De

documento de trabajo | FUNDEPS

Análisis técnico jurídico de la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba – Ley Nº 10208

Ampliando estándares de protección ambiental. Fortalezas y debilidades

La Fundación para el De

Análisis técnico jurídico de la Ley de Política Ambiental de la Pcia. de Córdoba – Ley Nº 10208.

Ampliando estándares de protección ambiental. Fortalezas y debilidades

FUNDEPS ha participado activamente del tratamiento parlamentario de la ley 10208 sancionada el 11 de junio de 2014 en la provincia de Córdoba, como un actor social que tiene entre sus objetivos, el seguimiento y monitoreo de políticas públicas locales, y la transparencia de las instituciones de la democracia, con miras a la exigibilidad efectiva de los derechos sociales, culturales y ambientales de las personas, tanto en su individualidad como en su colectividad.

En el comunicado "Avances positivos en la nueva Ley Ambiental de la Provincia aunque con un cierre poco transparente" hicimos una primera referencia a la nueva ley provincial de ambiente y a su contexto de sanción en la fecha citada. En el presente documento nos proponemos trabajar más exhaustiva y sistemáticamente el texto normativo de la llamada Ley de Convivencia Ambiental, procurando poner de relieve los significativos avances en el derecho ambiental local, que han generado una nueva matriz de derechos que deberán ser ejercidos por la ciudadanía y las organizaciones que propendan a la protección del ambiente y del medio social, y obligaciones que deberán ser cumplidas principalmente por las autoridades públicas responsables en la materia. Del mismo modo, resaltaremos aquellas disposiciones que entendemos carecen de sustento jurídico suficiente, y dejaremos asentado asuntos que no han sido incluidos en la ley y que son de fundamental importancia.

Creemos necesario indicar que el primer documento que elaboramos titulado "Contribuciones al Debate del Proyecto de Ley de Política Ambiental Provincial de Córdoba" fue realizado en base al primer borrador presentado para el tratamiento legislativo, lo que a la fecha evidencia el proceso de transformación y modificación sustancial que sufrió aquel proyecto, y que hoy nos permite aseverar que hubo un trabajo serio de reelaboración, que fue instado principalmente por las universidades y organizaciones sociales no gubernamentales que expusieron las graves falencias de que adolecía y luego recomendaron la adecuación del marco normativo provincial a las necesidades ciudadanas y problemas ambientales actuales.

La Ley de Política Ambiental Nº 10208 reconoce su encuadre normativo como ordenamiento jurídico que viene a complementar los presupuestos mínimos nacionales de la Ley General del Ambiente Nº 25675 del año 2002, conforme a lo que manda el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional. Queremos remarcar que esta es una nueva legislación de orden provincial en la Argentina que ha reglamentado lo dispuesto por la ley nacional, y claramente ha reforzado los principios y normas que enuncia el paradigma jurídico ambiental contemporáneo.

De este modo, la función de complementariedad y de maximización que corresponde a las provincias en derecho ambiental se ha visto satisfecha en el caso de Córdoba, y siguiendo este criterio ponemos de manifiesto que se han legislado instituciones novedosas, no contempladas expresamente en la ley nacional, que dan cuenta de la progresividad normativa y la conquista de nuevas fronteras en derechos de tercera generación, en la temática que nos ocupa. Estos nuevos institutos regulados son:

1. Promoción en el ámbito del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal en la creación de fiscalías ambientales.

2. Evaluación Ambiental Estratégica.

3. Planes y Sistemas de Gestión Ambiental.

4. Consulta Popular Ambiental.

5. Amparo Ambiental, en sus tres modalidades y plazos urgentes.

6. Evaluación de Impacto en Salud.

7. Planes quinquenales de salud y ambiente elaborados conjuntamente por el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos y el Ministerio de Salud, con la participación de organizaciones académicas y científicas.

Aspectos positivos de la nueva ley

I) Función complementadora. Como más arriba lo señaláramos, en los artículos 1 y 2 de la ley 10208 se establece su encuadre en el sistema jurídico argentino, haciéndose expresa la finalidad de complementar la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales, y también la legislación vigente en la provincia, por lo que no deroga normas sino sólo como texto más actualizado gozará de preferencia en su aplicación ante una conflicto o laguna normativa. A su vez, la ley es de orden público, lo cual significa que las convenciones entre partes o intereses privados y públicos no pueden alterar ni soslayar lo dispuesto por sus normas. Asimismo en el art. 4 ratifica los principios ambientales reconocidos en la ley nacional y que se desprenden de las Declaraciones de Estocolmo de 1972 y de Río de Janeiro de 1992.

II) Promoción en el ámbito del Ministerio Público Fiscal de la creación de fiscalías ambientales a los efectos de practicar la investigación penal preparatoria en aquellos delitos en que se atente contra el ambiente. El art. 3 inc. i) enuncia una demanda social emergente en relación a la necesidad de políticas de control efectivo en el territorio provincial respecto de las actuaciones y responsabilidades de los ejecutores de proyectos productivos que afecten significativamente el ambiente y la salud poblacional. La escasa aplicación del derecho penal ambiental es uno de los motivos del desinterés y de la indiferencia por parte de las empresas contaminantes respecto a la importancia del resguardo del ambiente, de la biodiversidad y de los grupos afectados.

