PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley:

LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS AMBIENTALES PARA LA PROTECCIÓN DEL AIRE

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. - Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental del aire en todo el territorio de la Nación con el objeto de preservar el recurso y prevenir y controlar la contaminación atmosférica.

Artículo 2.- Objetivos. Son objetivos de esta ley:

a) la preservación, la conservación y la recuperación de la calidad del aire; y
b) la protección de los efectos perjudiciales de los contaminantes del aire a:
   i. los seres humanos sobre su salud, bienestar y propiedad;
   ii. la flora y fauna;
   iii. los edificios, monumentos y patrimonio cultural

Artículo 3.- Definiciones. A los efectos de esta ley se entiende por:

a) Estándar de calidad del aire: valores de concentración máxima de contaminantes en el aire admisibles durante un período de tiempo y que no pueden ser superados;
b) Concentración de contaminantes: la presencia en la atmósfera de contaminantes en un lugar, en una cantidad y en un período de tiempo dados;

c) Contaminante: cualquier agente físico, químico o biológico capaz de producir contaminación atmosférica;
d) Contaminación atmosférica: la presencia en la atmósfera de cualquier agente físico, químico o biológico, o de combinaciones de los mismos en lugares, formas y concentraciones tales que sean o puedan ser nocivas para la salud, seguridad o bienestar de la población, o perjudicial para la vida animal o vegetal, o que impida el uso y goce de la propiedad y lugares de recreación;
e) Intensidad de emisión: las condiciones de temperatura, presión y velocidad de las emisiones de contaminantes;
f) Límite de emisión: valor establecido como límite de emisión de contaminantes en función de los estándares de calidad;
g) Fuente de contaminación: los vehículos, rodados, maquinarias, equipos o instalaciones, temporarios o permanentes, fijos o móviles, cualquiera sea el campo de aplicación u objeto a que se lo destine, que produzcan o pudieran producir contaminación atmosférica;
h) Fuente fija: toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicio o actividades que generen o puedan generar emisiones de contaminantes a la atmósfera. No pierden su condición de tales aunque se hallen montadas sobre un vehículo transportador a efectos de facilitar su desplazamiento;
i) Fuente fija nueva: es aquella que instala por primera vez un proceso o modifica los existentes, a partir de la reglamentación de la presente ley;
j) Fuente fija existente: la que se encuentre en funcionamiento o se haya construido o autorizado antes de la reglamentación de la presente ley;
k) Fuente móvil: son todas aquellas fuentes capaces de desplazarse entre distintos puntos, mediante un elemento propulsor (motor) que genera y emite contaminantes a la atmósfera;
l) Fuente móvil nueva: aquella que no ha rodado por la vía pública, con excepción de ensayos de verificación o cualquier movilización previa a su entrega al primer usuario, antes de la reglamentación de la presente ley;
m) Fuente móvil existente: aquella que ha sido entregada al primer usuario antes de la reglamentación de la presente ley;
n) Contaminantes peligrosos: los regulados por las Leyes 24.051 y 25.612 o las normas que las reemplacen o aquellos que por su grado de riesgo o su

persistencia en la atmósfera o sus posibles efectos sinérgicos merecen destacarse como prioritarios para su prevención y control y cuyo listado será definido por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 4.- Estándares de calidad del aire. Se aprueba el Anexo I como parte integrante de la presente ley. El Anexo I contiene los estándares de calidad del aire establecidos para todo el territorio de la Nación, aplicable de conformidad a la coordinación federal determinada en la presente Ley.

CAPÍTULO II

AUTORIDADES DE APLICACIÓN

Artículo 5.- Autoridades de aplicación. El Poder Ejecutivo debe establecer la Autoridad de Aplicación Nacional de la presente ley en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que lo reemplace.

En el ámbito local, es autoridad de aplicación de la presente ley, el organismo que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 6.- Coordinación Federal. Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación Nacional el Consejo Federal de Calidad del Aire – COFECA – cuya función es coordinar y articular las competencias Nacionales y de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto de las acciones concurrentes y concertadas derivadas de la presente ley.

El COFECA se integra con un representante de cada una de las autoridades de aplicación de la presente ley y un representante por cada una de las dependencias nacionales de Salud y Energía. El COFECA es presidido por el representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 7.- Funciones coordinadas de la Autoridad de Aplicación Nacional. En el marco de la coordinación establecida en el artículo 5, son funciones de la Autoridad de Aplicación:

