoria y generada por los diversos niveles de gobierno, que, de acuerdo a nuestro sistema federal, coexisten: municipalidades, provincias y nación. Con más, la incertidumbre científica que rodea a la temática, hacen de ella una cuestión de interés primordial a los fines de brindar tranquilidad a la sociedad evitando conflictos entre los Estados, en ejercicio de sus facultades y prerrogativas, y las empresas prestadoras de éstos servicios.

Se puede observar, a lo largo del desarrollo de éste trabajo, que se caracteriza por la existencia de normativa cuyo dictado deriva de diversas naturalezas u orígenes: constitucional, legislativa, sancionada por órganos deliberantes como el Congreso de la Nación,

las Legislaturas Provinciales o los Concejos Deliberantes, y, tanto Decretos como Resoluciones, todos ellos reglamentos emanados de la Administración Pública correspondiente, en el ejercicio de sus prerrogativas como Autoridad de Aplicación y del poder de policía que le compete a los fines de velar por el interés general.

Esto trajo como consecuencia la existencia de obligaciones que deben cumplimentar los prestadores en los diversos órdenes y en ocasiones resultan incongruentes, superpuestas y conflictivas. A pesar de ello, claramente se distingue la actitud de éstas empresas de cumplimentar los trámites solicitados conscientes que ello trae aparejada la tranquilidad y seguridad de la población que también redundan en los usuarios.

De acuerdo a la situación actual en lo referido a la información, la globalización y la importancia de la comunicación en el desarrollo de nuestras vidas personales y el éxito de las actividades económicas, industriales, financieras y comerciales en general, es prácticamente imposible negar la necesidad de la prestación de éstos servicios y su influencia en el progreso de los pueblos.

Ante ésta realidad, los Estados no pueden estar ausentes, reflejando tanto en los textos de las normas regulatorias como en la experiencia de su aplicación, la importancia de generar consenso entre los diferentes órdenes y así evitar desgastes innecesarios.

Así, resulta plausible la iniciativa de la Federación de Municipios, a través de la generación de convenios con Universidades para la prestación de asistencia técnica y la redacción de ordenanzas y normas modelos que eviten mayores conflictos, apliquen además, los principios de las normas internacionales, letra de la Carta Magna de nuestra Nación, cuando detalla los principios de precaución, congruencia y progresividad.

Respetando que en materia de localización –que implica limitación de derechos- la norma que determine éstas limitaciones debe, necesariamente ser de naturaleza legislativa, quedando en manos del poder ejecutivo su reglamentación imprescindible para llevar a cabo los controles establecidos, todo ello en uso de sus prerrogativas y en el ejercicio del poder de policía en materia sanitaria

y ambiental que resulta concurrente entre la provincia y sus gobiernos locales.

Es de destacar la importancia del avance legislativo de la Provincia de Córdoba respecto de la sanción de la Ley N° 9055, en el afán de unificar criterios en todo su ámbito y asegurar la realización de controles en materia de emisiones de radiaciones no ionizantes. Sin embargo, en éste esfuerzo el legislador olvidó relacionar la temática con el impacto ambiental ya regulado, y sobre lo cual, previamente la Autoridad de Aplicación de la Ley Provincial del Ambiente N° 7343, ya había establecido criterios a través de la Resolución N° 155 de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado.

Éste olvido, ha generado en la Provincia de Córdoba, la coexistencia de dos organismos provinciales regulando y controlando las antenas de telefonía celular: la precitada Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado (actual Secretaría de Ambiente dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Energía) y el Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (ERSEP), éste último Autoridad de Aplicación de la Ley N° 9055, el cual, en cumplimiento de sus funciones debió implementar un sistema de control, además del que ya funcionaba en la entidad ambiental.

Es conocido que, en cualquier Administración, la coexistencia de dos organismos actuando sobre una misma actividad, genera superposición de información y dificultades para su entrecruzamiento. Por eso, consideramos de relevancia que sea el Ente Regulador quien lleve a cabo acciones tendientes a la unificación de criterios. Más allá que la normativa claramente distingue la aprobación para su implementación en manos del órgano ambiental y sus posteriores controles en el ente regulador.

