

Marco legal ambiental argentino

Argentine environmental legal framework

DOI: 10.34188/bjaerv4n4-084

Recebimento dos originais: 20/08/2021

Aceitação para publicação: 25/09/2021

María Verónica Bondaz

Especialista en Teoría y Técnica del Proceso Judicial. Universidad Nacional del Nordeste.
Abogada. Universidad Nacional del Nordeste.

Institución: Universidad Nacional del Nordeste /Centro de Gestión Ambiental y Ecología.

Dirección: Avenida Las Heras 727. Resistencia, Chaco. Argentina.

Correo electrónico: veronicabondaz@hotmail.com.ar

Luis Ariel Pellegrino

Master en Gestión Ambiental Sostenible. Universidad de Alcalá de Henares, España.

Profesor de Enseñanza Superior en Geografía. Universidad Nacional del Nordeste.

Institución: Universidad Nacional del Nordeste /Centro de Gestión Ambiental y Ecología.

Dirección: Avenida Las Heras 727. Resistencia, Chaco. Argentina.

Correo electrónico: luispellegrino67@hotmail.com

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un relevamiento actualizado de la Legislación Ambiental Argentina.

Se recopila la legislación vigente en la materia, se la expone de acuerdo al orden de prelación que le corresponde y se analiza su funcionamiento en base a la distribución de competencias relativas al ambiente y los recursos naturales y la interjurisdiccionalidad en la gestión ambiental.

En primer lugar, se realiza el examen del Bloque de Legalidad con perspectiva histórica, considerando la Reforma Constitucional de 1994, el dictado del nuevo Código Civil aprobado por la ley 26.994 de 2014, la incorporación de la cuestión ambiental en el Código de Minería, las leyes penales vigentes en la materia y el proyecto de legislación de delitos ambientales en el Código Penal. Paralelamente se describen los componentes del bloque y su interrelación. Asimismo, se reseñan los Convenios Internacionales sobre ambiente, las Leyes de Presupuestos Mínimos y otras Leyes Nacionales sobre ambiente.

Por último, se realiza una conclusión sobre la conveniencia del dictado de un Código Ambiental para la Argentina.

Palabras claves: normativa, ambiental, argentina, actual.

ABSTRACT

The objective of this work is to carry out an updated survey of the Argentine Environmental Legislation.

The current Environmental Legislation is compiled, it is exposed according to the order of priority that corresponds to them and its operation is analyzed based on the distribution of competences related to the environment and natural resources and the inter-jurisdictional nature of environmental management.

In the first place, an examination of the Legality Block is carried out with a historical perspective, considering the Constitutional Reform of 1994, the issuance of the new Civil Code approved by law

26,994 of 2014, the incorporation of the environmental issue in the Mining Code, the Criminal laws in force on the matter and the draft legislation on environmental crimes in the Penal Code.

At the same time, the components of the block and their interrelation are described. Likewise, the International Conventions on the environment, the Minimum Budget Laws and other National Laws on the environment are outlined.

Finally, a conclusion is made on the advisability of issuing an Environmental Code for Argentina.

Keywords: normative, environmental, Argentine, current.

1 ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL CON PERSPECTIVA HISTÓRICA

Con la Reforma Constitucional de 1994 se incorporó a la Carta Magna el artículo 41 que establece: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección (ambiental) y a las Provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Esta potestad de la Nación debe examinarse a la luz del Régimen Federal Argentino, en el cual la Nación solo posee aquellas atribuciones que las Provincias le delegan en forma expresa en la Constitución Nacional. Cabe recordar que las Provincias son entes autónomos que existen con anterioridad al nacimiento de la Nación: Ello implica que ostentan una gama amplia de atribuciones, algunas de las cuales resignan para construir la federación.

Los efectos normativos del cambio constitucional son relevantes pues, con anterioridad a la reforma, la Nación carecía de atribuciones propias para dictar legislación protectora del ambiente y los recursos naturales, que fuese obligatoria en todo el territorio nacional. Las leyes sancionadas a este objeto eran leyes de adhesión, esto es, solo eran aplicables a aquellas Provincias que las ratificaran mediante leyes específicas. Una consecuencia práctica de esta situación era que los habitantes de las diferentes Provincias podían vivir en entornos con una calidad ambiental variable, que dependía del arbitrio de las autoridades provinciales. Se abría, pues, la posibilidad a la existencia de situaciones del llamado “dumping ambiental”, en que algunas Provincias ofrecían regímenes más permisivos para incentivar la instalación de industrias en sus territorios.

A partir del dictado del artículo 41 de la Constitución Nacional, se sientan las bases para una mayor equidad ambiental interprovincial que brinda a todos los habitantes del país una base común de protección.

