

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN SUSTENTABLE DE LOS PASIVOS AMBIENTALES.

Capítulo I.- Objeto.

Artículo 1°. - La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para identificar, censar y registrar los pasivos ambientales provenientes de toda actividad antrópica, como así también establecer las obligaciones referentes a la recomposición de tales pasivos por parte de los responsables, todo ello a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Capítulo II.- Principios.

Artículo 2°. - La presente ley debe interpretarse de acuerdo a los siguientes principios:

- a) Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley;
- b) Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que se pueden producir sobre el ambiente.
- c) Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.
- d) Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.
- e) Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un crono-

grama temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

f) Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

g) Principio de subsidiariedad: El Estado, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma subsidiaria en el obrar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

h) Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

i) Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propia actuación, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

j) Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

k) Principio de cooperación internacional: Los compromisos asumidos por la República Argentina en el ámbito internacional implican la implementación de “Buenas Prácticas Ambientales” reconocidas en los Pactos internacionales y, en particular, en la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada por la Resolución n° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25 de septiembre de 2015.

Capítulo III.- Ámbito de Aplicación.

Artículo 3°.- La presente ley es de aplicación en todo el territorio argentino, sin perjuicio de lo que dispongan y establezcan las leyes locales dictadas en el marco de la competencia legislativa atribuida a los Estados provinciales por el artículo 41 párrafo tercero de la Constitución Nacional.

Capítulo IV.- Definiciones.

Artículo 4°.- A los fines de la presente ley se emplean las siguientes definiciones:

- a) Pasivos ambientales: todos aquellos daños ambientales que hubiesen consistido en la afectación negativa de la biota, el agua, el suelo, el subsuelo, la atmósfera, los recursos naturales, los ecosistemas y el patrimonio histórico cultural, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, que impliquen un riesgo permanente o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que la fuente generadora de tal contaminación fuese una actividad abandonada, inactiva o cesada por el titular responsable, definido este último en los términos establecidos por la ley 25.675.
- b) Recomposición: las tareas de remediación, saneamiento y todas aquellas tendientes a establecer medidas de seguridad que tienen por finalidad volver el lugar al estado de cosas anterior al daño ambiental producido.
- c) Remediación: las tareas que tienen por finalidad mitigar las concentraciones de contaminantes a fin de obtener niveles de riesgo aceptables en función de la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas.
- d) Saneamiento: el restablecimiento de las condiciones ambientales de un sitio.
- e) Auditoría de cierre: procedimiento por el cual un establecimiento que va a cesar o transferirse se somete a evaluación ambiental, con el propósito de establecer el estado final del emplazamiento.
- f) Daño ambiental: toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Capítulo V.- De los responsables.

Artículo 5°.- Están obligados a realizar las tareas de recomposición de los pasivos ambientales las personas humanas o jurídicas titulares de la actividad generadora del daño ambiental y los propietarios de los inmuebles, esto último en el caso que no se pueda identificar al titular de la actividad.

Queda exceptuado el titular del inmueble cuando el pasivo ambiental sea consecuencia de una servidumbre impuesta por imperio de la ley.

La autoridad de aplicación tendrá a su cargo la recomposición de los pasivos ambientales en los casos en que no fuera posible identificar a ninguno de los responsables o estos sean in-solventes, sin perjuicio del derecho de obtener la repetición por parte de aquellos.

Capítulo VI.- Control y Auditorías.

Artículo 6°.- Los sujetos responsables mencionados en el artículo precedente, en el marco del desarrollo de sus actividades, deberán contar con una planificación estratégica en materia de gestión ambiental y cumplir con un programa de gestión

de pasivos ambientales. Los términos del programa serán definidos por la Autoridad de Aplicación y como mínimo deberá:

- a) Establecer mecanismos de control integral que alcancen las etapas de exploración, producción y etapa final o de cierre de actividad, siendo obligatorio la realización de un inventario previo a la etapa de exploración y la elaboración de informes en base a auditorías de seguimiento durante la etapa de producción.
- b) Respetar el sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.
- c) Respetar procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Artículo 7°.- En el caso del cese definitivo de las actividades, el titular del establecimiento o explotación, según corresponda, deberá presentar una auditoría de cierre para su evaluación por parte de la autoridad de aplicación.

El procedimiento para la presentación de la auditoría de cierre y su evaluación será determinado por la reglamentación de esta ley.

La autoridad de aplicación establecerá los requisitos técnicos que deberá contener la auditoría de cierre la cual, como mínimo, deberá estar integrada por una descripción de la actividad y de las instalaciones, muestreo y análisis del suelo, y de las aguas subterráneas, medidas de prevención y de control de la contaminación del suelo y estudio hidrogeológico.

Artículo 8°.- El titular del establecimiento o explotación, según corresponda, sólo se liberará de responsabilidad cuando la auditoría de cierre, debidamente aprobada por la autoridad local competente, determine que el emplazamiento afectado por la citada explotación se encuentra en situación ambientalmente apta.