La citada Resolución N° 155, en una inteligencia legislativa, incluye entre las empresas responsables de la prestación de servicios de comunicaciones, a las estaciones de base y a las antenas, incluyendo las frecuencias de radio AM y FM, que resultan importantes en materia de emisiones, sobre las cuales, la Comisión Nacional de Comunicaciones ha reglamentado y lleva a cabo los controles establecidos.

Esto, lamentablemente, no ha sido considerado en la Ley N° 9055, y ha sido objeto de la crítica de los científicos especialistas, ya que los controles de emisiones, tanto de base, en forma previa a la autorización de su instalación, como de las mediciones anuales a los fines de verificar el cumplimiento de la normativa vigente, deben realizarse en todos los casos incluyendo a los controles de radiación electromagnética no ionizante de las antenas de radio AM y FM, todo ello de acuerdo a las recomendaciones, estándares y lineamientos aconsejados por la Organización Mundial de la Salud.

Es de destacar además, el rol de las Universidades, las cuales, a través de acuerdos de colaboración con las Administraciones Públicas, ya que, debido a las características de especialización, especificidad, exactitud y precisión de la aparatología utilizada para la realización de los controles de emisiones, resulta imprescindible contar con especialistas en la materia. Además, considerando los costos que representa la realización de éstas mediciones, es recomendable que los distintos órdenes de las Administraciones sean capaces de intercambiar información entre ellas, y entrecruzar datos a los fines de disminuir las costas que deben afrontar las empresas en sus controles de mediciones y acceder a una mayor precisión en los resultados que permitan una mejor planificación de las localizaciones de las antenas de telefonía celular y otras, como las estaciones de base y las emisiones de radio AM y FM.

En la provincia de Córdoba, tanto la Constitución Provincial como la legislación relacionada, claramente respeta la autonomía de sus municipios y comunas, encontrándose éstos los facultados para determinar los sitios para su ubicación, en armonía con la demás normativa relacionada con la planificación urbana y los diferentes zonales que, de acuerdo a sus fines, se han establecido con anterioridad, respetando el Patrimonio Cultural, Artístico, Arquitectónico y Paisajístico que cada sociedad valora y respeta.

Destacando que la cuestión del impacto en el paisaje es fundamental en la impresión que brindan las antenas a las personas que transitan las zonas urbanas y rurales, de tal forma que la implementación de medidas que mitiguen ésta situación y mimeticen la estructura con su entorno, resulta cada día más utilizada, salvando

los criterios de seguridad que hacen a las normas de la aeronáutica con la finalidad de evitar accidentes, y sobre lo cual el avance del diseño y la arquitectura día tras día nos sorprenden con soluciones de extraordinaria belleza y gran creatividad que colaboran con la disminución de percepción negativa por la sociedad.

Resulta necesario destacar que ésta temática, además, trae aparejada la imposición de tasas municipales, provinciales y nacionales que van superponiéndose y refieren al uso del espacio aéreo y actividad administrativa para otorgar las habilitaciones y demás documentación sin la cual las empresas se ven imposibilitadas de desarrollar sus tareas.

También, es muy positivo que los municipios, cómo se desprende de las ordenanzas de varios de ellos, remiten a las empresas a realizar y acreditar la aprobación del trámite provincial de impacto ambiental, unificando así, criterios en todo el ámbito de la provincia de Córdoba.

En síntesis, coexisten los tres niveles del Estado, con el deber de intervenir reglamentando las cuestiones relacionadas con el servicio de telefonía celular y llevando a cabo el ejercicio del poder de policía sanitario y ambiental, con el fin de brindar seguridad y tranquilidad a la población.