Llegados a este punto, es preciso decir que el Sistema Federal se caracteriza por tres tipos de relaciones: 1) Subordinación, 2) Participación o Colaboración y 3) Coordinación. 1) La subordinación se vincula con la supremacía federal que se expresa en el Principio de Supremacía Constitucional Federal (art. 31, C. N.), en cuya virtud el Bloque de Derecho Federal prevalece sobre

los ordenamientos locales. Dicho ordenamiento federal involucra, además de la Constitución Nacional, las leyes que en su consecuencia se dicten, esto es, aquellas resultantes de las atribuciones delegadas por las Provincias en la Nación, y los Tratados Internacionales.

Como contrapartida, las jurisdicciones locales tienen facultades normativas para complementar las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental y para dictar los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de aquellas y sus respectivas normas complementarias, vigorizando las exigencias contenidas en la Legislación Nacional en atención a problemáticas ambientales propias, que se circunscriben al ámbito territorial de una Provincia, o por la singular situación local ambiental.

En virtud del principio de congruencia, la legislación Provincial y Municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en las Leyes de Presupuestos Mínimos, en caso de que así no fuere, éstas prevalecerán sobre toda otra norma que se les oponga.

2) La colaboración se relaciona con la participación provincial en las decisiones del Gobierno Federal mediante su representación en el Congreso Nacional a través de los senadores.

3) La coordinación determina el reparto de las competencias propias del Estado federal y las Provincias.

2 COMPONENTES DEL BLOQUE

Como ya se adelantó en el punto anterior, el Bloque de Legalidad Ambiental está conformado por la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales sobre la materia, los Códigos de fondo (Civil y Comercial, Penal y de Minería), Leyes de Presupuestos Mínimos y Leyes Nacionales sobre materia ambiental, en ese orden de prelación piramidal.

Por debajo de ellas, las Leyes Provinciales, de aplicación circunscripta a sus respectivos territorios.

3 CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional influye genéricamente sobre el Derecho Ambiental cuando fija las bases del Derecho Argentino, atribuye funciones a los tres poderes y distribuye la competencia entre los Gobiernos Locales y el Federal. En cuanto a la atribución de competencia entre el Gobierno Federal y los de las Provincias en materia ambiental, la Constitución Nacional dispone genéricamente que:

1) Las Provincias conservan todo el poder no delegado por ella al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (art. 121);

2) Corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, entre ellos, los ambientales (art. 124);

3) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las Provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (art. 41);

4) Corresponde al Gobierno Federal sofocar toda hostilidad entre Provincias (art. 127) y está facultado para reprimir cualquier agresión al ambiente de otra Provincia.

5) Corresponde al Congreso:

a) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales (art. 75, inc. 12);

b) Reglar el comercio con las Naciones extranjeras y de las Provincias entre sí (art. 75, inc. 13);

c) Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación (art. 75, inc. 15);

d) Fijar los de las Provincias (art. 75, inc. 15);

e) Proveer a la seguridad de las fronteras (art. 75, inc. 16).

f) 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 comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. 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. (art. 75, inc. 17).

4 DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, todos los Tratados gozan de jerarquía supralegal. Es decir, poseen mayor importancia jerárquica que las Leyes Nacionales, conforme el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional.

A su vez, el art. 75 inc. 24 autoriza al Congreso a: “Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”:

El marco legal argentino en materia ambiental apoya las tendencias globales del Desarrollo Sostenible, concepto oficializado en la “Cumbre de Río” en 1992 y reiterado en convenios a los que ha adherido el país, entre los que se destacan:

-Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo: Objetivos: Establecer una alianza mundial equitativa, con nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, con acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses y se proteja la integridad del sistema ambiental. (Ley 25.841)

-Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR: Los países miembros del Mercosur acordaron trabajar por la información y educación ambiental, fomentar el intercambio de información ambiental entre los países miembros e instrumentar y aplicar los compromisos asumidos en la Conferencia de Río de 1992. Este acuerdo fue aprobado por el Congreso de la Nación, mediante la sanción de la ley N° 25.841

- Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Objetivo: El Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en la elaboración y la implementación de un marco compartido institucional, legal y técnico.

-Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático: Objetivos: Estabilización de las concentraciones de Gases Efecto Invernadero –GEI- en la atmósfera, (ratificado por ley nacional 24.295).

-Protocolo de Kyoto: Objetivos: Estabilizar los gases efecto invernadero (GEI) y fijar obligaciones de reducción de emisiones para los países desarrollados. (ratificado por Ley Nacional 25.438).

