

DOCTRINA JURIDICA

REVISTA DEL FORO SALTEÑO

Año XV - Nro. 25 - Primera Entrega - Junio - 2001

*Suplemento de Doctrina, Jurisprudencia y
Legislación preparado para el
Colegio de Abogados y Procuradores de Salta
Colegio de Magistrados y Funcionarios del
Poder Judicial y del Ministerio Público de Salta
y Colegio de Escribanos de Salta*

Su distribución es gratuita a los Asociados

Publicación auspiciada por:
COLEGIO DE ABOGADOS Y PROCURADORES DE SALTA.
COLEGIO DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL
Y DEL MINISTERIO PUBLICO DE SALTA.
CAJA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA ABOGADOS.
COLEGIO DE ESCRIBANOS DE SALTA.

EDICIONES NOROESTE ARGENTINO



DOCTRINA JURIDICA

REVISTA DEL FORO SALTEÑO

Fundador

CARLOS JOSE AVILA

(1946 - 1998)

Director

HUMBERTO ALIAS D'ABATE

Subdirectores

JULIO CESAR OVEJERO LOPEZ

EDA ALIAS D'ABATE

JOSE MATIAS AVILA ARAOZ

SUMARIO

DOCTRINA

ARIAS, Darío E. - Comentarios a la Ley Provincial de Medio Ambiente. Pág. 1.-

VILLADA, Jorge Luis - Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo. Pág. 12.-

JURISPRUDENCIA PROVINCIAL

BENEFICIO DE LITIGAR SIN GASTOS - EXCEPCION DE ESPERA

CAMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL Y COMERCIAL, SALA TERCERA.

AUTOS: "A. D'A., H. vs. D., C.; L. A., J. A. - EJECUCION DE HONORARIOS (conexo a Expte. N° 1B-57.166)", Expte. N° 1C-57.825/2000 del Juzgado de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial de 10ma. Nominación, y Expte. CAM 4834/01.

CUESTION RESUELTA (Sentencia del 6 de marzo de 2001): Rechazar la apelación interpuesta. Con costas. Pág. 26.-

Diagramación, Composición y Coordinación:

Sebastián M. Avila Aráoz

Editor responsable:

EDICIONES NOROESTE ARGENTINO - Catamarca 28 - Tel. 421-4296.

La responsabilidad por las opiniones vertidas en artículos, notas o comentarios firmados está exclusivamente a cargo de los autores.

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual N° 56.602 - (C) Ediciones Noroeste Argentino

Comentarios a la Ley Provincial de Medio Ambiente

Por Darío E. Arias*

(especial para la revista Doctrina Jurídica, Salta)



* Abogado (UCS), Master en Asesoramiento Jurídico de Empresas, Universidad Austral; LL.M. (Master) in Mineral Law & Policy, CEPMLP, University of Dundee, (Escocia). Se desempeña actualmente como asesor legal de las empresas petroleras Maxus Bolivia Inc. y Andina S.A., del grupo Repsol YPF; y part time en EnergyCon, consultora de Energía y Recursos Naturales. Comentarios o consultas a: darioarias@hotmail.com

1. Introducción

En atención a una cordial invitación del Director de Doctrina Jurídica, y sin ánimo de agotar el tema ya que por su extensión y complejidad excede el alcance de este trabajo, llevaremos a cabo algunos comentarios relacionados a la reciente sanción de la Ley de Medio Ambiente de nuestra provincia¹. Algunas someras referencias se harán también a la reglamentación de dicha norma.

Es sabido que la preocupación ambiental ha adquirido en las últimas tres décadas dimensiones insospechadas en todos los órdenes de la vida. La ciencia del Derecho no podía estar ajena a este fenómeno; y Salta tampoco se ha sustraído a este influjo.

La positivización del *derecho a gozar de un ambiente sano* recién se plasmó de manera expresa en nuestra Constitución Nacional (CN) con la reforma de 1994, aunque la preocupación ambiental se había recogido con anterioridad en varias disposiciones nacionales, provinciales y municipales, y había recibido tutela jurisdiccional por aplicación del artículo 33 de la Carta Magna Nacional. El valor de la jurisprudencia y la doctrina en la elaboración de los conceptos que luego constituirían el artículo 41 y cctes. de la Carta Magna es innegable.

Durante el proceso de reformas constitucionales provinciales posterior a 1983, la temática ambiental ha ocupado también un importante espacio, constituyendo la vanguardia y base sobre la que los constituyentes nacionales delinearon luego el contenido ambiental de la CN. Nuestra provincia ha sido también pionera en este sentido.