a) Determinar las normas de calidad de aire y las concentraciones de contaminantes correspondientes a los estados del plan de prevención de situaciones críticas de contaminación atmosférica, conforme los valores mínimos y las sustancias que se establecen en el Anexo I de esta ley;
b) fijar valores más estrictos que los establecidos en el Anexo I o incluir nuevas sustancias reguladas, a propuesta del COFECA y cuando así lo justifiquen razones de índole científica, tecnológica, sanitaria o ambiental. Las autoridades locales de aplicación podrán establecer diferentes valores de niveles máximos de emisión de contaminantes, según se trate de fuentes nuevas o fuentes localizadas en zonas críticas, por plazos que no superen los dos (2) años para el primer supuesto y hasta que cese la situación crítica en el segundo;
c) disponer diferentes plazos para que las fuentes fijas ajusten sus emisiones a los límites de emisión de contaminantes según se trate de fuentes nuevas, fuentes existentes o fuentes ubicadas en zonas críticas. Los plazos no podrán superar los dos (2) años desde la promulgación de la presente ley;
d) promover sistemas uniformes de monitoreo de calidad atmosférica, intensidad de emisión y límites de emisión, en base a estudios científicos publicados de los entes nacionales y provinciales de investigación así como de organismos internacionales de reconocida trayectoria en la materia;
e) promover estándares de revisión técnica periódica de las fuentes con los procedimientos, métodos y manuales con que operarán los centros donde se realicen las revisiones y las condiciones en que deben aprobarse técnicamente;
f) establecer dos Registros de Fuentes fijas y de fuentes móviles, en el que se deben registrar los sujetos generadores de contaminantes provenientes de esas fuentes;
g) coordinar la aplicación de la presente ley con los organismos establecidos en las leyes de protección del ambiente, en especial los creados por la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático;

h) promover la capacitación y formación sobre la materia de esta ley, de los agentes de las administraciones públicas afectados a las dependencias del área de medio ambiente, pertenecientes a todos los niveles de gobierno;
i) impulsar campañas de difusión pública y en el ámbito escolar, sobre la importancia del sostenimiento de la calidad del aire; y
j) proveer las respuestas, en el marco de la legislación vigente sobre acceso a la información pública, a los requerimientos de información que los ciudadanos soliciten sobre los resultados de los monitoreos de la calidad del aire, los datos obrantes en los Registros de Fuentes establecidos por la por esta ley y sobre los métodos de medición y análisis empleados.

Artículo 8.- Funciones propias de la autoridad nacional de aplicación. Sin perjuicio de las funciones que se establecen en la presente ley en forma especial, son atribuciones, misiones y funciones propias de la autoridad nacional de aplicación:

a) Velar por el cumplimiento de esta ley y sus normas complementarias y reglamentarias en todo el territorio de la Nación;

b) Proponer la revisión de los estándares de calidad del aire previstos en el Anexo I de la presente ley;

c) Proponer la actualización de los valores de los límites máximos de emisión de contaminantes para fuentes móviles en todo el territorio de la Nación, dentro de los ciento veinte (120) días de reglamentada la presente ley;

d) Elaborar y mantener actualizado un estudio de diagnóstico de calidad del aire en todo el territorio de la Nación;

e) Organizar y mantener actualizado los Registros Nacional de Fuentes Fijas y Fuentes Móviles creados por esta ley;

f) Promover la declaración de zonas críticas respecto de áreas determinadas dentro del territorio de la Nación cuando corresponda y concertar programas de recuperación de la calidad del aire con las autoridades locales de aplicación;

g) Dictar guías que establezcan métodos de muestreos y métodos de análisis de contaminantes y valores de calidad del aire;

h) Promover la protección, mantenimiento y recuperación de la calidad del aire, asegurando la vigencia de los estándares de calidad del aire previstos en la presente ley;

i) Promover la celebración de acuerdos entre la Nación, las provincias y los municipios para la protección, el mantenimiento y la recuperación de la calidad del aire y el cumplimiento de los estándares de calidad del aire previstos en la presente ley;

j) Promover, realizar y difundir estudios e investigaciones científicas y técnicas acerca de la calidad del aire, por sí o por medio de instituciones públicas o privadas;

k) Asistir a las autoridades locales de aplicación para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

l) Asistir a las autoridades locales de aplicación en el dictado de las normas complementarias a la presente que se requieran para el mejor cumplimiento de sus objetivos;

m) Promover el desarrollo de programas, actividades e investigaciones y difundir técnicas y conocimientos apropiados para la prevención de la contaminación del aire y la recuperación y mantenimiento de la calidad del mismo; y

n) Promover la realización de programas de monitoreos permanentes en todo el país y procesar, analizar, estudiar y difundir sus resultados.

Artículo 9.- Funciones propias de las autoridades locales de aplicación. Sin perjuicio de las funciones y previsiones reglamentarias que se establecen en la presente ley en forma especial, son atribuciones, misiones y funciones propias de las autoridades locales de aplicación:

a) Velar por el cumplimiento de esta ley y sus normas complementarias y reglamentarias en todo el territorio de su jurisdicción;

b) Establecer, conforme el Anexo I y las normas establecidas, los límites máximos de emisión de contaminantes a la atmósfera, provenientes de fuentes fijas dentro de su jurisdicción;

c) Prevenir la contaminación o degradación de la calidad del aire;

d) Establecer límites máximos de emisión de contaminantes para fuentes móviles dentro de su jurisdicción, complementarios de los establecidos por la autoridad nacional de aplicación;

e) Crear y mantener actualizado el Registro de las Fuentes Fijas en su jurisdicción;

f) Crear y mantener actualizado el Registro de Fuentes Móviles que no se encuentren sujetas a jurisdicción nacional, dentro de su jurisdicción;

g) Realizar un estudio de condiciones topográficas y meteorológicas en su jurisdicción;

h) Remitir a la autoridad nacional de aplicación la información relativa al Registro de Fuentes Fijas, Registro de Fuentes Móviles y al estudio de condiciones físicas, meteorológicas y atmosféricas correspondientes a su jurisdicción;