-Acuerdo de París: Objetivo: Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. (Ratificado por Ley Nacional N° 27270)

Se proyecta para el año 2022 la adopción formal del Pacto Global por el Medio Ambiente por todos los Estados participantes.

-Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Leyes nacionales 23.992y 26.664)

-Convenio de Viena. Objetivos: Evitar impactos potencialmente nocivos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el medio ambiente. (Ley nacional 23.724).

-Protocolo de Montreal. Objetivo: Control de fabricación y comercialización de sustancias agotadores de la capa de Ozono. Leyes nacionales 23.778 y 24.040.

-Convenio de Estocolmo: Objetivos: Proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes (COPs), con medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y uso (Ley nacional 26.011).

-Convenio sobre biodiversidad: Conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de la utilización de recursos genéticos. (Ley nacional 24.375).

-Convención de las Naciones Unidas sobre lucha contra la desertificación. (Ratificada por Ley nacional 24.701).

-Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del comercio internacional (Ley 25.278).

-Convención sobre Conservación de especies migratorias de animales silvestres. (Ratificada por Ley nacional 23.918).

-Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Ley nacional 22344 y Decreto reglamentario 522/97; Leyes 23.815 y 25.337 aprueban enmiendas).

-Convenio de las Naciones Unidas para protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Ratificada por Ley Nacional N° 25.568).

-Convención de San Salvador sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas.

-Convención de la ONU sobre Derechos del Mar, (aprobada por Ley 24.543).

- Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques de 1973 (modificado por el Protocolo de 1978, aprobado por Ley Nacional N° 27.584 del año 2020).

-Convenio de Minamata “Proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y sus compuestos (Ratificada por Ley Nacional N° 27356 de 2017).

-Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, año 2018.

-Protocolo de Bioseguridad- Cartagena (firmado por Argentina, pero no ratificado aún).

-Protocolo de Acceso a los Recursos Genéticos (firmado por Argentina no ratificado aún).

5 DERECHO PRIVADO AMBIENTAL. CÓDIGO CIVIL

Entre las atribuciones provinciales reiteramos que, por el artículo 124 de la Constitución Nacional, se reconoce a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios

A su vez, conforme el art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso dictar el Código Civil, que es el que define qué se entiende por dominio y determina qué bienes corresponden al dominio público Nacional, Provincial o Municipal.

Respecto a ello, podemos en principio decir que las Provincias no se hayan facultadas por el artículo 41 de la Ley fundamental para complementar normas ambientales cuando tal ordenamiento se encuentre referido en los Códigos de fondo.

El texto del Código Civil aprobado por la Ley 26.994 contiene normas específicamente ambientales. Además, somete muchas regulaciones en materia ambiental al derecho administrativo. Por ejemplo:

-Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público y el aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles (art. 1970).

-La responsabilidad del Estado y sus agentes (arts. 1764/1766).

-El art. 240 supedita el ejercicio de los derechos individuales sobre bienes a los derechos de incidencia colectiva, las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y a no afectar el funcionamiento ni la sostenibilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, conforme a los criterios de la ley especial.

Artículo 241 - Jurisdicción. Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, deben respetarse la normativa de presupuestos mínimos que resulte aplicable.

-El art. 1709 hace prevalecer a las normas indisponibles del Código y de la Ley Especial, que será la ambiental. Ello implica una prelación de la ley especial que tutele esos valores ambientales, pero también que se los tutele fuera del Código Civil.

-Norma minuciosamente la responsabilidad objetiva (art. 1753 y otros) y va más allá: Los arts. 1708/1713 imponen el deber de evitar causar daño, o disminuir su magnitud y de reparar. Las medidas que se tomen para evitar o disminuir la magnitud de un daño imputable a un tercero dan derecho al reembolso del valor de los gastos en que se incurrió y norman desde la acción preventiva, hasta la sentencia que puede ser ultra petita.

-El art. 1793 somete a molestias tolerables que se originen en fundos vecinos e impone conductas para evitar las intolerables y compensar el daño que causen.

-El art. 1794 levanta medidas protectoras del ambiente contra la acción del agua, como la incolumidad, el camino de ribera que imponían los arts. 2639/2640 a los cursos que sirven a la comunicación por agua. Lo sustituye por la prohibición de hacer acto alguno que menoscabe el transporte por agua en una franja más estrecha.

-El art. 235 incluye en el dominio público a toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general.

-El art. 236 incluye en el dominio privado del Estado los lagos no navegables que carecen de dueño.

-El art. 1975 faculta a los ribereños a realizar obras que alteren el curso natural de las aguas o modifiquen su dirección o velocidad meramente defensivas y a los ribereños perjudicados para remover obstáculos, construir obras defensivas o reparar las destruidas restablecer las aguas a su estado anterior.