Podemos resumir que, corresponde al Estado Nacional, legislar y reglamentar lo relativo al servicio en sí mismo, por encontrarse delegado a la Nación. El ejercicio de estas facultades y competencias abarca aspectos tarifarios y los que afecten a la ecuación económico financiera, formas de facturación, derechos de los usuarios, etc.

Es competencia provincial legislar en materia de ambiente y salud, respetando las Leyes del Congreso de la Nación sobre Presupuestos Mínimos y Política Ambiental, de acuerdo a los principios de congruencia, responsabilidad, precaución, solidaridad, prevención, y progresividad, sin olvidar lo establecido en los demás Tratados Internacionales que forman parte de nuestra Carta Magna.

Por último, es indudablemente competencia municipal, legislar lo relacionado con la ubicación, establecimiento de zonales de acuerdo al uso de suelo, aspectos de la seguridad de las

construcciones, alturas, soportes, características técnicas y distancias entre los diferentes tipos de emplazamientos de las antenas de telefonía celular. Todo ello, armónicamente con la pirámide normativa que rige en la materia y enmarcado en los lineamientos internacionales adoptados en consideración a los avances de las investigaciones médicas, bioquímicas, biológicas y demás soluciones que nos ofrecen éstas ciencias sumadas a la ingeniería.

Las Administraciones Públicas, tanto provinciales como locales, deben avanzar progresivamente en la cuestión, estableciendo metas y objetivos cada vez más estrictos en cumplimiento de la normativa sanitaria y ambiental y garantizar a la población la defensa, el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales brindando una correcta información a la ciudadanía.

Sin olvidar la importancia de llevar a cabo un adecuado manejo de la opinión pública, fortalecido a través de campañas de difusión de los criterios técnicos, de los efectos sobre la salud y todo lo que resulte de interés para la población, conjuntamente con la implementación y el desarrollo de Programas y Proyectos de Educación Ambiental y Sanitaria, coordinado por especialistas en la temática, dirigido al público en general y a los grupos más preocupados por éstos efectos en particular, de acuerdo a las solicitudes de los gobiernos locales.

Ésta problemática aún no se ha agotado, varias asignaturas quedan pendientes, por ejemplo, cuestiones relacionadas con las bandas de Internet, Wi Fi, campos electromagnéticos de la aparatología a la que nos vemos sometidos diariamente, y éste avance dependerá de los progresos en la ingeniería de éstos temas y lo que los estudiosos de la salud nos informen año tras año.

Los avances científicos y la posibilidad de minimizar la incertidumbre científica que en la actualidad, y más allá de los esfuerzos desplegados por la Organización Mundial de la Salud en la recopilación y armonización de los datos obtenidos, aún no se han logrado, marcan la dinámica de ésta problemática y la continua necesidad de la profundización de su estudio. Sobre lo cual es aconsejable llevar a cabo acciones como las desarrolladas por la Federación de Municipios al establecer modelos que ayuden a evitar

mayor diversidad legislativa que confunde a la población incrementando la sensación de inseguridad y desasosiego.

BIBLIOGRAFIA

BRUNI, RODRIGO G.; VANELLA, OSCAR R; TABORDA, RICARDO A. M. *“Evaluación de Radiación Electromagnética de Antenas”*. Laboratorio de Investigación Aplicada y Desarrollo (LIADE) Universidad Nacional de Córdoba. Seminario Antenas, Infraestructura Necesaria para las Comunicaciones. Buenos Aires. Noviembre de 2004. Pág. 74-80.