III) El Ordenamiento Ambiental del Territorio sigue los lineamientos de la ley nacional, estipulando que será un proceso participativo convocado por el Ministerio de Ambiente dentro de los 120 días de la sanción de la presente ley y que debe ser elevado a la Legislatura para su aprobación parlamentaria dentro del año de la promulgación (art. 11), el cual tendrá en cuenta todos los antecedentes provinciales y municipales en materia de ordenamiento y planificación territorial,

como la ley de Usos de Suelo (Nº 9841), la Ley de Bosques Nativos (Nº 9814), los Códigos Urbanísticos municipales, sumado a la evaluación que se realice de las diferentes regiones de la provincia, sus reservas hídricas, los biomas, los desarrollos urbanos y rurales ya existentes. Su instrumentación, que de acuerdo a la ley debe darse en el curso de un año para su elaboración y sistematización, debe reconocer mecanismos efectivos de participación ciudadana, que tengan una fuerte vinculación con las problemáticas ambientales y sociales que vive la provincia, y con las necesidades de acceso a los servicios y derechos básicos por parte de todos los habitantes, principalmente campesinos e indígenas en el marco rural, y sectores populares y barrios periféricos en las urbes. El acceso a la tierra y a la vivienda digna son derechos que un Ordenamiento Territorial debe abordar como herramienta pública democrática.

IV) Fortalecimiento del rol del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA). El EsIA es el "estudio técnico único de carácter interdisciplinario" (art. 18), es decir, la unicidad como nota expresa ahora refuerza lo que fuera previsto implícitamente por el Decreto 2131 en sus artículos 7 y 8. A pesar de ello, las autoridades públicas provinciales y municipales no han aplicado adecuadamente este requisito del EsIA, e incluso ha sido un punto discutido en la causa "Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros Quispe, Eduardo-Quispe, Diego Raúl-Quispe Esther Margarita Molina, Celina Laura-Barboza Vaca, Vanina de los Angeles Oliva, Da C/ Municipalidad de Malvinas Argentinas-Amparo (Ley 4915) Expte: 218019/37", que la Justicia Sala Segunda de la Cámara del Trabajo resolvió a favor del carácter único del estudio, y no entendiendo el mismo como fraccionable o divisible según las etapas o fases del proyecto sujeto a evaluación.

Así también se establecen los requisitos mínimos que debe contener, entre ellos, "a) Descripción general del proyecto. Líneas de base de agua, suelo, aire y salud. Exigencias previsibles en el tiempo con respecto al uso del suelo y otros recursos (combustibles, aguas, etc.). Relación del proyecto con el Ordenamiento Territorial; b) Estimación de los tipos y cantidades de residuos que se generarán durante su funcionamiento y las formas previstas de tratamiento y disposición final de los mismos; (…) d) Descripción de los efectos previsibles, se trate de consecuencias directas o indirectas -sean éstas presentes o futuras- sobre la población humana, la fauna urbana y no urbana, la flora, el suelo, el aire y el agua, incluido el patrimonio cultural, artístico e histórico; e) Descripción de las medidas previstas para reducir, eliminar o mitigar los posibles efectos ambientales negativos; (…) h) Descripción ambiental de área afectada y del entorno ambiental pertinente".

La autoridad de aplicación puede requerirle modificaciones o alternativas para su reformulación y/o adecuación a las exigencias normativas. Si es rechazado o desestimado no puede reiterarse para su evaluación (arts. 19 y 20). Debe cumplir con la publicidad del extracto del mismo una vez remitido y visado por la Comisión Técnica Interdisciplinaria (MAAS), con la información fundamental del proyecto, por el término de 5 días en el Boletín Oficial de la Provincia y en un medio de circulación local, regional o provincial (art. 27).

V) Transparencia proactiva. Publicación online en la web oficial del Ministerio de Ambiente de todos los proyectos que requieran Aviso de Proyecto y/o Estudio de Impacto Ambiental (arts. 21 y 34). Sistema de información gubernamental que debe mantenerse actualizado y operando a los efectos de otorgar transparencia democrática en la gestión del ambiente, mediante la publicidad de los emprendimientos que se presentan para la aprobación de la autoridad de aplicación.

VI) Obligatoriedad de la Audiencia Pública, según lo contemplado en los arts. 35 y 36 de la ley, para las actividades descriptas en el anexo I. Este punto implica una superación de la vieja ley 7343 ya que en su artículo 15 ésta preveía la audiencia pública con carácter facultativo para la autoridad de aplicación. En los casos en que la audiencia como mecanismo de participación ciudadana no sea obligatoria, la ciudadanía, interesados, organizaciones no gubernamentales y el Defensor del Pueblo de la provincia podrán solicitarla ante el Ministerio de Ambiente, cumpliendo los requisitos y plazos sujetos a reglamentación.

El modo de convocatoria y el procedimiento para la realización de las audiencias está exhaustivamente detallado en la ley, los plazos, la creación de registro de participantes, el conocimiento previo del expediente administrativo, el llamado público con antelación no menor a 20 días, la incorporación de informes y documentos brindados por los participantes de la audiencia al expediente, entre otros dispositivos regulados.