-En cuanto a la fauna, establece el derecho a cazar (art. 1948) y pescar (art. 1949) y el régimen jurídico de los enjambres (art. 1950).

-Los arts. 1051 a 1058 norman la responsabilidad por vicio o defecto oculto aplicable a quien transfiere una cosa contaminada o afectada de otro modo por la degradación ambiental.

-El art. 14 y otros reconocen los derechos de incidencia colectiva. También reprueban el ejercicio abusivo de los derechos individuales con lo que frenan el ardid clásico de invocar el ejercicio de un derecho para excusar una infracción ambiental (arts. 10 y 240).

-El artículo 235 del Código Civil y Comercial establece que son bienes del dominio público del Estado, los siguientes:

-El mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo;

-Las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso;

-Los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las

máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos;

-Las islas formadas o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental o en toda clase de ríos, estuarios, arroyos, o en los lagos o lagunas navegables, excepto las que pertenecen a particulares;

-El espacio aéreo suprayacente al territorio y a las aguas jurisdiccionales de la Nación, de conformidad con los tratados internacionales y la legislación especial;

-Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;

-Los documentos oficiales del Estado;

-Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

El artículo 236 del Código Civil y Comercial establece que son bienes del dominio privado del Estado Nacional, Provincial o Municipal, los siguientes:

-Los inmuebles que carecen de dueño;

-Las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar, según lo normado por el Código de Minería;

-Los lagos no navegables que carecen de dueño;

-Las cosas muebles de dueño desconocido que no sean abandonadas, excepto los tesoros;

-Los bienes adquiridos por el Estado nacional, provincial o municipal por cualquier título

6 CÓDIGO DE MINERÍA

El Código de Minería impone, a quien explora o explota minas, determinadas limitaciones con el fin de evitar daños al terreno y a sus accesorios (arts. 32 y ss.). El minero puede obviarlas con la conformidad del propietario civil o de la autoridad, en su caso, o bien indemnizando (arts. 32 y 159/169). Además, impone medidas de seguridad y, expresamente, la conservación ambiental (art. 233).

La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural que la actividad minera pueda afectar se rigen por la sección II "De la protección ambiental para la actividad minera" del título XIII "Condiciones de la explotación" (arts. 246/268), que norma detalladamente los estudios de impacto ambiental.

Para que el minero pueda hacer frente a los infortunios ambientales está autorizado a hacer una reserva (Ley 24.280) y si recibe beneficios de la Ley de Inversiones Mineras debe adoptar una determinada conducta ambiental (Ley 24.196).

La Ley Nacional de Hidrocarburos 17.319 contiene normas relativas a la preservación ambiental (art. 69) e impone a quien busque o explote hidrocarburos la obligación de indemnizar a los propietarios de la tierra en que lo hagan (art. 100). La resolución SE 105/1992 norma el estudio de impacto ambiental para esta actividad.

7 CÓDIGO PENAL Y SU LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

El Código Penal Argentino no incrimina genéricamente las acciones y las omisiones perjudiciales para el ambiente, sino que imputa específicamente:

- La usurpación de agua y la rotura y alteración de obras hidráulicas con ese fin (art. 182);
- El daño que incluye implícitamente el daño al ambiente (arts. 183/184);
- El incendio, la explosión y la inundación (arts. 186/189);
- La fabricación, el suministro, la adquisición, la sustracción o la tenencia de bombas, materiales o aparatos capaces de generar energía nuclear, materiales explosivos, inflamables, asfixiantes o tóxicos (art. 189 bis);
- El envenenamiento o la adulteración de agua potable (arts. 200 y 203). Pero como nada dice del resto del agua, como la susceptible de potabilizarse, algunos fallos excluyen de la figura delictiva el envenenamiento o la contaminación del agua que ha dejado de serlo, como la que fluye bajo el Gran Buenos Aires, que lo baña y rodea;
- La propagación de una enfermedad contagiosa y peligrosa para las personas (art. 202)..
- La violación de las Leyes de Policía Sanitaria Animal (art. 206).
- La violación de medidas que la autoridad adopte para impedir la introducción o propagación de una epidemia (art. 205).

Gran parte del derecho ambiental penal argentino está en leyes ambientales, por ejemplo, la Ley 22.421 de Fauna Silvestre reprime penalmente la caza cuando sea furtiva (art. 24, primera parte), depredadora (íd., segunda parte) o efectuada mediante procedimientos prohibidos (art. 26).

Otro ejemplo es la Ley de Residuos Peligrosos 24.051, que crea la figura de envenenamiento, adulteración o contaminación ambiental mediante el uso de los residuos que norma la ley (arts. 55 y 200, Código Penal).