Artículo 9°.- En caso que la auditoría de cierre arroje como resultado la afectación ambiental del sitio o establecimiento, el titular deberá efectuar las tareas de recomposición dentro del plazo que determine la autoridad de aplicación.

Capítulo VII.- Transferencias y cesiones.

Artículo 10°.- En caso de transferencia o cesión del establecimiento o explotación, la falta de aprobación de la auditoría de cierre hace presumir la responsabilidad solidaria del cedente y cesionario.

Capítulo VIII. Sanciones administrativas.

Artículo 11°.- Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, serán fijadas por cada una de las jurisdicciones, conforme a su competencia, las que no podrán ser inferiores a las establecidas en el artículo 12°.

Artículo 12°.- Las sanciones administrativas por infracción al presente régimen son:

- a) Apercibimiento.
- b) Multa entre TRESCIENTOS (300) y CIEN MIL (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional.
- c) Suspensión o revocación de las autorizaciones, concesiones, licencias, según corresponda en cada caso.
- d) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento.
- e) Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones de los registros correspondientes.

Artículo 13°.- Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción, se regirán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda garantizando el debido proceso legal, y se graduarán de acuerdo con los antecedentes del infractor, la naturaleza de la infracción, el daño ocasionado y, especialmente, la trascendencia ambiental, social y económica de la afectación, como así también la facturación y rentabilidad del establecimiento o actividad.

Artículo 14°.- En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en el inciso b) del artículo 12° podrán triplicarse.

Artículo 15°.- Será considerado reincidente el que, dentro del término de CINCO (5) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por incumplimiento del presente régimen legal o a otras normas ambientales.

Artículo 16°.- Lo recaudado en concepto de multas será percibido por las jurisdicciones lo-cales, según corresponda, y estará destinado a actividades de recomposición de pasivos ambientales y control ambiental, sin que pueda ser utilizado para otros fines.

Artículo 17°.- Cuando la infracción se hubiese producido por decisión de una persona jurídica, la sanción se aplicará solidariamente a los directores, gerentes,

síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho.

Capítulo IX- Del seguro ambiental.

Artículo 18°.- A los fines de esta ley rige lo dispuesto por el artículo 22 de la ley 25.675.

Capítulo X.- Del Registro Nacional de Pasivos Ambientales.

Artículo 19°.- Créase el Registro Nacional de Pasivos Ambientales, el que funcionará en el ámbito de la autoridad nacional de aplicación.

Las autoridades competentes de las distintas jurisdicciones remitirán la información correspondiente a su ámbito de competencia territorial y verificarán su inclusión en el registro nacional, el cual será de acceso público.

Artículo 20°.- La autoridad nacional de aplicación establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en el registro al que refiere el artículo 19° de la presente ley. Sin perjuicio de lo que disponga la reglamentación, deberán consignarse los datos de las personas humanas y jurídicas titulares de los establecimientos o explotaciones, en los casos en que sea posible su identificación.

Artículo 21°.- Las autoridades competentes de las distintas jurisdicciones deberán informar a los registros de la propiedad inmueble que corresponda, la inscripción de un inmueble en el Registro Nacional de Pasivos Ambientales. Asimismo, se hará saber de la recomposición para la anotación correspondiente.

Capítulo XI.- Fondo Federal de Recomposición de Pasivos Ambientales.

Artículo 22°.- Créase el Fondo Federal de Recomposición de Pasivos Ambientales, el que estará integrado por:

- a) Las multas percibidas por incumplimiento a la presente ley.
- b) Las subvenciones, donaciones y legados de personas humanas o jurídicas, nacionales, extranjeras e internacionales.
- d) Los recursos que determinen leyes especiales.
- e) Las asignaciones estipuladas a tal fin en la ley de presupuesto anual.

Capítulo XII.- Autoridad de aplicación.



Artículo 23°.- En el ámbito nacional será autoridad de aplicación la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace y deberá establecer los criterios o “Buenas Prácticas” para la gestión sustentable de los pasivos ambientales en consulta con los centros de excelencia de máximo nivel científico avocados al estudio ambiental.

Artículo 24°. - Corresponde a las autoridades competentes de cada jurisdicción fiscalizar el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 25°.- El Poder Ejecutivo dictará la reglamentación de la presente en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 26°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

De conformidad con los principios reconocidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972 y por la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, se introduce en la reforma constitucional de 1994 la cuestión ambiental. Así, el artículo 41 consagra el derecho de toda persona a “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

La ley 25.675, denominada “Ley General del Ambiente”, 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. Al respecto, expresa que “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”.

En virtud de lo prescripto por el artículo 2 de la ley 25.675, la política ambiental nacional deberá cumplir —entre otros— con los siguientes objetivos: “j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional” y “k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos

ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental”.

El Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) estableció los alcances del reparto de competencias legislativas contenido en el párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución Nacional: “Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias”.