VII) Evaluación Ambiental Estratégica. El artículo 37 dispone que la "La Evaluación Ambiental Estratégica es el procedimiento iniciado por el área del ministerio sectorial respectivo para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, programas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la formulación e implementación de la respectiva política, programa y plan, y sus modificaciones sustanciales, y que luego es evaluado por la Autoridad de Aplicación". La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), así como lo indicamos en la introducción, constituye una novedad como instrumento que consistiría en la implementación de la temática ambiental como presupuesto o variable a identificar, considerar y promover en toda política estatal o legislativa, con una finalidad jurídicamente preventiva. Este instituto contiene obligatoriamente en su procedimiento el llamado a la audiencia pública (art. 40), conforme a las reglas de participación antes mencionadas, y tiene entre sus propósitos promover nuevas formas de toma de decisiones. La EAE es condición necesaria para políticas y cuestiones de trascendental importancia en materia ambiental en la provincia, tanto para el ordenamiento y zonificación territorial y manejo de cuencas, como para planes regionales de desarrollo urbano.

VIII) Creación del Consejo de Desarrollo Sustentable (art. 41), en el cual tendrán representación proporcional los municipios y comunas. No se desarrollan las funciones de este consejo, lo cual quedará sujeto a la reglamentación.

IX) Planes de gestión y auditorías de seguimiento. Los planes de gestión ambiental regulados en los arts. 42 a 44 deberán ser presentados obligatoriamente en los proyectos que requieran evaluaciones de impacto, y deberán ser acompañados con auditorías de seguimiento por parte de la empresa. Las auditorías ambientales de cumplimiento son las que lleva adelante la autoridad de aplicación, a los fines del seguimiento, fiscalización y control de los planes de gestión ambiental (art. 49) y de las auditorías privadas que regularmente se presenten. El sistema de gestión ambiental regulado en el art. 45 también es un deber que tienen todas las empresas privadas o públicas de implementar acciones y procedimientos de responsabilidad ambiental.

Es el segundo párrafo del artículo 44 el que dispone una revisión total de las obras, acciones y actividades comprendidas en el anexo I que estén en curso en la provincia. Esto implica que todos los proyectos alcanzados por tal anexo deberán adecuarse a las nuevas exigencias y estándares que establece la nueva ley, y la autoridad de aplicación será la encargada de requerir y controlar los planes de gestión que tendrán un plazo de presentación dentro de los 365 días a contar desde la promulgación.

Es necesario advertir en este punto sobre la imprescindible presencia que debe haber por parte del Estado para fiscalizar, adecuar y controlar los planes y sistemas de gestión ambiental llevados adelante por los proyectos, ya que de lo contrario, sería un simple acomodamiento de los emprendimientos a estándares fijados por agentes privados de la propia empresa.

X) Inclusión de referencias a obligaciones de educación ambiental. Sobre educación ambiental, de lo que nada constaba en la ley 7343, el art. 53 dispone que "La Autoridad de Aplicación coordinará con el Ministerio de Educación la incentivación en el tratamiento de aspectos ambientales en la currícula de la educación formal en los distintos niveles y en la modalidad de la educación no formal e informal a través de: a) Incluir en los diseños curriculares, en todos los niveles educativos, tanto en instituciones públicas como privadas, enfoques transversales e interdisciplinarios referidos a la protección, saneamiento, normativas vigentes y acciones que refieren al desarrollo sustentable y cuidado del ambiente; b) Garantizar la difusión de formación e información a través de talleres, seminarios, jornadas, cursos y medios de comunicación como las radios comunitarias que involucren a los diferentes actores sociales e instituciones de la comunidad con el propósito de garantizar la participación activa y el libre acceso a la educación; (…)". En cuanto a la información ambiental sigue los lineamientos ya previstos en el marco nacional y provincial preexistentes.

XI) La Consulta Popular Ambiental es un instrumento de participación ciudadana muy valioso a los efectos de conocer la legitimidad social que posee la presentación de un determinado emprendimiento con vistas a ser ejecutado, lo que implica una novedad en el orden jurídico ambiental de la provincia y de la nación. La Consulta Popular Ambiental fue incorporada al debate parlamentario por varios bloques partidarios, de acuerdo a una demanda histórica que vienen realizando las organizaciones sociales, como modo de exigir la licencia social que todo proyecto debería tener en su lugar de emplazamiento o territorio. Se transcribe

el artículo 68 para mayor atención: “Los proyectos aprobados y que en su proceso de Evaluación de Impacto Ambiental hayan sido categorizados como de Alta Complejidad Ambiental que generen especial conflicto social deben ser sometidos a consulta popular, conforme al artículo 32 de la Constitución Provincial. En este punto, será de fundamental importancia la existencia de criterios claros para determinar la aplicabilidad de la categoría de “alta complejidad ambiental”, los cuales deberían establecerse en el proceso de reglamentación, aún cuando se pueda estar haciendo referencia a una de las categorías del nivel de complejidad ambiental (NCA) reguladas en la normativa de seguros ambientales.

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Provincial pueden también exigir la realización de la Consulta Popular Ambiental.