El incendio intencional no figura como delito ambiental, sino que sigue en la categoría de estrago (daño de grandes proporciones) y se cataloga como un delito contra la seguridad pública.

En la actualidad, el maltrato y los actos de crueldad hacia los animales están penados de acuerdo con la ley 14.346 o "Ley Benítez", de 1954.

Se presentaron diferentes proyectos en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados. Fueron girados a las comisiones de Justicia y Asuntos Penales (cabecera) y de Ambiente y

Desarrollo Sustentable, en el caso del Senado; y de Legislación Penal (cabecera) y de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, en la Cámara de Diputados. La Cámara Alta ya inició el tratamiento de los proyectos presentados en una reunión conjunta entre las comisiones el 19 de abril del 2021.

Si se aprueba, el nuevo Código Penal también penará la contaminación con residuos no peligrosos; por ejemplo, los residuos industriales.

En el proyecto, el daño penado se extiende más allá de la salud humana. Incluye aquellas acciones de polución del agua, aire y tierra que provoquen un "grave riesgo para la salud humana, de mortandad de animales o de alteración o destrucción significativa de la flora".

La pena por contaminación va de tres a ocho años y se agrava por diferentes motivos. Por ejemplo, cuando la contaminación tornara impropia la ocupación humana de un sitio, impidiera el uso público de cuerpos de agua o provocara el desplazamiento de una población.

Finalmente, otorga un máximo de 30 años de prisión (la pena máxima prevista por el anteproyecto) cuando la contaminación produjera muerte o lesiones gravísimas a una o más personas.

8 LEGISLACIÓN LABORAL

Si bien la legislación laboral se limita exclusivamente a la protección del ambiente del trabajador, sus normas proveen un interesante modelo para extenderla al ambiente de terceros.

Impone reglas de higiene y seguridad para proteger al trabajador contra los daños que el medio puede causarle. La ley 19.587 (21/4/1972) somete a reglamento de la autoridad las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo por cuenta ajena. Además, obliga al empleador, entre otras cosas:

- A mantener en buen estado las máquinas, las instalaciones y los útiles y las instalaciones eléctricas, sanitarias y de agua potable.

- A instalar equipos necesarios para la remoción del aire y sus impurezas.

- A evitar la acumulación de desechos y residuos que constituyan un riesgo para la salud.

- A eliminar, aislar o reducir los ruidos y las vibraciones peligrosas para la salud del trabajador.

- A limitar la jornada laboral que deba cumplirse en un medio adverso.

- A acordar indemnizaciones por accidentes y enfermedades causadas por el medio en que el trabajador se desempeña (Ley 24.557).

Un detallado reglamento norma la higiene y la seguridad laboral en las minas en todo el país (decreto 249/2007).

El Convenio 187 de la Organización Internacional del Trabajo fija un marco para la seguridad y la salud en el trabajo (aprobado por la ley 26694).

9 PRESUPUESTOS MÍNIMOS: CONCEPTO

El gobierno de la Nación puede imponer una protección ambiental mínima para todo el País y cada Provincia puede complementarla con reglas más estrictas en su territorio.

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.

Existe acuerdo prácticamente unánime sobre la naturaleza limitada de las normas de presupuestos mínimos. Se ha dicho que las normas que dicte la Nación “son un piso y las Provincias quedan habilitadas a colocar un techo más alto para complementarlos” y que “las provincias se encuentran habilitadas para complementar y extender el resguardo ambiental”.

Las Leyes de Presupuestos Mínimos podrán ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo Nacional, pero la aplicación de tal reglamentación se verá restringida al ámbito de la jurisdicción federal exclusivamente. Por su parte, las Provincias que se han reservado la facultad de establecer el desarrollo legislativo de éstas, las complementarán y reglamentarán en su territorio.

Es el Congreso de la Nación quien legisla en materia de calidad ambiental no siendo susceptible de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional y son las legislaturas locales las encargadas de dictar las leyes complementarias.

10 LEYES DE PRESUPUESTOS MINIMOS. ENUMERACION TAXATIVA

- Ley 25.612, de Residuos Industriales;
- Ley 25.670, de Gestión de PCB;
- Ley 25.688, de Gestión de Aguas;
- Ley 25.831, de Información Ambiental;
- Ley 25.916, de Gestión de Residuos Domiciliarios.;
- Ley 26.331, de Protección Ambiental de los Bosques Nativos;
- Ley 26.562, de Control de Actividades de Quema;
- Ley 26.639, de Protección de glaciares;
- Ley 26.815, creación del Sistema Federal de Manejo del fuego;