i) Resolver la declaración de zonas críticas dentro de su jurisdicción cuando así corresponda;

j) Efectuar el monitoreo permanente y sistemático del aire dentro de su jurisdicción, conforme las guías establecidas en el Capítulo VI de Controles, Estudios y Registros;

k) Informar periódicamente a la autoridad nacional de aplicación sobre el resultado de los monitoreos del aire;

l) Ejercer, por sí o por los municipios, el poder de policía, el control, la fiscalización, la habilitación y el registro de las fuentes de emisión dentro de su jurisdicción;

m) Fijar las tasas, derechos y aranceles que se aplicarán a las actividades sujetas a esta ley y sus normas reglamentarias y complementarias;

n) Realizar las actuaciones y procedimientos que correspondan a los efectos de constatar y sancionar las infracciones a la presente ley, y a sus normas reglamentarias y complementarias;

o) Promover la incorporación de contenidos ambientales en los ciclos educativos y propiciar el fortalecimiento de una conciencia social sobre los problemas de la calidad del aire;

p) Celebrar acuerdos con la Nación, otras provincias y los municipios referentes a la protección, preservación, mantenimiento y recuperación de la calidad del aire;

q) Promover, programar, coordinar y realizar estudios e investigaciones científicas respecto de la calidad del aire, por sí, o por medio de instituciones públicas o privadas;

r) Promover por sí o por intermedio de actividades públicas o privadas la capacitación de profesionales y técnicos especializados en la protección, recuperación y mantenimiento de la calidad del aire;

s) Proponer la creación de estructuras administrativas de apoyo y la documentación necesaria para el fiel cumplimiento de los objetivos de esta ley; y

t) Requerir la cooperación de los organismos de seguridad de su jurisdicción a los fines de garantizar la fiscalización de las actividades comprendidas en esta ley.

CAPÍTULO III

FUENTES DE EMISIÓN

Artículo 10.- Ajustes de emisión de las fuentes fijas. Las fuentes fijas deberán ajustar sus emisiones a los límites de emisión de contaminantes que establecerán las autoridades locales de aplicación en su jurisdicción, conforme las condiciones atmosféricas de dispersión y transporte de contaminantes y densidad de las fuentes, según los estándares de calidad del aire y plazos fijados por esta ley.

Artículo 11- Habilitación de fuentes fijas. Las fuentes fijas deberán obtener dentro del período que establezcan las autoridades locales de aplicación, habilitación o la licencia de funcionamiento, según corresponda, la cual será renovada anualmente.

Artículo 12.- Requisitos para fuentes nuevas. Las autoridades locales de aplicación deben solicitar a los titulares de fuentes nuevas de emisión de efluentes gaseosos, según sea la naturaleza y magnitud de la emisión, como mínimo los siguientes documentos:

a) Estudios de cantidad y naturaleza de emisiones de contaminantes;

b) Plan de medición, inventario y de reducción de emisiones contaminantes;

c) Descripción de los procesos y de las instalaciones; y

d) Plan de contingencias y plan de monitoreo.

Artículo 13. – Licencia de funcionamiento. La autoridad local de aplicación debe habilitar la fuente u otorgará la licencia de funcionamiento de la fuente conforme a un modelo que prevea:

a) Periodicidad con que se remitirá el inventario de emisión;

b) Periodicidad con que se monitoreará;

c) Plazos de cumplimiento para el plan de reducción de contaminantes, si correspondiera; y

d) Tipos de combustibles autorizados, si correspondiera.

Artículo 14.- Plazos de ajuste de fuentes existentes a nuevas. La autoridad local de aplicación podrá disponer plazos para que las fuentes existentes se ajusten a las condiciones establecidas para las fuentes nuevas.

Artículo 15.- Fuentes móviles. Las fuentes móviles deberán ajustar sus emisiones a los límites de emisión de contaminantes que debe establecer la autoridad de aplicación nacional en base al Anexo I, para todo el territorio de la Nación, así como también debe fijar los procedimientos de medición correspondientes. Los fabricantes de los distintos tipos de fuentes móviles deben realizar los ensayos que certifiquen que las unidades fabricadas cumplen las exigencias de la presente ley.

Artículo 16. - Límites a las fuentes de emisión. La autoridad nacional de aplicación, podrá establecer diferentes límites de emisión de contaminantes conforme el Anexo I, según se trate de fuentes nuevas o existentes y conforme las características de la fuente

que determine la reglamentación. Podrá también establecer períodos para que las fuentes ajusten sus emisiones a dichos límites de emisión.

CAPÍTULO IV

CONTAMINANTES EN AUTOMOTORES

Artículo 17. - Fabricantes de vehículos automotores. Los fabricantes de vehículos automotores deben aplicar los métodos, procedimientos, partes y componentes y equipos que aseguren que aquéllos, en condiciones normales y adecuadas de funcionamiento y mantenimiento, ajustarán sus emisiones a los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes.

Artículo 18. - Combustibles, carburantes, lubricantes y aditivos. La reglamentación debe determinar las características técnicas que deberán aplicarse en la producción de combustibles, carburantes, lubricantes y aditivos, a efectos de reducir los efectos contaminantes de las emisiones originadas en su combustión.