FEDERACION ARGENTINA DE MUNICIPIOS (FAM) *“Código de Buenas Prácticas de Instalación de Antenas de Telefonía Móvil”* Año 2009. Página Web: www.secom.gov.ar/civitas/modulos/noticias/adjuntos/adjunto_163_5.pdf

FIDALGO DE CORTALEZZI, MARIA M; BERTINI, LILIANA; AUDE LUPPI, VERGENIE E. *“Medio Ambiente y Nanotecnologías. Avances o Amenazas?”*. Memorias de las Jornadas de Capacitación Ambiental Metropolitanas. Año 2010. Pág. 127-134.-

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) *“Estableciendo un Diálogo sobre los Riesgos de los Campos Electromagnéticos”* Radiación y Salud Ambiental. Departamento de Protección del Ambiente Humano. Ginebra. Suiza. Año 2005.-

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *“Campos Electromagnéticos y Salud Pública. Estaciones Base y Tecnologías inalámbricas.”* Hoja Informativa N° 304. Mayo 2006.-

MUÑOZ, CLAUDIO M. *“Los Campos Electromagnéticos y el Medio Ambiente”*. Memorias de las Jornadas de Capacitación Metropolitanas. Año 2010. Pag. 187-199.-

SKVARCA, JORGE J. *“Exposición a las Radiaciones Electromagnéticas No Ionizantes. Proyecto Internacional de CEM de la OMS”*. Seminario Antenas, Infraestructura Necesaria para las Comunicaciones. Buenos Aires. Noviembre de 2004. Pág. 27-38.-

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) *“Electromagnetic Fields (EMF)”* Página Web: <http://www.who.int/peh-emf/en/>

APENDICE LEGAL

POLITICA AMBIENTAL NACIONAL

Ley 25.675

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

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 interjurisdiccional 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 responsable 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 posible 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 administrado 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.

- REGISTRADA BAJO EL N° 25.675 —
-

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 negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas 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 coordinación 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 propondrán 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.

BIBLIOGRAFÍA DE BASE:

ABREU BONILLA Sergio. MERCOSUR e Integración.. Fundación Cultura Universitaria.-

Adla, XXXIII-A, 1509.

ALMAGRO A.: "La Protección Procesal de los Intereses Difusos". Justicia. Madrid. 1983.

Ambiente y Derecho a la Salud y a la Vida". ED. 16-XI-1993.

ARGENTINA EL SECTOR ELÉCTRICO. Editorial Manrique Zago
Capítulo 12. Los Aspectos Ambientales en el Sector Eléctrico,
Capitulo 13. Las Empresas de Energía Eléctrica y las Acciones hacia la Protección del Medio Ambiente.-

AZQUETA OYARZUN Diego.- Mc Graw Hill. Valoración económica de la Calidad ambiental.

AZQUETA OYARZÚN, D.: Valorización Económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill. 1994. Editorial Mundi Prensa

BARREIRO Rubén A.. "Derecho de la Energía Eléctrica". Editorial Ábaco.

BIDART CAMPOS Germán: "Intereses Difusos, Derecho a la Preservación del

BOUILLE Daniel y PITONESI H. Elementos de Economía para Ingenieros. XXII curso latinoamericano de economía y planificación energética. IDEE/FB. San Carlos de Bariloche. Argentina. 1.992.-

BRAÑES Raúl: "Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente, incluida la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la Gestión Ambiental". Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1991. P. 12.

BROWN, Léster, Plan B4.0: Mobilizing to save Civilization, Norton Nueva York, 2009. (Salvar el Planeta. Plan B: ecología para un mundo en peligro.-

BRUNI, RODRIGO G.; VANELLA, OSCAR R; TABORDA, RICARDO A. M. "Evaluación de Radiación Electromagnética de Antenas".

Laboratorio de Investigación Aplicada y Desarrollo (LIADE) Universidad Nacional de Córdoba. Seminario Antenas, Infraestructura Necesaria para las Comunicaciones. Buenos Aires. Noviembre de 2004. Pág. 74-80.

BUSTAMANTE ALSINA Jorge "Derecho Ambiental" Abelardo Perrot 1995.

BUSTAMANTE ALSINA Jorge: "Derecho Ambiental".

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. "El Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa" Abeledo - Perrot.

CANO, Guillermo J. "Introducción al Derecho Ambiental Argentino"

CASTAÑO Gonzalo e VÉLEZ Hildebrando. Política del BID en el Sector Energético en América latina. Colombia 2.002.-

CASTILLO SÁNCHEZ, Marcelo "Régimen Jurídico do Protección del Medio Ambiente" 1994. Ediciones Broc.