De este modo, queda claro el mandato constitucional en cuanto corresponde al Congreso de la Nación el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que permitan armonizar las asimetrías en materia regulatoria existentes entre las distintas jurisdicciones del país, y a las Legislaturas provinciales sancionar normas complementarias.

En este sentido, cabe destacar que entre las leyes sancionadas sobre presupuestos mínimos se encuentran la ley 25.612 sobre “Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio”; la ley 25.670 “Gestión y Eliminación de PCBs”; la ley 25.688 “Régimen de gestión Ambiental de Aguas”; la ley 25.831 “Información Pública Ambiental”; la ley 25.916 “Gestión de Residuos Domiciliarios”; la ley 26.331 “Protección Ambiental de Bosques Nativos”; la ley 26.562 “Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema”; la ley 26.639 “Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial” y la ley 26.815 “Manejo del Fuego”, entre otras.

Pese a la profusión de normas sancionadas, existe una laguna legislativa en materia de recomposición de pasivos, más allá del marco legal que manda re-componer e indemnizar el daño ambiental.

Es por ello que resulta imprescindible avanzar en la sanción de una ley que permita establecer los presupuestos mínimos para identificar, censar y registrar los pasivos ambientales provenientes de toda actividad antrópica y la obligación de recomponer por parte de los responsables contaminadores. Son propósitos que van en línea con el mandato constitucional de preservación del ambiente y consecuente prevención del daño ambiental.

Lo más próximo a esta definición en el ámbito normativo federal vino dado por la reforma al Código de Minería definida por la ley 24.585, que esboza el concepto y establece las regulaciones a cumplir por quienes desarrollen la actividad en el país, pero no establece una definición taxativa.

Por ello, es necesario establecer una definición integral de pasivo ambiental que permita comprender todas las actividades antrópicas que puedan resultar fuentes generadoras de daños ambientales. Está claro que sin una definición abarcativa de rango legal, no podrán arbitrarse los mecanismos pertinentes que logren hacer efectiva la responsabilidad por el pasivo ambiental al agente responsable de haberlo causado, o a la cadena de agentes que hayan intervenido en su generación.

Un antecedente que intentó abordar con una mirada integral la temática de los pasivos ambientales fue la resolución 515/2006 emitida por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), que creó el “Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados” (PROSICO), con la finalidad de instrumentar una “herramienta de gestión con capacidad para identificar, sistematizar, calificar y cuantificar procesos de degradación por contaminación y definir las estrategias de prevención, control y recuperación de sitios contaminados, desarrollando conjuntamente el soporte re-regulatorio indispensable bajo el concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental”.

La falta de operatividad del mencionado programa se debe en gran medida a la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos que ordene la confección del inventario de pasivos ambientales y obligue a su recomposición. De este modo, en la actualidad los pasivos ambientales siguen acumulándose y generando daños.

El término pasivo ambiental tiene, como el concepto de deuda ecológica, un origen económico. En una empresa el pasivo es el apartado del balance del ejercicio donde se registra el conjunto de deudas y gravámenes que disminuyen el patrimonio. Aplicado en términos ambientales, se refiere al conjunto de daños realizados o gastos compensatorios que la empresa transfiere a la comunidad y a las generaciones por venir.

Es por ello que si se entiende al pasivo ambiental como “todos aquellos daños ambientales que hubiesen consistido en la afectación negativa de la biota, el agua, el suelo y subsuelo, la atmósfera, los recursos naturales, los ecosistemas y el patrimonio histórico cultural, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, que impliquen un riesgo permanente o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que la fuente generadora de tal contaminación fuese una actividad abandonada, inactiva o cesada por el titular responsable”, no puede escindirse del concepto de daño ambiental definido por el artículo 27 de la ley 25.675 como “toda alteración relevante que modifique



negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”.

La Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, a la cual nuestro país adhirió, establece que los Estados están obligados a desarrollar legislaciones nacionales en materia de responsabilidad por daño ambiental e indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y degradación ambiental.

La “Agenda 2030” aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015 a la cual nuestro país también adhirió, consta de 17 Objetivos, 169 metas y más de 300 indicadores de Desarrollo Sostenible. Estos verdaderos “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, promueven la implementación de políticas públicas transversales en áreas de importancia crítica para la humanidad, entre ellas, políticas orientadas a contar con instituciones eficaces y responsables en todos sus niveles. Por medio de esta iniciativa, el parlamento está impulsando una regulación fundamental para contar con una gestión ambiental sustentable, en sintonía con el compromiso internacional asumido por nuestro país junto a los otros 192 Estados que forman parte de Naciones Unidas.

Por lo tanto, entendiendo que la responsabilidad pública ambiental debe insertarse en una política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente que incluye la prevención del daño, la gestión ambiental y la reparación del daño en base al derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, es que debemos dar cumplimiento al mandato constitucional, avanzando en la ampliación de nuestra legislación ambiental. No podemos hablar de compromiso con las generaciones futuras y de un desarrollo sostenible y sustentable si antes no tenemos compromiso con nuestros pasivos ambientales.