CAPÍTULO V

ZONAS CRÍTICAS

Artículo 19.- Zonas críticas. La autoridad local de aplicación debe declarar zona crítica a cualquier área en su jurisdicción, cuando se registrase un nivel de concentración de

contaminantes que supere los estándares de calidad del aire previstos en esta ley, durante el número de días en el año que establezca la reglamentación, previa propuesta del COFECA.

Artículo 20.- Recuperación de zonas críticas. Las autoridades locales de aplicación deben desarrollar y ejecutar un plan de recuperación de la calidad del aire en zonas críticas que persiga la progresiva reducción de los niveles de contaminación a fin de alcanzar los estándares de calidad del aire que fija esta ley.

Artículo 21.- Efectos de la declaración de zona crítica. La autoridad local de aplicación que haya declarado una zona crítica en su jurisdicción podrá:

a) Modificar gradualmente y en el marco de los parámetros establecidos en la presente ley, los límites de emisión de contaminantes para el tipo de fuentes fijas que emitan las sustancias que superan los estándares de calidad del aire;

b) Promover límites de emisión de contaminantes más exigentes para fuentes móviles;

c) Suspender temporalmente y durante el plazo de declaración, la habilitación de nuevas fuentes;

d) Promover el uso de determinados combustibles y carburantes o fuentes de energía de menor poder contaminante;

e) Establecer programas de inspección periódica y especial a fuentes fijas y móviles; y

f) Establecer programas de monitoreo periódico y especial.

CAPÍTULO VI

CONTROLES, ESTUDIOS Y REGISTROS

Artículo 22. - Estudio de condiciones topográficas, meteorológicas y de calidad del aire. La autoridad local de aplicación elaborará dentro de un (1) año desde la reglamentación de la presente ley un estudio de las condiciones topográficas y meteorológicas y de las condiciones de la calidad del aire de las áreas de mayor concentración de fuentes en su jurisdicción, que permita determinar la capacidad de la atmósfera para disipar, dispersar y transportar contaminantes conforme el modelo que establezca la reglamentación. El estudio podrá diferenciar áreas cuando las condiciones referidas lo requieran.

Artículo 23. – Registros. La autoridad local de aplicación debe poner en funcionamiento dentro de un (1) año desde la reglamentación de la presente ley, los Registros de Fuentes Fijas y Móviles que no estén sujetas a jurisdicción nacional, conforme el modelo que se establezca reglamentariamente a propuesta del COFECA. El modelo de Registro de las Fuentes Fijas deberá exigir, como mínimo, la identificación de:

a) El titular responsable de la fuente;

b) El operador responsable de la fuente;

c) El tipo, caracteres y cantidad de cada sustancia que emite la fuente;

d) El tipo y cantidad de combustibles que utiliza la fuente;

e) El tipo y característica de la fuente, instalaciones y procesos; y

f) Toda otra información que permita evaluar las características de la fuente y de sus emisiones.

Artículo 24.- Remisión de información. La autoridad local de aplicación remitirá a la autoridad nacional de aplicación dentro de un (1) año desde la reglamentación de la presente ley, los resultados del estudio de las condiciones topográficas y meteorológicas, del Registro de Fuentes Fijas y de Fuentes Móviles y del monitoreo de las condiciones de la calidad del aire establecidos.

Artículo 25.- Calidad del aire en todo el territorio. La autoridad nacional de aplicación debe realizar, dentro de los noventa (90) días de reunida toda la información prevista en el artículo 22, un estudio de diagnóstico de la calidad del aire para todo el territorio de la Nación.

Artículo 26.- La autoridad nacional de aplicación debe establecer dentro de los noventa (90) días de reunida la información prevista en el artículo 25 el Registro Nacional de Fuentes Fijas y el Registro Nacional de Fuentes Móviles.

Artículo 27.- Control y registro de los sujetos a jurisdicción nacional. La autoridad nacional de aplicación debe registrar, monitorear e inspeccionar a las fuentes móviles sujetas a su jurisdicción, por lo que debe establecer dentro de los noventa (90) días de reunida la información prevista en el artículo 23 el Registro Nacional de Fuentes Fijas y el Registro Nacional de Fuentes Móviles sujetos a jurisdicción nacional.

Artículo 28.- Monitoreo de la autoridad local. La autoridad local de aplicación debe realizar el monitoreo sistemático y permanente de la calidad del aire en sus jurisdicciones e informar semestralmente a la autoridad nacional de aplicación los resultados conforme el modelo que establezca la reglamentación.

Artículo 29.- Zonas de monitoreo. La autoridad local de aplicación debe determinar que los controles se realicen en zonas en las que se detecte o presuma mayor concentración de contaminantes, ya sea por la alta densidad de las fuentes fijas o móviles o por la dificultad de dispersión atmosférica, debida a las condiciones topográficas o meteorológicas.

Artículo 30.- Inspecciones. La autoridad local de aplicación debe inspeccionar las fuentes fijas y las fuentes móviles que no estén sujetas a jurisdicción nacional, de acuerdo a los métodos y sistemas que establezca la reglamentación.