A pesar de haberse dispuesto en la CN que la Nación debe “*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas*”, el camino está siendo recorrido inversamente, pues en la actualidad, las provincias nuevamente se anticipan dictando leyes de protección del ambiente, aún cuando todavía no existe una ley ambiental marco nacional.

¹ Ley N°7070, 21 de diciembre de 1999, (B.O., 27 de Enero de 2000); reglamentada mediante Decreto 3097.

La ley provincial recientemente promulgada no deja de constituir un ambicioso intento de poner a la provincia de Salta a la altura de las legislaciones de las más avanzadas naciones del mundo en materia ambiental. Los promotores de la nueva norma han hecho posible en alguna medida lo que predicaban en materia de participación y aportes de las organizaciones intermedias (ONGs, entidades académicas y de investigación, universidades, etc.) ya que han abrevado de diversas fuentes y han contado, en la elaboración de la norma con la activa colaboración y respaldo de magistrados y expertos en materia de legislación ambiental pertenecientes a fundaciones y asociaciones involucradas en la defensa ambiental.

La ley que comentamos y su decreto reglamentario se complementa con otras disposiciones de relevancia que rigen la cuestión ambiental en el ámbito provincial: el Acta Ambiental del NOA, suscrita entre las Provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero, y la denominada "Ley del Sistema Provincial de Areas Protegidas, entre otras².

2. Caracterización de la norma

La ley 7070 está compuesta de cinco títulos. El primero, compuesto a su vez de cinco capítulos define el interés provincial en el medio ambiente, el objeto y ámbito de aplicación, la significación de conceptos empleados, enumera los principios de la política ambiental que regirán, detalla los instrumentos de la política ambiental a los fines de interpretar y aplicar la ley, y establece el sistema provincial de información ambiental.

El título II contiene tres capítulos de disposiciones generales, se refiere también a los derechos y deberes de los habitantes, y del estado provincial, y la defensa jurisdiccional del medio ambiente.

El título III por su parte, está compuesto por ocho capítulos de disposiciones orgánicas, que regulan la autoridad de aplicación, sus funciones, atribuciones y obligaciones, el Consejo Provincial y los Consejos Regionales del Medio Ambiente, contiene normas referidas a la formulación de normas técnicas ambientales, y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y social. Este a su vez se divide en cinco secciones, referidas a la declaración jurada de aptitud ambiental, el certificado de aptitud ambiental, las sanciones, los permisos, concesiones y autorizaciones.

El título IV dedicado a la protección de los recursos naturales contiene a su vez siete capítulos dedicados a los recursos hídricos, la atmósfera, los suelos, los paisajes naturales, los parques naturales y la protección de la biodiversidad.

² Cabe hacer mención igualmente a la Ley N° 5513 – **de Conservación de la Fauna Silvestre**, (1979); Ley N° 5242 – **Adhesión provincial a la Ley Nacional N° 13.273/48** y modificatorias (1978), por la que la Provincia de Salta se adhiere a la ley nacional N° 13273/ 48 de Defensa de la Riqueza Forestal en su texto original o sus modificatorias el que se tendrá como ley de la Provincia, con las salvedades que en su particular interés y conveniencia establezca la presente ley y su correspondiente reglamentación...., y la Ley N° 7107 – **de Áreas Protegidas** (2000): "*Créase el Sistema Provincial de Áreas Protegidas de acuerdo a lo dispuesto en el art. 98° de la Ley N° 7070*".

El título V establece en cinco capítulos disposiciones referidas al manejo de los organismos genéticamente modificados, los residuos, los residuos peligrosos, los productos fitosanitarios, y los recursos naturales.

El Título VI, por su parte, contiene el régimen de fiscalización, control y sanciones, y norma en cinco capítulos las infracciones administrativas, contravenciones, contravenciones contra el ecosistema y el poder de policía ambiental.

El Título VII, regula la creación del Fondo Provincial del Medio Ambiente; y por último, el Título VIII contiene disposiciones complementarias, referidas a las catástrofes ambientales y la educación para la aplicación de la ley.

En general, la norma es comprensiva, didáctica y moderna. Es comprensiva pues constituye el ensayo ordenador, a nivel provincial, de contar con una ley marco o *paraguas* bajo la cual se albergarán las demás normas de su tipo. Existen en la provincia casi un centenar de normas (entre leyes y decretos-ley) con contenido ambiental; otros tantos decretos y varias resoluciones, ordenanzas y disposiciones varias emanadas de diversas autoridades provinciales y municipales, que tratan las más diversas cuestiones (e.g. fauna, bosques, caza, pesca, efluentes industriales, ordenamiento territorial, entre otras) que deberán adecuarse a la nueva ley. Por otra parte, el articulado de la norma comentada, no sólo contiene mandatos legales sino también elementos de política ambiental (*i.e.* declaración de orden público de las actividades, programas y proyectos destinados a proteger, defender y restaurar el medio ambiente, el análisis costo-beneficio, de las diversas actividades, y la valoración sobre la externalización o internalización que dichos costos producen, etc.).