CASTILLO SÁNCHEZ, Marcelo. "Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente" 1994. Ediciones Broc.

CASTILLO SÁNCHEZ, Marcelo. "Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente" y José de la Cuesta Arizmendi: "Protección Penal de la ordenación del territorio y del ambiente".

CEPAL/PNUMA: "El Reto Ambiental del Desarrollo en America Latina y el Caribe". 1990. P. 89

COMISIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL (CIER). Documentos CIER 02: Mercados Mayoristas y Factibilidad de Interconexión; CIER 03: Interconexiones Regionales de los Mercados Eléctricos. Estudios de Barreras y Propuestas para Superarlas.-

CONEZA Vicente Fdez - Vitora - Guía Metodológica para la Evaluación de Impactos Ambientales

CORDECH, Salvador - SANDIUMENGE Farré "La acción negatoria" Poder Judicial No 10 Madrid 1987.

CORNES, R. y SANDLER, T.: The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods - Cambridge University Press - 1996.

COUSILLAS Marcelo J.. Evaluación del Impacto Ambiental. Instituto de estudios empresariales de Montevideo. 1.994.-

DE BENEDICTIS, Leonardo. ¿qué son los "presupuestos mínimos" de protección ambiental? LA LEY 23/07/2004 , 5.-

DE LA BALZE Felipe. El futuro del Mercosur. Entre la teoría y la Realidad. Compilación. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Asociación de Bancos de la Argentina.-

DE LA POZA G.: “El Principio Quien Contamina Paga” en “Economía Industrial”. 1975 Pág. 61 y siguientes.

DIAZ ARAUJO Edgardo A.. Análisis de los Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Integración Eléctrica. Informe preliminar.-

ECONOMÍA DE LA ENERGÍA. XXIX Curso Latinoamericano de Posgrado en Economía y Política energética y ambiental. IDEE/FB San Carlos de Bariloche. Argentina. 1.999.

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE. Directiva 2.001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 27/6/2.001.-

FEDERACION ARGENTINA DE MUNICIPIOS (FAM) “Código de Buenas Prácticas de Instalación de Antenas de Telefonía Móvil” Año 2009. Página Web:

www.secom.gov.ar/civitas/modulos/noticias/adjuntos/adjunto_163_5.pdf

FIDALGO DE CORTALEZZI, Maria M; BERTINI, iliana AUDE LUPPI, VERGENIE E. “Medio Ambiente y Nanotecnologías. Avances o Amenazas?”. Memorias de las Jornadas de Capacitación Ambiental Metropolitanas. Año 2010. Pág. 127-134.-

FIELD Barry C.. Mc Graw Hill. Economía Ambiental. Una Introducción.

Field, B.C.: Natural Resource Economics - McGraw Hill - 2001.

FIELD, B.C.: Natural Resource Economics - McGraw Hill - 2001.

FLAH Lily - SMAYEVSKY Miriam: “La Regulación Procesal en el Derecho Ambiental Americano”. L.L. 1993 -E Pág. 935.

FRANCO, Horacio J. "El límite de la Responsabilidad Colectiva y solidaria por daño ambiental. LL 2009 – C, 760.-

FRÍAS, Pedro J. "introducción al Derecho Público Provincial" Depalma 1980.

FROMANGEAU Jerome - CUTTINGER Philippe: "Prort de l'environnement. Eyrolles, Paris. 1993.

GALLONI María del Carmen: "Problemas y Soluciones Ambientales Argentinos". Ed. Roemers. Nov. 1992.

GELSI BIDART: Adolfo "Derecho Agrario y Ambiental". Vol. 4º Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.

GRANDES TEMAS AMBIENTALES QUE EL PAÍS DEBE ABORDAR. Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable. Hacerse Cargo del Pasivo Ambiental. Documento de Discusión. Noviembre 1.998. CONAMA. Consejo Directivo de Ministros. Chile.-

INVENTARIO DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y ESTUDIOS DE VULNERABILIDAD Y MITIGACIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA. Proyecto ARG/95/G/31. PNUD-SECYT.