Artículo 31.- Difusión. Las autoridades aplicación de la presente ley deben publicar periódicamente durante el año los valores de calidad de aire en su jurisdicción y en las zonas críticas declaradas, así como informes de síntesis sobre los avances en la aplicación de la presente ley, que contemple los niveles de concentración de contaminantes registrados, la declaración de zonas críticas y los planes de recuperación de la calidad del aire previstos.

Artículo 32.- Solicitud de monitoreos. Los ciudadanos tienen derecho a solicitar a las autoridades de aplicación la realización de monitoreos en zonas en las que se presuma la existencia de un nivel de concentración de contaminantes que superan los estándares de calidad. La denegación de la solicitud se debe fundar, como mínimo, en las siguientes razones:

a) Los valores registrados en la zona no superan los estándares de calidad previstos en la presente ley; y

b) La escasa presencia de fuentes fijas y móviles en la zona, o las condiciones topográficas y meteorológicas son favorables para la dispersión y transporte de contaminantes.

CAPÍTULO VII

RÉGIMEN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 33.- Infracciones y sanciones. Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las siguientes sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional:

a) Apercibimiento;

b) Multa de CIEN (100) a CIEN MIL (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional;

c) Suspensión o revocación de las autorizaciones. La suspensión de la actividad podrá ser de TREINTA (30) días hasta UN (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;

d) Cese definitivo de la actividad.

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda, asegurándose el debido proceso legal, y se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

Artículo 34.- Reiteración de infracciones. En caso de reiteración de infracciones, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 33 podrán triplicarse. Se considerará que cometió reiteración de infracciones al que, dentro del término de CINCO (5) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de causa ambiental.

Artículo 35.- Responsabilidad solidaria. Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en la presente ley.

Artículo 36.-Destino de los importes percibidos. Los importes percibidos por las autoridades competentes en concepto de multas, se destinarán a la protección y restauración ambiental de las zonas que, declaradas críticas fueron afectadas en forma relevante, en cada una de las jurisdicciones. Esta distribución de los recursos debe ser remitida en forma anual a las Comisiones de las legislaturas con competencia en materia ambiental, de cuyo control debe surgir un informe que se elevará a las respectivas Cámaras legislativas.

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Artículo 37.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 38.- Derogación. Derógase la ley 20.284.

Artículo 39.- Norma transitoria. Las reglamentaciones existentes mantendrán su vigencia hasta tanto se dicte la normativa específica en los plazos que se determinan en la presente ley.

Artículo 40.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

SANCHEZ Francisco
Firmado digitalmente por SANCHEZ Francisco
Fecha: 2023.03.22 14:53:41 -03'00'

ANEXO I: ESTÁNDARES DE CALIDAD DE AIRE AMBIENTE

TABLA A

Contaminantes criterio (*)

Contaminante	Símbolo	Mg/m^3	Ppm	Período	Tipo de norma

Dióxido de azufre	SO2	0.080 0.365 1.3	0.03 0.14 0.50	Media aritm. Anual Prom. 24 hs. Prom. 3 hs.	Primario Primario Secundario
Material particulado en suspensión	PM10 PM2.5	0.050 0.15 0.015 0.065		Media aritm. Anual Prom. 24 hs. Media aritm. Anual Promedio 24 hs.	Primario y Sec. Primario y Sec.
Monóxido de carbono	CO	10 40	9 35	Prom. 8 hs. Prom. 1 hora	Primario Primario
Ozono	O3	0.157 0.235	0.08 0.12	Prom 8 hs. Prom. 1 hora	Prim. y Secund. Prim. y Secund.
Dióxido de nitrógeno Plomo	NO2 Pb	0.100 0.0015	0.053	Media aritm. anual	Prim. y secund.

				Promedio trimestral	Primario y secundario

(*) Aquellos contaminantes sobre los que existe amplio conocimiento en el desarrollo científico de criterios de calidad de aire. ppm: partes por millón
mg/m3: miligramos por m3 de aire. El estándar de calidad de aire para el ozono (1 hora) se aplica solamente a determinadas áreas en las cuales no podía alcanzarse la misma cuando fue adoptada la correspondiente a 8 horas en julio de 1997.

Fuente: EPA 1998 National Ambient Air Quality Standards (Environmental Protection Agency – USA)

TABLA B

FLUJO MÁSICO VERTICAL DE PARTÍCULAS SEDIMENTABLES

Partículas Sedimentables	1 mg / cm2	30 días/td>

CONCENTRACIÓN MÁSICA DE FRACCIÓN CARBONOSA EN MATERIAL PARTICULADO

Fracción carbonosa en material particulado	0.1 mg / cm3	24 horas

SANCHEZ Francisco

Firmado digitalmente por SANCHEZ Francisco
Fecha: 2023.03.22 14:54:19 -03'00'

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Este proyecto fue presentado en el año 2021, mediante el expediente 1493-D-2021 publicado en el trámite parlamentario 33. Al no haber tenido tratamiento en esta Cámara, este año se vuelve a presentar actualizando su contenido.

I) Introducción

La calidad del aire en las ciudades no es un problema nuevo, sino que ya era una circunstancia que se consideraba desde la antigüedad. Desde la Revolución Industrial, sin embargo, se ha venido agravando con más notoriedad, debido a los niveles de contaminación atmosférica alcanzados y el tipo de contaminantes emitidos en mucha mayor cantidad.