Es didáctica, pues incluye (también el decreto reglamentario) una extensa exposición de motivos y antecedentes e hitos nacionales e internacionales que sirven de respaldo a la norma. Contiene también una serie de definiciones técnicas (art. 3°) propias de la materia, que permite una mejor aplicación de la presunción que *las normas son conocidas por todos*. La naturaleza eminentemente técnica y la novedad de la temática ameritaban ese enfoque. También contienen definiciones los artículos 131° (clasificación de los daños de acuerdo a su gravedad), y el 132° (descripción de las sanciones administrativas), entre otras.

Es también moderna, pues introduce conceptos acuñados recientemente en el ámbito internacional, y que le otorga vocación de permanencia y consonancia con el principio de solidaridad intra-generacional (que implica entre otras cosas, consideraciones geográficas transnacionales) acentuada con el proceso de globalización propio de nuestro tiempo, (el art. 4°, por ejemplo, enumera los principios de precaución, gradualismo, participación, cooperación, sustentabilidad³, reconocimiento, eficiencia, minimización, estudio, viabilidad social y contaminador-pagador, como rectores de la política ambiental provincial). La Reglamentación, por su parte, agrega los principios de a) realidad, en cuanto otorga preeminencia a la realidad ambiental local, regional, nacional e internacional; b) De la solidaridad, en cuanto reconoce la concurrencia interrelacionadas de los principios de

³ El adjetivo *sostenible* es más apropiado que *sustentable* en idioma castellano, en materia ambiental pues encierra los conceptos de equidad intra e intergeneracional, uso racional de los recursos, y el principio de integración o consideración de la faz ambiental en la gestión económica y planes de desarrollo. Mientras que aquél ha sido acuñado del anglicismo *sustainability*, en castellano significa que se puede sustentar o defender con razones.

información, igualdad y patrimonio universal; c) De la regulación jurídica integral, abarcando la prevención, represión, defensa, conservación, mejoramiento y restauración del medio; d) De la responsabilidad compartida entre los autores o intervinientes, como una manera de asegurar la responsabilidad mancomunada o solidaria según fuere el caso, aceptando la declaración de Nairobi de 1.982; e) De la conjunción de aspectos colectivos e individuales, tanto del derecho público – administrativo, penal, procesal, económico, etc., como del derecho privado; f) principio de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger, sea local-municipal, provincial, nacional o internacional y; g) De la unidad de gestión, básicamente entre los aspectos organizativos – administrativo y legislativo, evitando la superposición de jurisdicciones o conflictos de competencias.

Desde el punto de vista técnico, es interesante y flexible permitir la posibilidad que el PE adopte normas que tengan en cuenta alternativamente o en forma combinada, *estándares* de calidad, de efluentes, de emisiones, tecnológicos, de productos y de procesos, entre otros, (art. 29°). Este es un principio básico y discutido constantemente entre técnicos, ambientalistas y *policy makers*⁴. Dependerá entonces de la idoneidad de los funcionarios de la esa función del poder del estado, la pertinencia del tipo de estándares que se adopte en cada caso dependiendo de la actividad que se intente regular y los resultados que se desee obtener para afirmar que la adopción de esta modalidad en esa disposición ha sido exitosa.

Entre los instrumentos de Política Ambiental o de *gestión* ambiental enumerados por la norma (art. 5°), encontramos : a) la formulación de objetivos de calidad ambiental, metas, estrategias y planes y programas; b) la actividad reglamentaria del estado para formular estándares de calidad ambiental; c) la prohibición de ciertas actividades y productos dañinos; d) la recuperación o restauración del ambiente en caso que haya sufrido deterioro; e) el ordenamiento territorial y de actividades o proyectos⁵; f) el planeamiento ambiental; g) la creación de instrumentos de gestión, control y administración; el establecimiento; h) desarrollo o fomento de actividades que estimulen la participación ciudadana; i) las actividades de apoyo a la difusión y educación ambiental.