Los resultados de la Consulta Popular Ambiental deben ameritarse adecuadamente en la resolución final de la Autoridad de Aplicación en lo que refiera a la Licencia Ambiental”. Nótese que la Consulta, en los casos en que deba ser convocada, formaría parte del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y se constituiría en un aspecto más del mismo, siendo previamente ineludible el cumplimiento de todos los requisitos técnicos y normativas ambientales que determinan la aprobación de la obra o proyecto. El último párrafo establece perfectamente la relevancia que tiene la votación consultiva de la población, la que sin ser vinculante, debe ser ponderada adecuada y fundadamente en la resolución final del Ministerio de Ambiente, a la hora de otorgar la Licencia Ambiental.

Seguidamente se determina cuál es la población habilitada para la Consulta, aquella población potencialmente afectada por la actividad a realizarse y que esté inscripta en el último padrón electoral de las respectivas circunscripciones. Asimismo, existe la posibilidad de incluir en la votación a personas que fundadamente lo peticionen y no pertenezcan a la región de afectación del proyecto.

Además, la Consulta Popular Ambiental podrá ser solicitada por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y también por el mecanismo democrático de la Iniciativa Popular convocado por la población potencialmente afectada, conforme porcentajes específicos: “Podrá convocarse a Consulta Popular Ambiental cuando la población del área potencialmente afectada lo promueva con la firma de no menos del veinte por ciento (20%) del electorado, para las poblaciones de hasta diez mil (10.000) habitantes; con la firma de no menos del diez por ciento (10%) del electorado para las poblaciones de entre diez mil (10.000) y cincuenta mil (50.000) habitantes y con la firma de no menos del tres por ciento (3%) del electorado para las de más de cincuenta mil (50.000) habitantes” (art. 69).

XII) El Amparo Ambiental adquiere especificidad conceptual y operativa en la materia, a diferencia de otros tipos de amparo. Se establece en el artículo 71 una fórmula amplia para su procedencia, “cuando se entable en relación con la protección y defensa del ambiente y la biodiversidad, preservando de las depredaciones, alteraciones o explotación irracional, el suelo y sus frutos, la flora, la fauna, los recursos minerales, el aire, las aguas y los recursos naturales en general, comprendiendo cualquier tipo de contaminación o polución que afecte, altere o ponga en riesgo los recursos

naturales, la salud y la calidad de vida humana y no humana.

Cuando por causa de hechos u omisiones arbitrarias o ilegales se genere lesión, privación, perturbación o amenaza en el goce de intereses difusos y/o derechos colectivos, podrán ejercerse:

a) Acciones de prevención;

b) Acciones de reparación en especie, o

c) Acciones de reparación pecuniaria por el daño producido a la comunidad".

La triple variante expresa del amparo es otra innovación en la institucionalidad provincial y maximiza los umbrales mínimos nacionales, ya que no sólo reconoce las acciones de amparo por recomposición ambiental o indemnizatoria sustitutiva, sino también la acción preventiva en sentido amplio, y no solamente la cesación de actividad generadora de daño ambiental colectivo.

La legitimación activa para su ejercicio corresponde a la Fiscalía de Estado, al Ministerio Público, a los municipios, a las comunas, y cualquier entidad o persona que lo haga en nombre de un interés difuso o derecho colectivo, por lo que la franja de habilitados para accionar por derechos ambientales es aún mayor que en la ley 25675.

Por otra parte, se fijan términos muy acotados en el procedimiento del juez de turno, quien deberá expedirse sobre la legitimación del presentante en 24 hs y sobre la admisibilidad del amparo en el mismo periodo de tiempo siguiente (art. 72). El régimen general para el procedimiento de amparo en la provincia seguirá siendo la ley 4915, a excepción de lo dispuesto en esta ley sobre el amparo ambiental.

XIII) El rol activo del juez en las causas ambientales. El art. 74 de la ley 10208 hace eco del art. 32 de la ley 25675, en referencia al rol proactivo y ordenatorio del juez en esta clase de procesos donde el objeto de Litis es el ambiente y/o la salud pública, quien debe dictar medidas para mejor proveer, invertir la carga probatoria en los casos en que haya desigualdad de oportunidades en su producción, fijación de sanciones para los responsables e incumplidores. Asimismo se incorpora la responsabilidad del juez en el seguimiento y real cumplimiento de la sentencia, "El juez que hubiere dictado sentencia fiscaliza su ejecución y, de oficio o previa denuncia de parte interesada, adopta los medios necesarios para que sea cumplida en todos los casos a los que se extendieren los efectos de la cosa juzgada" (in fine).

XIV) Medidas de Autogestión, Incentivos y Alicientes Ambientales. Los arts. 76 y 78 contemplan Medidas de Autogestión, Incentivos y Alicientes Ambientales, estímulos para superar los estándares fijados en la ley y que forman parte de la responsabilidad social ambiental empresaria y de la iniciativa de preocuparse por un desarrollo sustentable.

XV) Fondo de Protección Ambiental Provincial. A continuación, se transcribe el artículo 81: "El Fondo de Protección Ambiental Provincial tiene por objeto:

a) Financiar -total o parcialmente- iniciativas ciudadanas orientadas a proteger, conservar o recuperar la naturaleza, el ambiente y/o el patrimonio ambiental, las que serán seleccionadas por el Consejo Provincial del Ambiente, y

b) Sostener los planes ambientales territoriales, los planes estratégicos ambientales y los planes quinquenales de

salud". El Fondo de Protección Ambiental Provincial (FOPAP) debe constituirse en un instrumento ágil y útil de la ciudadanía para trabajar en proyectos de valor socio-ambiental, que mejoren situaciones críticas, o bien se destinen a la concientización y educación, y a la vez colaborar en la consecución de los planes mencionados.