- Ley 25.675 o Ley General del Ambiente;
- Ley 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios
- Ley 27.520 Adaptación y Mitigación al Cambio Climático
- Ley 27.621 Ley para la Implementación de la Educación Ambiental en la República Argentina
- Proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (en tratamiento)

11 LEY GENERAL DEL AMBIENTE EN PARTICULAR

Ley 25.675, denominada Ley General del Ambiente, que 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, fue dictada por el Congreso Nacional en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Esta ley, cuyas disposiciones son de orden público y de alcance nacional, establece los objetivos de la política ambiental nacional:

-Principios de política ambiental: De congruencia; de preservación; precautorio; de equidad intergeneracional; de progresividad; de responsabilidad; de subsidiaridad; de sustentabilidad; de solidaridad y de cooperación.

-Sistema Federal Ambiental: Crea, a través del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), un sistema destinado a coordinar la política correspondiente a esta materia, integrado por la Nación, las Provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

También se faculta al Poder Ejecutivo a proponer a la asamblea del COFEMA el dictado de recomendaciones o resoluciones para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes/reglamentaciones, tanto las de presupuestos mínimos como las que dicten las Provincias para complementarlas.

-Tribunales competentes: Corresponde a los tribunales ordinarios la aplicación de la Ley General del Ambiente según corresponda por el territorio, la materia o las personas. En los casos en que se verifique la degradación o contaminación en recursos interjurisdiccionales, la competencia será federal.

-Evaluación de impacto ambiental: Establece que 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.

-Participación ciudadana: Todas las personas tienen derecho a ser consultadas 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.

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

-Seguro ambiental y fondo de restauración: Obliga a toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, a contratar un seguro con entidad suficiente para garantizar la recomposición del daño que pudiera producir. Este seguro es independiente de la indemnización que pudiera corresponder por los perjuicios ocasionados a las personas y sus bienes como consecuencia de un daño ambiental.

-Fondo de compensación ambiental: Cuando la recomposición del medio ambiente no sea técnicamente factible, dispone que la indemnización sustitutiva que determine la Justicia debe ser destinada al Fondo de Compensación Ambiental. Este fondo está destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales como la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

-Daño ambiental: Define al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos. El que cause un daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. La exención de responsabilidad sólo se producirá cuando se acredite 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 el cual no debe responder.

Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieran participado dos o más personas o no fuera posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente en 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 responsable. Esta disposición resulta de suma importancia sobre todo para empresas radicadas en parques industriales.

En el caso de que el daño ambiental sea producido por personas jurídicas, la Ley General del Ambiente hace extensiva su responsabilidad a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

Legitimación procesal para reclamar la recomposición del daño ambiental: Amplía la legitimación para interponer una acción de amparo ambiental (artículo 43 de la Constitución Nacional) que tienen el afectado, el Defensor del Pueblo y las ONG de defensa ambiental, ya que incorpora al Estado Nacional, Provincial y Municipal. Deducida la demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los legitimados, los restantes legitimados no podrán interponerla, sin que ello obste a que intervengan en el proceso como terceros.

12 LEYES AMBIENTALES NACIONALES-ENUMERACION

Ley 20.284, de preservación de los recursos del aire;-Ley 22.351, de parques, reservas nacionales y monumentos naturales;-Ley 25.743, de protección y tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico;-Ley 27.037, sistema nacional de áreas marinas protegidas;-Ley 13.273, de defensa de la riqueza forestal;-Ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados.-Ley 25.019, régimen nacional de promoción de energía eólica y solar;-Ley 26.093, de biocombustibles;-Ley 26.123, declara de interés el desarrollo de la tecnología, la producción, el uso y aplicaciones del hidrógeno como combustible y vector de energía;-Ley 26.190, de fomento nacional de fuentes renovables de energía para la producción eléctrica;-Ley 26.473, prohíbe la importación y comercialización de lámparas incandescentes de uso residencial general en todo el territorio de la República Argentina;-Ley 22.421, de preservación y defensa de la fauna silvestre;-Ley 25.018, de gestión de residuos radiactivos; -Ley 17.319, del régimen de hidrocarburos;-Ley 25.943, creación de la empresa Energía Argentina SA;-Ley 27.007, modificaciones al régimen de la ley de hidrocarburos; -Ley 24.585, de protección ambiental para la actividad minera; -Ley 24.922, del Régimen Federal de Pesca;-Ley 24.051, de Residuos Peligrosos;-Ley 22.428, de fomento de la conservación de suelos;-Ley 23.879, de evaluación de impacto ambiental en aprovechamientos hidroenergético-Ley 25.127, de Régimen para las producciones agropecuarias orgánicas y/o ecológicas;-Ley 26.184, prohíbe la fabricación, ensamblado e importación de pilas y baterías primarias, conforma cilíndrica o de prisma, comunes de carbón zinc y alcalinas de manganeso, cuyo contenido de mercurio, cadmio y plomo sea superior a los determinados por la ley;-Ley 12.665 de Lugares y Monumentos Históricos;-Ley 13.273 de Bosques.