2.1 Información Ambiental

La norma establece también la creación de un Sistema de Información Ambiental, (art. 6°) por el que la Autoridad de Aplicación, en coordinación con los Municipios reunirá toda la información existente en materia ambiental y un Informe Anual Ambiental, que el Ejecutivo presentará ante la Legislatura en ocasión de la apertura del período de sesiones ordinarias. En la aportación de datos y preparación de este informe cooperarán todos los organismos integrantes de la Administración Pública, (art.22°). Siendo un instrumento de diagnóstico o *línea base* y un instrumento de gestión, el informe será un documento público, de contenido no vinculante, el que debe ser considerado por las autoridades y sus desestimación deberá ser debidamente fundamentada, (art.24°). Con el Primer Informe Anual Ambiental que dará cuenta de los avances logrados desde la puesta en vigencia de la Ley podremos tener una idea más cabal de la efectividad de la aplicación de la norma que comentamos.

Estrechamente vinculado al sistema de información, la ley regula el derecho de solicitar y recibir adecuada información de manos de organismos públicos, relativa al estado del

⁴ “Diseñadores de políticas”.

⁵ Disciplina casi olvidada en nuestro país, que ha permitido el desarrollo desordenado de las ciudades y la mala utilización de la tierra. Este aspecto que en el Derecho Anglosajón está regido por el *Planning Law*.

ambiente y a los impactos que causen o puedan causar los proyectos públicos y privados, (art.7°). Se asegurará la mayor difusión y mínimo de formalidades. Las excepciones a esta disposición son la protección al derecho a la intimidad de las personas, el secreto sumario en procedimientos administrativos y datos sometidos a resolución judicial, los secretos comerciales e industriales y razones de seguridad provincial, la misma protección ambiental, peticiones muy genéricas y abusivas. La existencia de la autopista informática o *internet* y la relativa difusión que el uso de este medio ha adquirido en la sociedad, seguramente facilitará el acceso de los ciudadanos a la información de una manera costo-efectiva y amplia. Este medio ya está siendo usado por la secretaría de Medio Ambiente de la provincia para difundir las normas, sus proyectos, funciones y logros, (ver <http://www.gobiernosalta.gov.ar/medioambiente/>).

La ley no sólo prioriza la sanción por causar un daño ambiental sino también la afectación del derecho de acceso a la información ambiental. (el art. 7° establece que “*Incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de tales actos y el acceso a la información solicitada*”). Este último aspecto se vincula al derecho de defensa, que no puede fácilmente ser ejercido en materia ambiental si el afectado no cuenta con la información suficiente, y que por su especificidad técnica no es de fácil acceso. La información ambiental debe existir como presupuesto para la defensa de este derecho difuso o de incidencia colectiva.

2.2 Defensa Jurisdiccional del Ambiente

La determinación de las vías procesales ante los magistrados para defender los derechos de incidencia colectiva, (derechos que protegen al consumidor, a la competencia, al usuario) y los referidos en este caso referidos al ambiente se encolumnan tras el instituto del *amparo*, legislado en el art. 43° de la CN, que otorga la posibilidad de utilizar este medio expedito y rápido, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo.

Los derechos e intereses cuya pertenencia es difusa o colectiva requieren una construcción técnica que les permita superar la eficacia declamativa de los enunciados teóricos. Estos derechos son híbridos, pues poseen una alma pública y un cuerpo privado, que trascienden el derecho subjetivo particular y extienden el campo de la protección pública. Son en definitiva, intereses plurindividuales de relevancia pública cuya forma más natural y corriente es la asociativa. El problema inmediato aparece en la coherencia que se espera con el sistema normativo, las reglamentaciones consecuentes y los mecanismos locales de asistencia y protección⁶.

En el mundo de lo jurídico aparece la figura del juez que no debe resolver ya una cuestión de Juan contra Pedro, sino que aparece una nueva visión globalizadora de la que el mismo juez no es ajeno. Citando a Bidart Campos, “*debe tender el juez a ser imparcial materialmente*”, las nuevas cuestiones no le permiten al juez ser absolutamente imparcial. Tendremos que crear un nivel distinto de consideración de los problemas, un conjunto de valores de los que el juez es en alguna medida “parte”, porque le interesa que el aire que respira mantenga esa condición, porque le interesa que el agua o que determinado bosque no sea afectado.

Se modifica virtualmente y se complementan algunas disposiciones del Código de Procedimientos Civil y Comercial en varios aspectos:

⁶ Ver Gozaíni, Osvaldo A. *et al.*, **Responsabilidad Ambiental**, (Editorial de Belgrano, 1999), pág. 14.