A esto se suma la magnitud del problema a nivel mundial y local, en lo que respecta a su impacto en la salud y el medio ambiente, se ha potenciado por la evidencia científica sobre los efectos de estos contaminantes en la salud humana que se viene sumando en las últimas décadas.

Tampoco es un tema fácil de resolver, porque deben tenerse en cuenta que las limitaciones no deben afectar la expansión económica, incluso se debe considerar que esta se favorezca, teniendo en cuenta diferentes entornos y múltiples factores que causan la contaminación del aire.

El abordaje de este fenómeno es multidisciplinario porque existen pocos problemas ambientales que exijan tantas perspectivas como es la calidad del aire: desde epidemiólogos, técnicos en emisiones industriales, domésticas, de transporte, agrícolas, economía, comunicación y, por supuesto, política medioambiental y su legislación, que es el punto en que vamos a centrar este trabajo.

El aire es un elemento esencial para la vida, como el agua, por lo que cada país tiene el deber de considerar su atmósfera y calidad como un recurso a proteger y

controlar. Sin embargo, el factor del aumento demográfico implica un incremento de las actividades urbanas e industriales, que repercuten directamente en la calidad del aire, debido al aumento de la emisión de contaminantes a la atmósfera.

En este sentido, nos centraremos en analizar la situación actual y reciente en nuestro país y otros países, de modo que al describir y comparar la legislación mundial, podamos sacar conclusiones respecto de los efectos de la contaminación del aire desde distintas perspectivas. Esto implica que las estrategias y políticas públicas para mejorar la calidad del aire necesitan de una legislación adecuada y actualizada que las haga operativas.

De ahí que finalmente propongamos un proyecto de ley para nuestro país.

II) La contaminación del aire y sus efectos

En un sentido amplio, la contaminación atmosférica se define como la presencia de contaminantes en el aire, que tiendan a ser perjudiciales para la vida en general. A partir de la emisión de grandes cantidades de contaminantes, es que surgen los problemas al superarse la tasa de limpieza de la atmósfera.

Los orígenes de la contaminación del aire se remontan a los orígenes de la vida misma cuando las causas eran exclusivamente naturales, pero a medida que la humanidad produce avances tecnológicos, es decir por la acción antropogénica deliberada del hombre, esta actividad ha devenido en la generación de cantidades de contaminantes que exceden la tasa de pureza de la atmósfera y provocan inconvenientes relevantes, sobre todo en áreas densamente pobladas.

La contaminación del aire, clasificada como de carácter material – a diferencia de la energética que refiere a la contaminación sonora - implica la presencia de uno o más contaminantes en la atmósfera - en estado gaseoso, sólido o líquido -, en cantidades y por períodos de tiempo que dañan o menoscaban la salud o el bienestar del hombre, la vida de los animales o plantas o el estado de los materiales, o dañan el disfrute de la vida o la propiedad.

La calidad del aire se define por las concentraciones de los contaminantes que contiene, en tanto que una sustancia contaminante tenga un nivel de concentración por encima del que se considere que represente un riesgo para el hombre, la flora y fauna, los suelos y aguas o edificios, monumentos, el patrimonio histórico, etc. Este parámetro se denomina "Índice de contaminación" e indica el nivel de deterioro de la calidad del aire que provocará la concentración de una determinada sustancia.

En cuanto a la relación entre la contaminación atmosférica y la salud es cada día más conocida en el marco de lo que se ha denominado "determinantes sociales de la salud". Las enfermedades respiratorias, como el asma y las alergias, están asociadas con la contaminación del aire externo e interno, por el tamaño de las partículas respirables, es decir que puedan ingresar a los pulmones. El aire limpio se considera un requisito fundamental para la salud y el bienestar humanos.

Conforme lo afirma la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación atmosférica es una mezcla de partículas sólidas y gases suspendidos en el aire, que implica el principal riesgo ambiental para la salud del planeta. En un informe de la organización del año 2018, denominado "Contaminación Atmosférica y Salud Infantil", se indicó que a nivel mundial (en el año 2016) la contaminación atmosférica fue la causa de una de cada ocho muertes, correspondiendo a 8 millones de muertes anuales, de las cuales 543.000 fueron niños menores de 5 años y 52.000 niños de entre 5 y 15 años. [1] En particular, los datos revelan una relación entre la exposición a la contaminación del aire interior y exterior y ciertas patologías, como las cardiovasculares (infartos y cardiopatías isquémicas), accidentes cerebrovasculares, tumores y las mencionadas enfermedades respiratorias.

Para la OMS la carga de morbilidad por contaminación del aire, representa más de dos millones de muertes prematuras por año y más de la mitad de esta carga recae en las poblaciones de los países en desarrollo. [2]

A la afectación sanitaria se suman el deterioro en edificios, instalaciones y equipos y porque no los efectos en la conservación y mantenimiento del patrimonio cultural de la humanidad, supuestos que conforman otro tipo de consecuencias

[1] https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275548/WHO-CED-PHE-18.01-spa.pdf?ua=1
[2] Informe sobre la salud en el mundo 2002. Reducir los riesgos y promover una vida sana. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002

económicas y sociales de este flagelo, de tal magnitud que tal vez sea imposible de mensurar.