XVI) Mayor interrelación con políticas de salud. El capítulo XV del texto se titula "Acciones de Salud Ambiental", lo cual ya deja entrever el gran avance de las luchas ambientales en Córdoba y el reconocimiento explícito de que los derechos ambientales están íntimamente ligados a los derechos sociales, culturales y económicos. En los arts. 83 y 85 se promueve la coordinación de acciones entre los Ministerios de Ambiente, Agua y Energía, y de Salud, como una forma de trabajo interdisciplinaria, articulada y estratégica. Los Ministerios referidos "con la participación de organizaciones académicas y científicas, tienen a su cargo la instrumentación de planes quinquenales de salud y ambiente, cuyo objetivo fundamental será realizar propuestas dirigidas a minimizar los efectos perjudiciales que acciones sobre el ambiente puedan tener sobre la salud. El primer plan será el comprendido en el período 2015 – 2020". Vale la pena transcribir íntegro el art. 86 que fija los objetivos de los planes:

"a) Identificar y medir los factores de riesgos ambientales que puedan ocasionar alteraciones en la salud humana, con énfasis en enfermedades tales como cáncer, enfermedades respiratorias, alteraciones endócrinas y en el desarrollo neurológico y de otras enfermedades que puedan estar asociadas a actividades antrópicas que contaminen el ambiente;

b) Elaborar un mapa de riesgos ambientales con posible impacto en la salud, desagregado por regiones en la Provincia de Córdoba, teniendo en cuenta las distintas actividades: agrícolas, ganaderas, industriales o mineras, entre otras;

c) Proponer para cada factor de riesgo identificado y analizado, el conjunto de medidas más adecuadas para minimizar su impacto en la salud;

d) Proponer estrategias de actuación coordinada entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos y municipios y comunas para afrontar con eficacia los problemas sanitarios ambientales, y

e) Analizar las principales causas de morbilidad y mortalidad en la Provincia de Córdoba y los factores ambientales de posible asociación.

XV) Deber de publicar un informe ambiental anual, equivalente a la obligación a nivel nacional (arts. 87 y 88).

Aspectos negativos de la ley:

A.- Creación de un órgano ya en funcionamiento. Erróneamente, en el artículo 25, se "crea" la Comisión Técnica interdisciplinaria como órgano funcional encargado del análisis del EsIA y del consiguiente dictamen técnico dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, comisión que ya posee existencia y ejercicio en el ámbito de sus atribuciones, de acuerdo al anexo I art. 14 de la ley 8789 (Estatuto de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado), y mediante el decreto 2131 se le determinaron sus facultades y obligaciones (art. 29), entre las que es interesante rescatar "que se deberá tener presente y acreditarse, en cuanto sea

posible, la comparación con experiencias similares nacionales e internacionales, en forma especial con aquellas que constan en la documentación de la Organización Mundial de la salud, Organización Internacional del Trabajo, Comunidad Económica Europea y Agencia de Protección del Ambiente de los EE.UU".

B.- Requerimiento facultativo respecto a la convocatoria a instituciones científico-técnicas. Requerimiento facultativo a cargo de la autoridad de aplicación para la convocatoria de organismos de sobrada solvencia científica-técnica como las universidades y otros institutos reconocidos para el apoyo técnico en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, cuando lo amerite la complejidad de hechos o aspectos específicos del proyecto a evaluar (art. 32). Esta apertura a la investigación científico-empírica, que ya estaba prevista en el art. 26 del decreto 2131, debió haberse considerado obligatoria para el caso de las actividades comprendidas en el anexo I, o bien para aquellas que presenten serios riesgos de contaminación en lugares estratégicos y/o complejidad técnica para demostrar que no producirá peligros o daños en el ambiente y en la salud de las personas.

C.- Atribución discrecional de la Autoridad de Aplicación para la instrumentación de la Evaluación de Impacto en Salud dentro de la EvIA. Este instituto es una invención legislativa en el plano ambiental nacional y provincial. La salud (pasada, presente y futura) de las personas potencialmente afectadas constituye un elemento de especial importancia al momento de valorar la ejecución de determinado proyecto en la región o localidad, ya que como vemos en este siglo XXI, son numerosos las actividades que generan efectos negativos en el ambiente y con consecuencias directas en la salud. Entendemos que dicha Evaluación debería ser obligatoria en todas las actividades de los anexos I y II que se localicen de modo cercano a asentamientos humanos, entendiendo a la cercanía como la razonable y comprobada distancia de la población respecto del tipo de obras a ejecutarse y ponerse en funcionamiento, o bien conforme a otros criterios más específicos y estratégicos a tenerse en cuenta.