- Se crean las siguientes acciones: 1) **Acción de protección** a los fines de la prevención de los efectos degradantes del ambiente que pudieran producirse. 2) **Acción de reparación** tendiente a restaurar o recomponer el que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre. El trámite que se imprimirá a estas es el correspondiente al juicio sumarísimo (art. 13°).
- Se establece que la repetición de sumas abonadas por la Provincia en concepto de reparación o restauración del ambiente contra los responsables se tramitarán por procedimiento judicial sumarísimo (art. 139°).
- Al obligar al infractor a publicar la sentencia que lo condena a su costa, (art. 138°). Con esto entendemos que se busca acentuar el efecto ejemplificador de la aplicación de una norma de contenido sancionador o punitivo.

En otros casos, establece procedimientos para lograr una mejor defensa de los derechos vinculados al ambiente y a la reparación de daños: (art. 13°); facilita la interposición de denuncias, las que podrán ser formuladas en forma oral ante autoridad judicial o administrativa (art. 14°). No sólo las ONGs, sino también cualquier persona o grupo que se encuentre de algún modo vinculada a las consecuencias dañosas de los actos u omisiones que causen degradación al ambiente pueden interponer las acciones referidas. La norma permite que en el caso que el accionante carezca de legitimación, pero la acción esté verosímilmente fundada, el juez o autoridad de aplicación corra vista al Ministerio Público para proseguir con la acción (art. 15°).

La responsabilidad típicamente definida en el Código Civil pierde carácter individual y se vuelve, en muchos casos colectiva. La responsabilidad por el ambiente es de todos. El objeto no es ya simplemente obtener una indemnización de una persona en relación al patrimonio de otra, sino la conservación del ambiente. Ello requiere una indemnización que consiste básicamente en restablecer el estado anterior de la naturaleza.

2.3 Régimen de Fiscalización, Control y Sanciones

La ley tipifica las infracciones administrativas en el incumplimiento de lo dispuesto en la ley ambiental y otras normas especiales de carácter ambiental y toda omisión, falseamiento o manipulación de datos e información, (art.130°).

La Autoridad de Aplicación deberá evaluar las infracciones teniendo en cuenta el daño, de acuerdo a una escala establecida en el art. 131° (muy leve, leve, grave, muy grave y gravísimo), clasificación que estimo debió reservarse para la reglamentación.

Las sanciones (art.132°) varían desde el apercibimiento administrativo formal, y la retención, pasando por el decomiso, la destrucción o desnaturalización, la clausura, cancelación y suspensión, hasta la multa y la exoneración.

La norma abunda también en disposiciones declarativas contenidas en otros ordenamientos aplicables, (e.g. art. 8°, referidos al derecho de gozar de un ambiente sano; 10°, deber del estado de proteger el ambiente; art.11°, educación ambiental, entre otros).

2.4 Autoridad de Aplicación y Órganos de Gobierno

Las normas pueden ser institucionales (la creación de una institución persona), o preceptivas. Las primeras crean una entidad y las segundas expresan preceptos de regulación de conductas dictados dentro de la competencia determinada por la Constitución y las leyes. La ley ambiental que comentamos es preceptiva e institucional

pues también crea una autoridad de aplicación, la que será designada por el PE (art. 19° y ssgtes.).

Las funciones asignadas a este órgano son amplísimas, siendo estas meramente enunciativas: emite declaraciones, propuestas, elabora proyectos legislativos, establece convenios de cooperación, identifica problemas ambientales, emite dictámenes, establece procedimientos, revisa reglas o procedimientos, emite certificados de cumplimiento, colabora con Defensa Civil para enfrentar situaciones de riesgo o catástrofe, entre otras.

Además crea el Consejo Provincial del Medio Ambiente, que estará integrado por representantes de áreas de gobierno con incumbencia ambiental, universidades, ONGs y asociaciones empresarias (arts. 26/7°). Este es un órgano consultivo cuyo esquema ha sido puesto en práctica en otras legislaciones, como la de Chile. Cumple además otras funciones que pueden ser muy positivas, como mediador en controversias de temas ambientales, (art. 27°, inc. c).

Crea además Consejos Regionales (art. 28°). Debió disponerse que las funciones de estos órganos deben complementarse e integrarse con la labor que debieran realizar los representantes naturales del pueblo de los Departamentos, a través de los Diputados provinciales. Ya que existe en la provincia la duplicidad legislativa, (la que debiera *aggiornarse* o desaparecer), este debiera ser también el medio de garantizar la adecuada información y participación ciudadana en esta y otras diversas materias.

2.4 Otras Disposiciones

La norma en examen contiene, además de las ya comentadas, algunas otras cuestiones, novedosas algunas, sobreabundantes otras.