Por otra parte, los contaminantes de la atmósfera provienen de dos tipos de fuentes de emisión muy diferentes: naturales y antropogénicas. Los contaminantes naturales son principalmente erupciones volcánicas, tormentas de polvo y arena, incendios forestales, erosión por factores naturales, descargas eléctricas, emisiones de compuestos del suelo y la vegetación y la degradación de la materia orgánica en el suelo y los océanos. En cuanto a las fuentes antropogénicas se destacan la quema de combustibles fósiles, carbón y petróleo, que se utilizan en industrias, automóviles, hogar y para la generación de energía eléctrica. Otra forma de clasificar las fuentes generadas por el hombre es distinguir las fuentes fijas puntuales de bajo, medio y alto impacto – según el grado de magnitud que generen se corresponde la primera con una fuente doméstica hasta una gran industria, las fuentes fijas extensas o lineales – canales de agua, carreteras, autopistas – y fuentes fijas compuestas – parques industriales y áreas urbanas-.

Para este tipo de emisiones generadas por el hombre se han determinado modelos que miden la concentración de contaminantes, de modo que estableciendo determinados parámetros a cumplirse por parte de quienes las generan, se mantengan niveles aceptables de pureza. La contaminación del aire puede ser de naturaleza local, cuando los efectos se experimentan en las proximidades de la fuente, o de naturaleza planetaria o global, cuando por las características del contaminante se afecta el equilibrio del planeta y áreas alejadas de las fuentes de emisión.

III) Situación de la contaminación del aire en el mundo y en la Argentina

El problema de la contaminación atmosférica que venimos describiendo, sin duda trasciende las fronteras y se ha transformado en una cuestión global de primera magnitud, tal como surge de la proliferación de Tratados Internacionales que describiremos posteriormente – que surgieron para controlar este flagelo. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el 6% de la población mundial vivía en grandes ciudades en 1950, pero este porcentaje ya superaba

el 54% en 2016 y se prevé que alcance el 66% en 2050. Este aumento de la densidad de población urbana también estuvo acompañado por un aumento en el consumo de energía per cápita a nivel mundial (60% entre 1965 y 2010), lo que a su vez generó emisiones de CO2 per cápita (65% entre 1960 y 2014). Gran parte de este consumo energético se debe al aumento del número de automóviles. Todo ello ha provocado una concentración espacial de las emisiones atmosféricas en las grandes ciudades del mundo, lo que ha generado importantes problemas de contaminación y deterioro de la calidad del aire en estas zonas.

En nuestro país, si bien en el hemisferio sur no hay tantas emisiones como las que se describieron, no deja de ser Argentina una excepción en cuanto a la afectación y deterioro de las condiciones ambientales, lo que nos habilita a proponer herramientas legales para mitigar y finalmente mejorar la situación.

En general, en nuestro país se suele considerar a la contaminación del aire como un problema menor, atento a que por las características geográficas abiertas de los ámbitos urbanos más grandes, han facilitado que los agentes contaminantes se dispersen. Es así que las grandes planicies receptan una buena disposición de viento, lo que permite un barrido que aminora el volumen de contaminantes de un modo casi permanente.

Sin embargo esta ventaja no impide que las concentraciones urbanas crezcan a un ritmo superior al crecimiento de la población, circunstancia que produce las mismas consecuencias que en los países desarrollados, entre ellas destacamos estas:

1. Mayor demanda de energía, que en el caso de ciudades alimentadas en parte por centrales termoeléctricas, conlleva mayores niveles de emisión de contaminantes gaseosos.

2. Aumento del parque automotor con baja renovación de unidades, lo que trae como consecuencia el incremento de unidades en uso con niveles inferiores de mantenimiento.

3. Radicación de industrias con bajo nivel de aplicación de los sistemas de control y de inversiones en la purificación de emisiones gaseosas.

4. Deterioro del sistema de transporte público por falta de inversión, ya sea en obras de infraestructura como en tecnologías que permitan contar con unidades con sistemas menos contaminantes.

Nuestro país cuenta con la Ley 20.284 vigente desde 1973, que definió a la contaminación atmosférica, como la presencia en la atmósfera de cualquier agente físico, químico o biológico, o de combinaciones de los mismos en lugares, formas y concentraciones tales que sean o puedan ser nocivos para la salud, seguridad o bienestar de la población, o perjudiciales para la vida animal y vegetal o impidan el uso y goce de las propiedades y lugares de recreación.

En Argentina, desde la década del 1990, la contaminación atmosférica se ha incrementado lenta y sostenidamente. Según se difunde desde el "Inventario de emisiones atmosféricas de alta resolución del sector energético argentino, comparación con la Base de Datos de Emisiones para la Investigación Atmosférica Global (EDGAR)", de acuerdo al volumen de contaminantes emitidos y considerando unos 220 países que producen más emisiones atmosféricas contaminantes a nivel mundial, Argentina se ubica en la posición 28. [3] Esto implica que Argentina contamina con 0,6 % de la contaminación atmosférica global y con un 17% a Sudamérica, en donde Argentina ocupa el segundo lugar en emisiones después de Brasil.