La Evaluación de Impacto en Salud debe contemplar, según el art. 84, entre algunos requisitos: "a) Valoración en función del análisis del proyecto de los potenciales efectos en la salud de la población y la distribución de los mismos en dicha población;

b) Factores ambientales relacionados con los problemas de salud identificados;

c) Fuentes de contaminación, migración del contaminante a través del ambiente, puntos y vías de exposición, población potencialmente expuesta a los agentes contaminantes biológicos, químicos, físicos, entre otros; (…)"

"Para las obras, proyectos y/o actividades en curso anteriores a la aprobación de esta Ley que estén generando conflictividad social por producir efectos negativos sobre la salud, la Autoridad de Aplicación implementará, en un plazo de ciento veinte (120) días, las acciones previstas en el artículo 84 de esta Ley" (art. 86 in fine). Dentro de esta categoría, entrarían proyectos como la planta de Monsanto en la localidad de Malvinas Argentinas.

D.- No se contempla régimen de sanciones. Se Crea el Registro de Pasivos

Ambientales de la Provincia de Córdoba (REPA), instrumento que constituirá una mera lista de problemas ambientales sin el propósito de remediarse ya que se ha omitido toda regulación de un sistema de sanciones por los daños ambientales ocasionados, lo cual es totalmente irrazonable para ser consecuente con la promoción y el resguardo del ambiente. Debido a esta omisión, quedarán vigentes las disposiciones de la ley 7343 en cuanto que en su Título V que formidablemente establece las conductas reprimidas, el procedimiento sancionatorio, y las respectivas sanciones de multa, sin perjuicio de tomar otras medidas, a saber:

"Artículo 78.- La Autoridad de Aplicación está facultada para pedir orden judicial de allanamiento, en las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 79.- En los casos que por la acción contaminante se pusiera en peligro real y directo la salud e integridad, la Autoridad de Aplicación podrá por resolución fundada disponer el cese inmediato de la actividad contaminante, hasta tanto se cumplan las normas de seguridad vigentes.

Artículo 80.- La aplicación de las multa no obsta para que el organismo correspondiente adopte las medidas de seguridad y preventivas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado, de acuerdo a la legislación vigente."

F-, Ausencia de parámetros y estándares de calidad ambiental. Es importante destacar que ante su omisión sigue vigente el art. 25 del decreto 2131 que prescribe que "en caso de no cumplir estas los requerimientos que pudiesen hallarse bajo análisis de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, deberán seleccionarse los valores más estrictos entre los recomendados por organismos de prestigio internacional en la materia, tales como: programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Organización Mundial de la Salud (OMS); Oficina Panamericana de Salud (OPS); Comunidad Económica Europea (CEE); Agencia de Protección del Ambiente de los E.E.U.U. (EPA); y el Consejo Federal del Ambiente de la República Federal Alemana.

G- No hay lineamiento para asegurar una asignación presupuestaria adecuada para esta ley. Es inadmisible que en una temática tan fundamental en los tiempos del siglo XXI como lo es el ambiente y los nuevos derechos y garantías que se desprenden y que se resignifican a partir de su jerarquía actual, no se haya previsto partida presupuestaria para atender y desarrollar la política ambiental de la provincia. Todo el texto normativo que interpretamos constituye un avance en el Estado de Derecho, carece de fuerza en su aplicación sin fondos asignados para monitorear y cumplir las obligaciones asumidas, y a la vez para sustentar un fuerte control sobre el territorio provincial. Solicitamos que en ley de presupuesto anual se le asigne al Ministerio de Ambiente, Agua y Energía un monto dinerario que se equipare a otras áreas y que haga factible el cumplimiento de las diversas responsabilidades asignadas por esta ley.

H. Ausencia de guía para la confección de EsIA. La ley carece de una guía de confección del estudio de impacto ambiental en anexo, lo que podría haber sido útil a los fines de estandarizar la presentación de los estudios de las empresas y analizarlos con mayor objetividad y profundidad según las exigencias requeridas.

Observaciones a los anexos de la ley

Los anexos son parte integrante del cuerpo de la ley 10208 y haremos mención de los aspectos relevantes agregados.

El anexo I ha incorporado actividades que han devenido muy usuales en la actualidad, que no por ello están exentas de serios riesgos ambientales y de problemas relevantes para la sociedad, y por tanto se les exige obligatoriamente la presentación de estudio de impacto ambiental, a los efectos de que el Estado realice la Evaluación de Impacto. Muchas de las actividades incluidas ahora en el anexo I estaban previstas anteriormente por el decreto 2131 pero en su anexo II (proyectos sujetos obligatoriamente sólo a presentación de Aviso de Proyecto y eventualmente a EsIA), lo que significa que las mismas han cobrado importancia vital en el modelo productivo provincial y es necesario regularlas más eficazmente a los fines de proteger el ambiente, resguardar la salud pública, y defender los derechos humanos y animales.

Haremos un análisis de los cambios señalados. En cursiva el texto de la ley, en letra común nuestras advertencias.