13 LEGISLACIÓN DE DISTINTAS MATERIAS QUE CONTIENEN NORMAS AMBIENTALES

-Ley General de la Prefectura Naval Argentina N° 18.398: Prohíbe la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas por hidrocarburos y otras sustancias nocivas o peligrosas, y verifica su cumplimiento, la Ley N° 22.190 establece el Régimen de Prevención y Vigilancia de la

Contaminación de las Aguas u Otros Elementos del Medio Ambiente por Agentes Contaminantes Provenientes de Buques y Artefactos Navales.

-La Ley de Navegación 20.094 prohíbe arrojar al agua objetos o sustancias y contaminar las aguas navegables y el agua en general por hidrocarburos e impone medidas para la preservación del ambiente en los puertos (Ley de Puertos 24.093).

-La Ley 23.879, reformada por la 24.539, fija las facultades del Poder Ejecutivo nacional para evaluar el impacto ambiental que producen o puedan producir en el territorio argentino las represas construidas, a construirse o planificadas, nacionales o extranjeras.

-La Ley 11.709 obliga a instalar en los diques que construya el gobierno nacional escalas para facilitar la circulación de peces.

-Leyes 13.246 y 22.298 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

-La Ley 13.636 establece el contralor del Poder Ejecutivo Nacional sobre los medicamentos veterinarios.

-La Ley 13.660 sobre almacenamiento de combustibles de origen mineral y a las usinas eléctricas.

-La Ley 15.336 Federal de Energía Eléctrica.

-La Ley 16.526 obliga a extraer, remover o destruir los buques, artefactos navales y aeronaves hundidos o encallados que obstaculicen o pongan en peligro la navegación.

-La Ley 17.094 establece el límite de la soberanía nacional sobre el mar adyacente.

-Las leyes de Policía Sanitaria Animal y Vegetal 3708, 4863, 3595, 4155, 12.566, 12.732 y otras encomiendan funciones policiales en la materia a la autoridad nacional. Además, imponen a los particulares la obligación de denunciar las plagas, desinfectar sus bienes, destruirlos o soportar su destrucción para evitar la propagación de aquéllas. También facultan a la autoridad para imponer cuarentenas y barreras sanitarias.

-La Ley 25.127 norma la producción ecológica, biológica u orgánica.

14 LEYES PROVINCIALES

Las normas complementarias a las que alude el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional son, entonces, las Leyes, Decretos, Resoluciones, Disposiciones y Ordenanzas de naturaleza local que se dictan para asegurar la operatividad de la ley nacional.

Son también aquellas normas que establecen requisitos adicionales u obligaciones más estrictas que las previstas en la ley de presupuestos mínimos.

Las autoridades provinciales están obligadas a sujetar su accionar a las leyes nacionales

de presupuestos mínimos, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las normas locales, conforme lo dispone el artículo 31 de la Constitución Nacional. En tales casos, las normas locales quedarían en forma tácita parcial o totalmente derogadas, dado que los constituyentes delegaron el poder legisferante, en la medida y con los límites de los presupuestos mínimos, al Congreso de la Nación.

Para el caso que existan normativas locales menos restrictivas que una Ley de Presupuestos Mínimos, aquéllas deberán adecuarse a ésta.

15 DERECHO AMBIENTAL: CODIFICACION O LEGISLACION DISPERSA

Así como otras ramas del derecho como la Civil, la Comercial o la Penal, evolucionaron de tal manera que se hizo necesaria su codificación en un solo texto jurídico para lograr un ordenamiento correcto, eficaz y eficiente en su aplicación a lo interno de los Estados, el Derecho Ambiental, una de las ramas más recientes del Derecho, se debate en el ámbito

Internacional para lograr la unificación de su normativa en los distintos Estados miembros de las Naciones Unidas.

De tal modo, para un grupo de autores en las antípodas, el Derecho Ambiental no existe como tal, aludiendo a que el término consistiría sólo en una recopilación de legislaciones que, pese a compartir una finalidad común, encuentran inspiración en principios independientes, como lo demuestra la codificación ya existente de cada una de ellas: (Es el caso del Derecho Administrativo, Penal, Internacional o Civil).

A modo de crítica, dicha doctrina sostiene que la codificación es recomendable en un derecho muy elaborado y con alto grado de fijeza, y es inconveniente en una rama nueva en plena evolución o en constante transformación y sin una suficiente elaboración doctrinaria.