2.4.1 Entre las primeras encontramos, por ejemplo, un proceso de *Formulación de Normas Ambientales*, (art. 45°) en la que los actores serán “*cualquier organismo provincial*”. Esto se entiende pues las cuestiones ambientales se vinculan y entremezclan con todos los aspectos económico-sociales. Establece el art. 51°, que el PE promulgará la norma mediante decreto, que incluirá un “*cronograma de cumplimiento gradual de la norma propuesta*”, (recordemos el principio de *gradualismo* mencionado al principio de este análisis). Aunque este sistema no siempre será necesario, en la mayoría de los casos sí lo será, y como veremos más abajo, habría sido un apropiado mecanismo a aplicarse en la propia ley 7070 que comentamos. Igualmente, sigue diciendo el artículo, determinará “*la fecha de evaluación y revisión a la luz de su aplicabilidad*”, y se limita el período de “*vigencia de las normas a 10 años de duración*”. Este principio es bastante realista por la naturaleza cambiante de las normas ambientales y permite de alguna manera terminaciones automáticas evitando acumulación de viejas disposiciones inaplicables. Sin embargo, tampoco debió haber sido imperativo ni fijo el plazo de vigencia, pues hay normas que pueden sobrevivir ese lapso de tiempo, y hay otras para las que el plazo fijado puede ser exiguo a la luz de los continuos descubrimientos técnicos y requerimientos ambientales.

2.4.2 El capítulo 16 de la ley (arts. 54° a 69°) contiene el *Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*, conocido por sus siglas (“EIA”). La disposición no es novedosa, pues se trata de una herramienta de gestión ambiental que comenzó a usarse en nuestro país en la segunda mitad del siglo pasado con la construcción de grandes obras de infraestructura, sobre todo presas hídricas.

Es positiva la incorporación del concepto de “*one-window-office*”⁷ (art. 63°) para que las consultas interministeriales o entre agencias gubernamentales no entorpezcan el trámite en su conjunto.

En algunos artículos de este capítulo existe algún viso de parcialidad relativa al concepto del EIA, ya que se acentúa la consideración de los impactos negativos de los proyectos (los que siempre e irremediablemente se producen en cualquier obra del hombre por simple y pequeña que sea), pasando a un segundo plano los impactos o efectos positivos (desde el punto de vista no sólo ambiental, sino también social y económico: creación de empleos, infraestructura productiva, salud, etc.), que deben tenerse en cuenta para que el análisis de su sostenibilidad sea integral.

La norma debió haber sido más escueta y sólo establecer algunos principios rectores en cuanto a contenidos mínimos, la obligatoriedad de realizar un EIA en determinados casos en que las probables modificaciones de las diversas características socioeconómicas y biofísicas del ambiente donde se radique un proyecto sean de envergadura; consecuencias en caso de inexistencia del EIA, dejando para la reglamentación de la ley, así como para decretos específicos y otras normas dedicados a actividades determinadas, (como ocurre en el caso de la minería), completen los aspectos referidos al contenido en mayor detalle, cuestiones procedimentales, sanciones, etc. por la misma razón que se trata de materia técnica, cambiante y en proceso evolutivo continuo.

2.4.3 El art 17° autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a la “*creación de Entes Interjurisdiccionales, que tengan por objeto la protección y el desarrollo del ambiente en especial en el ámbito de la región*”, disposición coherente con la realidad transfronteriza de las cuestiones ambientales. Este tipo de iniciativas de coordinación entre gobiernos provinciales, entre Nación y Provincias, y entre regiones y países limítrofes facilitará la planificación conjunta, la gestión ambiental, la sinergia positiva entre diferentes fuerzas y la toma de decisiones con una base más realista, ya que el ambiente no conoce fronteras⁸.

2.4.4 Participación Popular: Art. 27, inc. a) del Reglamento, dispone, a los fines establecidos en el art. 20 inc. c), que la Autoridad de Aplicación podrá instrumentar cualquier método o técnica disponible para conocer o recoger propuestas para la resolución de problemas ambientales de alcance provincial, procurando la mayor participación de los sectores involucrados.