"Anexo I. PROYECTOS SUJETOS OBLIGATORIAMENTE A PRESENTACIÓN DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTALY AUDIENCIA PÚBLICA

1.-PROYECTOS INDUSTRIALES:

(…) 32. Desmonte sobre los montes protegidos y/o permanentes". El Decreto 2131 consignaba el desmonte de bosques protectores y/o permanentes en el anexo II apartado 2.3.-. Más allá de esta enmienda realizada, es necesario indicar que los desmontes de bosques nativos con alto y mediano grado de conservación clasificados como zona roja y amarilla están prohibidos por encontrarse especialmente protegidos por la ley de Ordenamiento Territorial Nº 9814 en su art. 10, por lo que tal actividad sería ilegal en dichos casos, a la vez que no es acertada su inclusión dentro del punto de proyectos industriales. También se ha restringido la acepción de bosques protectores por la de protegidos, que sería mucho más limitada y constituye un grave peligro. La diferencia entre ambas categorías es abismal: un monte protector implica que protege suelos (en áreas con pendiente o desertificables) y biodiversidad. Un monte protegido, como dice su nombre, ya está protegido (esto implica incluido en la ley de áreas naturales) y por ello no debería ser mencionado en esta ley.

(…) 35. Plantas de silos o centros de acopio de cereales, plantas de producción de granos o semillas, entendiendo como tales los que realicen almacenamiento, separación, clasificación, limpieza, curado y/o secado de granos, con capacidad de acopio mayor a las dos mil quinientas toneladas (2.500 t). Las grandes semilleras o plantas acondicionadoras de semillas, cereales y/o granos, de gran porte, deberán presentar el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental. Las que tengan una capacidad de acopio inferior a la estipulada deberán presentar Aviso de Proyecto conforme lo establece el anexo II. El decreto reglamentario 2131 no diferenciaba este tipo de proyectos según el tamaño, todos estaban incluidos en el anexo II.

36. Explotaciones intensivas de especies animales:

a) Avícolas: planteles y establos de engorde, postura y/o reproducción de animales con capacidad para alojar diariamente una cantidad igual o superior

a cien mil (100.000) pollos o veinte mil (20.000) pavos.

b) Porcina, ovina o caprina: planteles de crianza y/o engorde de animales con capacidad para alojar diariamente una cantidad, equivalente en peso vivo, igual o superior a cincuenta toneladas (50 t).

c) Bovina: planteles y establos de crianza y/o engorde para producción donde se mantengan confinadas en patios de alimentación, por más de un mes, un número igual o superior a trescientas (300) unidades animal.

Totalmente acertada ha sido la incorporación de los feedlots o corrales de engorde de animales en el anexo I, debido a que esta actividad ha crecido exponencialmente en el territorio provincial y nacional, y los peligros y riesgos ambientales que acarrea son numerosos. Los animales son superexplotados, viven hacinados en condiciones miserables, están privados de la libertad de locomoción, duermen, comen y defecan en el mismo metro cuadrado, se les inyectan antibióticos y drogas diariamente. Al mismo tiempo el consumo humano de estas carnes aún no se conoce a ciencia cierta sus efectos a mediano y largo plazo, los problemas sanitarios que pueden adquirirse. Es urgente una revisión integral de las normas de control en la producción y de los estándares alimenticios de esta modalidad de agroindustria conocida como feedlot.

Las mismas aclaraciones que para el caso anterior, cuando las explotaciones intensivas de especies animales posean una producción inferior a la estipulada deberán presentar Aviso de Proyecto conforme lo establece el anexo II. El decreto reglamentario 2131 no diferenciaba este tipo de proyectos según la magnitud de producción, todos estaban incluidos en el anexo II.

37. Loteos y planes de viviendas cuando superen una superficie de tres hectáreas (3 ha).

38. Loteos a ubicarse dentro de la cuenca de aporte de embalses destinados a riego o a provisión de agua potable.

39. Ocupación de perilagos o zona entre líneas de ribera, entendiendo como tal al uso que implique desarrollo de infraestructura u ocupación con desarrollo urbano de las márgenes de lagos y de la zona delimitada por las líneas de ribera.

40. Toda edificación, instalación y actividad a ejecutar dentro de o en área contigua (entendiendo como tal la declarada como área de amortiguamiento por la autoridad de competencia) a porciones territoriales comprendidas en el régimen de la Ley de Áreas Naturales de la Provincia o normas nacionales correlativas similares o equivalentes, o dentro de o contiguo a áreas con bienes de valor arqueológico o histórico cultural (Patrimonio Cultural).

41. Loteos y planes de viviendas cuando se localicen en zonas de bosques protectores y permanentes o áreas protegidas (Ley Nº 6964), cualquiera sea su magnitud.

42. Subdivisiones en loteos, edificios e instalaciones a ubicarse dentro de la cuenca de aporte de embalses destinados a usos múltiples o a provisión de agua potable.

Los puntos 39, 40, y 42 han sido transportados del anexo II del decreto 2131 apartado 3.E-“ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO” al anexo I de la ley 10208, conforme la relevancia que se le otorga al ordenamiento territorial en la actualidad.

44. Industria Química:

a) Fábrica de productos químicos.

b) Tratamiento y fabricación de productos intermedios de la química.

c) Fabricación de abonos, fertilizantes y plaguicidas; productos farmacéuticos y medicamentos, de pinturas, resinas, pigmentos y barnices, de elastómeros y peróxidos.

d) Almacenamiento y/o procesamiento de petróleo, productos petroquímicos y químicos; comprende las instalaciones complementarias de otras industrias.

e) Fabricación de mezclas asfálticas.

f) Fabricación, acondicionamiento, carga o encartuchado de pólvora u otros explosivos; incluye pirotecnia.

g) Fabricación de fibras minerales artificiales.

h) Fábrica de acumuladores y baterías.

i) Fábrica de productos que contengan amianto: para los productos de amianto-cemento, una producción anual de más de veinte mil toneladas (20.000 t) de productos acabados; para los recubrimientos de fricción, una producción anual de más de cincuenta toneladas (50 t) de productos acabados; para los demás usos del amianto, una utilización anual de más de doscientas toneladas(200 t).

j) Destilación de alcoholes.

k) Fábrica de gases comprimidos y licuados.