KAKU, Michio. La Física del futuro. Editorial Debate 2012

KULA, E.: Economics of Natural Resources and the Environment - Chapman & Hall - 1992.

KUYLENSTIERNA Johan, HICKS Kevin y HERRERA Rafael. Contaminación Atmosférica Regional en los Países en Desarrollo. Documento de Apoyo para los Diálogos de Acción Política. América Latina 1.998. Editado por el Instituto Ambiental de Estocolmo. Suecia (SEI).

L>L> 1986 C. Pág. 899/910

LASCERAS Miguel Ángel La Regulación Económica de los Servicios Públicos. Ariel Economía.-

LEY 19.550 ACTUALIZADA de Sociedades Comerciales artículo (t.o. 1984) (Adla, XLIV-B, 1319).-

LIBSTER Mauricio "Delitos Ecológicos". Depalma 1993.

LINARES QUINTANA, Segundo V. "La Constitución Interpretada". Depalma 1960.

MALM GREEN, Guillermo - MURGIER, Ángeles. "análisis de la ley general del ambiente. ¿avances en el derecho ambiental argentino?" Publicado en: LA LEY 13/06/2005, 1 • LA LEY 2005-C, 1389.-

MARIENHOFF, Miguel S. "La Legitimación en las Acciones contra el Estado"

MARIÑO LÓPEZ, A., "Bases del Derecho de Daños al medio ambiente. Aportes para la construcción de acuerdos regionales en América Latina", ADCU t. XXXVII, pp. 652-658;

DÍAZ FERNÁNDEZ, HUGO S., "Aspectos básicos de la responsabilidad por daño ambiental en el derecho uruguayo", Revista Crítica de Derecho Privado, No. 3-2006 pp. 727-740.

MARIÑO LÓPEZ, Andrés. La Obligación de Informar al Consumidor. El Paradigma de la Precaución. LA LEY 19/02/2013, 1

MARTÍNEZ ALIER Joan. Ecología y política: Deuda Ecológica y Deuda Externa.. Documento para el encuentro: "La Deuda Externa y el fin del Milenio". Caracas. Venezuela. Parlamento Latinoamericano.-

MARTÍNEZ ALIER, J. y SCHLÜPMANN, K.: La ecología y la economía - Fondo de Cultura Económica - 1997.

MATEO Ramón Martín: "Tratado de Derecho Ambiental". 1992.

MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Cristina. "Delitos de Peligro y bienes jurídicos colectivos". Nuevo Foro Penal. 44. Colombia. 1989.

MESSNER, Johann. "Ética Social, Política y Economía a la luz del Derecho Natural". RIALP. Madrid. 1967.

MILLER Tyler, G - Ecología y Medio Ambiente (Curso Introductorio de Ciencia Medioambiental) Editorial Grupo Editorial Iberoamérica.-

MORELLO Augusto M. y otros: "La Defensa de los Intereses Difusos". JA. 1982 – IV

MOSSET ITURRASPE, HUTCHINSON y DONNA, "Daño Ambiental", Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1999, t. I, p. 123.-

MUNDA Giuseppe The Economic s of Natural Resource Use. Second Edition. John M. Hartwick- Nancy D. Olewiler.- Addison-Wesley.

MUÑOZ, Claudio M. “*Los Campos Electromagnéticos y el Medio Ambiente*”. Memorias de las Jornadas de Capacitación Metropolitanas. Año 2010. Pag. 187-199.-

NEGRÃO CALVANCANTI Rachel. Gestión Ambiental.. Departamento de Administración y Política de Recursos Minerales del Instituto de Geociencias de la UNICAMP.