2.4.5 Muy positivo lo dispuesto en el art. 161° relativo a que la aplicación de los fondos deberá ser ampliamente publicitada y el acceso a toda la información al respecto será libre. Asimismo, es novedosa la posibilidad de tercerización o *outsourcing* del control y monitoreo del cumplimiento de la norma. En efecto, el art. 156° dispone que La Autoridad de Aplicación está facultada para realizar convenios con Organismos nacionales, provinciales y municipales que cuenten con capacitación, despliegue y elementos para intervenir en el control, fiscalización, prevención y represión de lo contemplado en esta

⁷ La Autoridad de Aplicación es la encargada de realizar las consultas intersectoriales dentro de la administración pública pertinentes, sin que el administrado deba hacerlo. El plazo de contestación o para la formulación de observaciones debe englobar a todo este proceso de interconsultas.

⁸ Acorde a este principio, el art. 39 del Decreto establece también que los Consejos Regionales del Medio Ambiente se formarán “*de acuerdo a las distintas zonas ecológicas de la Provincia*”.

Ley. Es conocida la existencia de patrullas ecológicas en otras provincias que colaboran con las fuerzas regulares del orden en esta tarea.

3. Conclusiones y Crítica

Al comienzo habíamos dicho que la norma era moderna, comprensiva y didáctica. Restaría saber si la misma es práctica, si su aplicación y cumplimiento es factible, pues ¿de qué sirve contar con un avanzado instrumento que difícilmente pueda utilizarse para normar las actividades en determinado territorio? O que las partes de la norma aplicables a corto y mediano plazo sean tan escasas que sea necesario generar excepciones o postergaciones para no provocar mayor perjuicio ...

El estado de derecho requiere legislación *indispensable*. Hace falta *buena legislación y no mucha legislación*. Hay que recordar que las leyes no son otra cosa que limitaciones a la libertad individual (art. 14 C.N.). Kaufman se refiere a la necesidad de elegir técnicamente las *alternativas menos resistidas para lograr los efectos buscados*; la efectividad potencial de las medidas propuestas y; las consecuencias colaterales a ser producidas por la puesta en marcha de la regulación⁹.

Por otra parte, como ha expresado el Dr. Joaquín M.R. López, la voluntad política es un requisito esencial de la viabilidad de una ley¹⁰. Las leyes deben adecuarse a la realidad. No deben ser promesas ni afirmaciones vacías de contenido, ni tampoco exigir conductas heroicas, o excepcionales. No deben ser excesivamente protectoras, ya que hay que asegurar una razonable continuidad de la ley en el tiempo, y su cumplimiento.

3.1 Qué faltaría hacer?

Desde nuestro punto de vista, es necesaria una revisión de todo el ordenamiento normativo ambiental provincial a la luz de la nueva norma, y la derogación expresa de aquellas normas que hubieran caído en desuetudo, se opongan a la ley 7070, o sea necesario reformarlas. Esta metodología, a la que los argentinos no estamos acostumbrados, servirá para aumentar el grado de seguridad jurídica.

El proceso legislativo ambiental que plasmó la ley 7070 debe complementarse ahora también con otras medidas:

- En primer lugar, hacer cumplir estrictamente la legislación existente, nueva y antigua que sea aplicable;
- Implementar de manera generalizada la información y educación ambiental, pues la creación de conciencia y responsabilidad de cada uno de los ciudadanos en el cuidado del planeta es indispensable para que cualquier política ambiental tenga éxito;
- Implementar mayor cantidad de mecanismos o instrumentos económicos de gestión ambiental, para que el incentivo y la internalización de externalidades negativas ambientales sean los elementos que conduzcan a lograr una mejor gestión ambiental, antes que la amenaza de aplicación de sanciones a quienes no cumplan las normas punitivas. Este importante tipo de instrumento de gestión ambiental, si bien ha sido contemplado en parte (se establece la posibilidad de

⁹ Kaufman, Gustavo A., *Razonabilidad de la regulación ambiental*, L.L. 1995-c, pág. 933/972.

¹⁰ *La Política y las Normas Ambientales en la Argentina*. Presentación realizada en la Segunda Jornada de Reflexión sobre temas ambientales. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Instituto de Política Ambiental, (Buenos Aires, 1999).

exenciones impositivas a personas que realicen inversiones destinadas únicamente, a corregir y prevenir impactos negativos sobre el medio ambiente), pero luego ha sido limitada por la reglamentación a su exclusiva aplicación en fundos rurales¹¹. Entre este tipo de instrumentos, podemos mencionar, desde la eliminación de subsidios encubiertos a industrias contaminantes, la información al consumidor y el otorgamiento de “sellos verdes”; exenciones arancelarias o impositivas a las inversiones tecnológicas, informativas, educacionales en materia ambiental e importación de bienes de capital destinados a la prevención y mitigación ambiental; las tasas por contaminación, pasando por previsiones económicas y de inversión en materia ambiental, como la legislada para el sector minero, y seguros, hasta los complejos sistemas de bonos transables de carbono, entre otros.