Todo el apartado de Industria Química pertenecía al anexo II punto "D" del decreto 2131, el cual fue incluido en el anexo I de la presente ley, y ha sido uno de los cambios claves debido a la conflictividad creciente sobre las plantas industriales químicas, los posibilidades de accidentes en el tratamiento de las materias y productos, y la contaminación que implican.

45. Toda edificación, instalación y actividad a ejecutar dentro o en área contigua, entendiendo como tal la declarada como área de amortiguamiento por la autoridad de competencia, a porciones territoriales comprendidas en el régimen de la Ley de Áreas Naturales de la Provincia o normas nacionales correlativas similares o equivalentes. Repetido con punto 40.

46. Ídem anterior con respecto a bienes de valor arqueológico o histórico cultural (Patrimonio Cultural).

47. Loteos y planes de viviendas de más de diez (10) unidades cuando no cuenten con obras de saneamiento básico (efluentes cloacales, agua segura, etc.) y/o incluyan apertura de calles. Loteos y planes de viviendas cuando superen una superficie de una hectárea (1 ha), excepto aquellos proyectos que se localicen en zonas de bosques protectores y permanentes o áreas protegidas (Ley Nº 6964), cualquiera sea su magnitud.

48. Subdivisiones en loteos, edificios e instalaciones a ubicarse dentro de la cuenca de aporte de embalses destinados a usos múltiples o a provisión de agua potable." Repetido con punto 42.

Los puntos 45, 46, 47, y 48 han sido transportados del anexo II del decreto 2131 apartado 3.E-"ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO" al anexo I de la ley 10208.

Asimismo, también respecto al anexo II, la inclusión a último momento de proyectos forestales de forestales de gran extensión es preocupante. Dentro del anexo II, de acuerdo a la sección 2.3 se incluye a "los proyectos forestales

mayores de cien hectáreas (100 ha) de plantación anual y proyectos silvopastoriles u otros tipos de aprovechamiento forestal mayores a cien hectáreas (100 ha).” Definitivamente, no corresponde que proyectos forestales de semejante extensión puedan aprobarse sin la correspondiente evaluación de impacto ambiental. La inclusión de esta categoría de proyectos en el anexo II fue claramente un cambio de último momento, lo cual queda de manifiesto en la defectuosa técnica legislativa utilizada: la sección 2.2 incluye a “proyectos forestales de dos (2) a cien (100) hectáreas de plantación anual”, los que en realidad tienen el mismo tratamiento que los proyectos más extensos. Es decir, la ley diferencia para otorgar el mismo tratamiento jurídico, lo cual va en contra de las reglas básicas de desarrollo legislativo. Más allá de esta clara muestra de una inclusión a último momento, creemos que es preocupante que se permitan proyectos de esa escala sin evaluación de impacto ambiental.

Conclusión

Como hemos planteado en la sección inicial, la nueva ley contiene muchos avances en materia de protección del ambiente, considerando su conexión con derechos económicos, sociales y culturales. Especialmente comparando la versión aprobada con la propuesta inicial, creemos que ha habido una importante mejoría del rol de complementación con la legislación de presupuestos mínimos. Es importante destacar que muchos de estos avances pueden ser reforzados o debilitados en el proceso de reglamentación de la ley. Al mismo tiempo, la ley establece una serie de plazos en su proceso de implementación, que será importante exigir a los fines de que la misma no se convierta en letra muerta.

Por otra parte, la ley tiene debilidades y omisiones importantes. En la mayoría de los casos, estas no podrán ser subsanadas por vía de reglamentación porque hacerlo implicaría ir más allá de lo establecido en el texto de la ley. Sin embargo, respetando el principio de legalidad, sería importante intentar subsanar algunas de esas debilidades en la norma reglamentaria. Asimismo, el listado de los dos anexos ha sufrido cambios de redacciones e inclusiones que no se hicieron de manera clara y fundamentada y que en la práctica pueden tener consecuencias graves. Será importante promover un debate que permita actualizar inclusiones y exclusiones en uno y otro anexo, a los fines de asegurar la exigibilidad de herramientas que permitan proteger adecuadamente el ambiente y la salud.

Desde FUNDEPS, seguiremos monitoreando tanto el proceso de reglamentación de esta norma como su implementación, para contribuir a la protección de los derechos a la salud y a un ambiente sano.

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, promoviendo un desarrollo sustentable que respete derechos humanos. Con estos fines, Fundeps impulsa la potenciación de las capacidades de los diferentes actores de la sociedad a través de la capacitación, el cabildeo, la investigación, el litigio estratégico y la cooperación.

:: Misión.

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Informe de actividades 2010/2011

Informe de actividades 2012/2013