NÚÑEZ, Ricardo. “Manual de Derecho Penal” Parte General. Lerner.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) “*Estableciendo un Diálogo sobre los Riesgos de los Campos Electromagnéticos*” Radiación y Salud Ambiental. Departamento de Protección del Ambiente Humano. Ginebra. Suiza. Año 2005.-

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). “*Campos Electromagnéticos y Salud Pública. Estaciones Base y Tecnologías inalámbricas.*” Hoja Informativa Nº 304. Mayo 2006.-

OYHANARTE, Julio. “Poder Político y Cambio Estructural en la Argentina”. Paidós. 1969. Buenos Aires.

PIGRETTI Eduardo A., Emilio E. de Arenaza, Silvia Compte de Loizeau, Lelia B. Micheletti, Luiz Ramos da Silva Filho: "Temas de Recursos Naturales". Ed. Abeledo-Perrot, 1982.

POSSE, Néstor P. SIERRA, José L. ¿qué son normas que contengan presupuestos mínimos? ¿qué alcances tienen? LL Gran Cuyo 2004 (abril), 171.-

PRATS CANUT, José Miguel. “Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el proyecto de Código penal de 1980”. En Estudios Jurídicos en honor al profesor Octavio Pérez Victoria. Madrid. 1983. Tomo II.

PRIEUR, Mitchel. “Droit de l'environnement.” Edit. Dalloz. Paris. 1991. 2da Edición.

MATEO Ramón M.: "Tratado de Derecho Ambiental". Madrid 1991 - Vol. I.

REARCE, David y TURNER KERRY, Richard, "Economics of Natural Resources and the Environment", Harvester Wheatsheaf, Exeter, Reino Unido, 1990.-

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis. "Protección Penal del ambiente". Cuadernos de Política Criminal No 19. EDERSA. Madrid. 1993.-

SAGUES, Nestor "Elementos do Derecho Constitucional" Ástrea 1993.-

SCAVONE, Graciela M., FERRUCCI, SCHAPIRA Gabriela Adriana, ¿Por qué medir los costos ambientales? Buenos Aires, Mayo de 2000.-

SCHWARTZ, Peter y RANDALL Doug. PDF disponible en www.gbn.com

Sección Doctrina, Pág. 700 y siguientes.-

SEOANEZ Calvo, Mariano Auditorías Medioambientales y Gestión Ambiental de la Empresa - (Ecoauditoría y Ecogestión Empresarial)

SKVARCA, Jorge J. "Exposición a las Radiaciones Electromagnéticas No Ionizantes. Proyecto Internacional de CEM de la OMS". Seminario Antenas, Infraestructura Necesaria para las Comunicaciones. Buenos Aires. Noviembre de 2004. Pág. 27-38.-

SOZZO, G, "Entre ser prudentes y estar informados. Sobre la diferente racionalidad del deber de información y el principio precautorio", Revista Crítica Derecho Privado No. 5-2008, p. 663.

SS JUAN PABLO II. Mensaje para la Celebración de la Jornada Mundial de la Paz. 1990. N° 11.

STILE, Alfonso. "Agressioni all'ambiente e criminalità economica. 1982.

THUROW Léster C. "El Futuro del Capitalismo"

THUROW Léster C. "El futuro del capitalismo".

VALENZUELA Rafael: en Fernando Soler: Medio Ambiente en Chile. Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1985. Cap. 11.

VALENZUELA, Rafael. "El derecho del entorno y su enseñanza". Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. 1977. No 1.

WALSH, Juan Rodrigo. El Ordenamiento Territorial como presupuesto mínimo de Protección ambiental. LL 11/07/2005-D, 1085.-

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) "*Electromagnetic Fields (EMF)*" Página Web: <http://www.who.int/peh-emf/en/>

La presente edición de *Lecciones de Derecho y Ética para Ingenieros, Estudiantes de Ingeniería y Profesionales Afines.*

Tomo VI,

se terminó de imprimir en el mes de Agosto de 2013
en Universitas. Pje. España 1467. Córdoba.

Te: 54-351-4680913. Email:

editorialuniversitas@yahoo.com.ar