- EL mejoramiento paulatino de la legislación referida a sectores más críticos y la progresiva adaptación de la misma a la información disponible, a la capacidad económica de los factores de producción, a la capacidad del estado de implementar los sistemas apropiados de planificación, legislación, reglamentación, control, monitoreo, sanción, corrección.

Paradójicamente, contar en este momento con una legislación que no condice plenamente con la realidad económico-social de la provincia,¹² corre el riesgo de entrar en un esquema de excepción, que termine por desvirtuarla. Podemos decir que en la actualidad Salta cuenta con una moderna legislación, pero que sólo será plenamente aplicable dentro de varios años, salvo que se adopten medidas complementarias que coadyuven a lograrlo en un plazo menor.

Otra importante herramienta de gestión ambiental que debiera alentarse y que no ha sido regulada son las iniciativas voluntarias. Dentro de esta categoría encontramos la autorregulación, como la adopción de manuales y *guidelines*; los convenios voluntarios intrasectoriales o regionales de actores de una determinada actividad o grupo de actividades; los controles externos no gubernamentales como la certificación de calidad ambiental y de procesos (e.g. certificaciones ISO 14,000 en sus diversas variables), y los acuerdos entre el sector privado y público con fines determinados¹³, entre otros.

¹¹ El art. 311: Del Fondo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 162), expresa: “Los estímulos acordados por la Ley 7070, serán destinados a los propietarios, arrendatarios, aparceros y tenedores por cualquier título legítimo de inmuebles rurales y que por el tiempo de permanencia en la explotación del predio, hayan realizado y realicen las tareas conservacionistas previstas en la Ley 7070 y la presente reglamentación.”

¹² Por ejemplo, el art. 41 del Decreto Reglamentario expresa: “Los criterios de calidad ambiental, que se consideran válidos a todos los fines del presente decreto, son los indicados por normas nacionales y provinciales vigentes, y los que la Autoridad de Aplicación establezca por Resolución. En caso de no cubrir éstas los requerimientos que pudiesen hallarse bajo análisis de la Autoridad de Aplicación, deberán seleccionarse los valores más estrictos entre los recomendados por organismos de prestigio internacional en la materia, tales como: **Organización Mundial de la Salud (OMS), Oficina Panamericana de la Salud (OPS), Comunidad Económica Europea (CEE), Agencia de Protección del Ambiente en los E.E.U.U. (EPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Consejo Federal del Ambiente de la República Federal Alemana**, entre otros. (el resaltado me pertenece).-

¹³ Esta modalidad, bastante usada en el derecho anglosajón, ha sido ya empleada de hecho entre la Secretaría de Medio Ambiente y una curtiembre en un proceso por daños graves al ambiente, mediante el cual se pactaron plazos en los que el infractor debía instalar medios tecnológicos para evitar la contaminación. En este caso, se buscó contemporizar la actividad económica y la protección ambiental.

Es necesario también tener en cuenta la competitividad internacional y la regulación ambiental, con expresa referencia al Mercosur, la necesidad de contar con información precisa acerca de las asimetrías existentes en normas de protección ambiental teniendo muy especialmente en cuenta que la degradación ambiental causa perjuicios económicos transfronterizos de diversa índole. En este sentido se debe tener en cuenta normas extranjeras, no para copiar, sino para aprender.

En la política ambiental argentina algunas medidas podrían tomarse de inmediato, otras requieren de proceso a más largo plazo. Entre éstos podemos mencionar:

- Acuerdo entre la nación y las provincias sobre un plan de información y educación ambiental,
- Acuerdo que establezca cuáles son los "presupuestos mínimos de protección" y las necesidades para completarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales" (art. 41 C.N.).
- Ley de política ambiental nacional a la que podrán adherir las provincias o bien acuerdo entre Nación y provincias.
- Respecto a la reglamentación del impacto ambiental, unificación de criterios para su aplicación a diversas hipótesis entre todas las provincias. Requisitos mínimos para inscribirse en el registro de centros de investigación y consultoras Idóneas, lo que deberá acreditarse debidamente ante un organismo responsable.

Es necesario, por último, tener conciencia entre los profesionales del Derecho de la necesidad de incorporar a nuestro conocimiento jurídico conceptos vinculados a las ciencias naturales que nos ayuden a comprender estas nuevas realidades para poder legislar, reglamentar, aplicar y hacer cumplir estas leyes para atender las dificultades que nos plantea actualmente el planeta en que vivimos .. que hasta el momento ... es el único habitable.