En el otro extremo, los partidarios de la Codificación entendemos que es el camino que debe seguirse para alcanzar con plenitud la aplicación ordenada y sistematizada del Derecho Ambiental a lo interno de nuestros países, ya que desde 1972 hasta la fecha a nivel internacional ha sido abundante la aprobación de diversos instrumentos jurídicos ambientales, así como prolifera ha sido la implementación de Leyes en cada País.

Con dicha base, no puede soslayarse que la elaboración de Códigos supera la sola agrupación de normas, debiendo responder tanto a una coherencia, como a la aplicación de principios comunes, considerado por ello como “*el más alto grado de la legislación*” (Lascoumes, 1995: 326), siendo una técnica excepcional del ordenamiento, que reserva a la legislación dispersa su mecanismo de regulación más común.

16 PROYECTOS DE CODIFICACION

En el año 1992, el diputado Oscar Blanco presentó un Proyecto de Código Ambiental de 203 artículos que introducía modernas figuras que el Nuevo Derecho Ambiental estaba difundiendo en el mundo. Con otro enfoque político, el diputado Elías proyectó el "Régimen básico para una Política Ambiental Nacional", de 29 artículos; el senador Hipólito Solari Yrigoyen, la "Ley Nacional de Protección del Ambiente"; de 47 artículos y el senador Libardo Sánchez, de 20 artículos.

No faltaron proyectos legislativos de sancionar un Código Ambiental Nacional para un régimen integral para el ambiente. Lo que faltó fue interés del Poder Ejecutivo en hacerlo, abonado por las críticas de organizaciones privadas y sociales a esos proyectos. Los legisladores volvieron a la carga, pero ya no propusieron un código sino lo que fue la Ley General del Ambiente 25.675.

17 CODIFICACION EN EL DERECHO COMPARADO

- Francia cuenta con un Código de Medio Ambiente desde el año 2000.
- EEUU: En el ordenamiento americano han sido múltiples las llamadas a la adopción de una Única Ley Federal Ambiental en aras de una deseable integración.
- En Alemania, el primer proyecto de Código Ambiental cristalizó en 1997 con un total de 775 artículos, que haría superfluas 20 leyes federales permitiendo una gran simplificación.
- Suiza ha adoptado un amplio Código en 1988
- Suecia aprobó su Código Medioambiental en 1998.
- En Ecuador el Código Orgánico del Ambiente COA, entro en vigencia el 13 de abril de 2018.
- Perú: Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales (CMA) 1990. Estuvo vigente hasta octubre del año 2005 con el dictado de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, que en su artículo 33 consagró expresamente una disposición derogatoria del Decreto Legislativo N° 613, que promulgó dicho Código.
- Brasil: Si bien no cuenta con un cuerpo legal unificado, la legislación brasileña es prolífica en materia específicamente ambiental, lo cual representa una gran ventaja en aras de la Codificación. Es que, además de considerar a materia en su Constitución Nacional, cuenta con las siguientes leyes: De Política Ambiental Nacional, Acta de Delitos Ambientales, Reglamento para el Acta de Delitos Ambientales, De Creación de IBAMA, Ley de la Jurisdicción Constitucional Ambiental, Ley de Permisos Ambientales, Ley de Acceso a la Biodiversidad y Decreto sobre la Aplicación del Registro Ambiental.

18 CONCLUSION: CONVENIENCIA DE SANCIONAR UN CÓDIGO AMBIENTAL NACIONAL

La evidente dispersión normativa en la materia amerita la sanción de un Código Nacional del Ambiente, el cual allanaría muchas de las dificultades en la aplicación de las leyes.

La Constitución Nacional habilita al Congreso de la Nación para sancionar un marco jurídico integral del ambiente: En materia ambiental, su competencia es más amplia que en cualquier otra. Sólo es necesario acudir al sistema de adhesión para buscar uniformidades cuando sea necesario condicionar las jurisdicciones locales que preserva el art. 41, CN, procurando el consenso provincial para armonizar ese marco jurídico integral con los intereses locales.

REFERENCIAS

- <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/acuerdo-de-paris>
- <https://www.marval.com/publicacion/ley-general-del-ambiente>.
- http://www.ceja.org.mx/IMG/Articulo_La_Codificacion_de_la_Legislacion_Ambiental.
- <https://www.argentina.gob.ar/normativa>. INFOLEG.
- Valls, Mario F. Derecho Ambiental, 3^a Edición.
- Esain, José Alberto. Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada.
- H.-W. Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, pp. 22 y ss
- Moya, Pedro Harris. El derecho ambiental: entre la codificación y la legislación dispersa.