Respecto de los gases derivados del sector energético destacamos que entre los que emite nuestro país se encuentran el dióxido de carbono y óxidos de nitrógeno. En cuanto al transporte, contribuye con el 56% de las emisiones, generación de electricidad con el 28%, los sectores residencial y comercial con un 22% y la producción de cementos y refinerías de petróleo con un 10%.

El aire en el país tiene una media anual de 524 MtCO2eq, medida en millones de toneladas de emisiones de CO2 [4] , guarismo que implica que se está por sobre el umbral de calidad de aire recomendado por las directivas de la OMS. Recordemos que las Directrices de la OMS sobre la Calidad del Aire contienen una evaluación de las

[3] https://www.ospat.com.ar/blog/medio-ambiente/argentina-se-encuentra-entre-los-30-paises-que-mascontaminan-la-atmosfera/

[4] Dato del Inventario Nacional de gases de efecto invernadero, 2014.

consecuencias sanitarias derivadas de la contaminación del aire, así como de los niveles de contaminación dañosos para la salud.[5]

Es así que conforme a la realidad planteada se presenta una situación en la que cada vez mayor cantidad de habitantes se verán expuestos a niveles crecientes de degradación del aire que respiramos.

Para calificar la gravedad de este panorama, no es ocioso reiterar que ha sido sobradamente comprobado el daño - en algunos casos es irreversible -, que la contaminación del aire ocasiona sobre la salud de los seres humanos y sobre las otras formas de vida.

Es responsabilidad del Estado activar políticas públicas permanentes orientadas a mejorar las herramientas de diagnóstico que posibiliten la aplicación de medidas de corrección para prevenir las consecuencias dañosas que venimos mencionando. Es por esto que en este trabajo vamos a proponer estas herramientas desde la legislación, pero previamente debemos considerar el marco normativo en el que nos basamos.

IV) Marco normativo de la República Argentina

La regulación de la contaminación del aire se enmarca en el plexo legal ambiental de nuestro país, que tiene en la cima de la Pirámide a la Constitución Nacional (CN) y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y en su base la legislación reglamentaria nacional y provincial. En la materia de legislación especial, está vigente la Ley 20.284 sobre control de contaminación del aire, sancionada en 1973, que marca estándares de contenido ambiental.

En materia ambiental, el Congreso cuenta con las facultades insertas en el artículo 75 inciso 12 y en el artículo 41 de la CN, destinado a determinar el contexto ambiental contenido en las materias sustantivas, en el que se reconoce el derecho de todos los habitantes a vivir en un medio ambiente sano, y las competencias legislativas federales específicas atribuidas al Congreso y sus implicaciones en materia ambiental. El artículo 31 establece que la CN, las leyes de la Nación y los tratados con potencias

[5] https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69478/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf

extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a respetarlas. Conforme el artículo 41 CN, la Nación no puede determinar un régimen ambiental operativo, sino que debe limitarse a establecer una ley marco - los presupuestos mínimos ambientales -, que las provincias reglamentarán de acuerdo a la operatividad que necesiten en su territorio.

En suma, la legislación de presupuestos mínimos de la Nación es un piso al que las provincias pueden superar extendiendo los niveles de protección de modo que se integre a aquella.

En materia de calidad ambiental, es el Congreso Nacional el que tiene competencia y las provincias tienen la de dictar leyes complementarias. En cuanto a la última reforma de la CN de 1994 se incorporaron dos artículos que regulan y protegen el medio ambiente. El artículo 41 reconoce el derecho de todo habitante de la nación a un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo humano. Por su parte el artículo 43 establece la figura del amparo, anteriormente aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, pero no reconocida a nivel constitucional. La primera parte del artículo 43 remite al amparo individual - protege los derechos individuales reconocidos por la CN, tratados o leyes -; y la segunda, al amparo colectivo, que protege los derechos de impacto colectivo, incluidos los derechos que protegen el medio ambiente.

La legislación ambiental se complementa con normas del Código Penal y del nuevo Código Civil y Comercial. En materia penal se sanciona desde la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, con las penas del Código Penal correspondientes a envenenamiento o adulteración de sustancias para consumo al que "utilizando los residuos a los que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general". Por su parte en materia civil, el nuevo Código ha extendido la tutela de los bienes colectivos con los llamados derechos de incidencia colectiva, entre los que está el medio ambiente.

Marco supranacional

Entre los tratados internacionales suscriptos por nuestro país con la necesidad de proteger el medio ambiente y solucionar problemas ambientales específicos, se destacan en materia de contaminación del aire:

a) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo: Establecer una alianza mundial equitativa, con nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, con acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses y se proteja la integridad del sistema ambiental. Ley 25.841.
b) Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático: Estabilización de las concentraciones de Gases Efecto Invernadero –GEI- en la atmósfera, para impedir interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, permitiendo el desarrollo económico sostenible. Ley 24.295.
c) Protocolo de Kyoto: Estabilizar los GEI y fijar obligaciones de reducción de emisiones para los países desarrollados. El protocolo contempla "Mecanismos de desarrollo limpio" MDL, para que los países en vías de desarrollo ayuden a reducir el stock atmosférico de los GEI a los niveles establecidos por el Protocolo. Ley 25.438.
d) Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono: Evitar impactos potencialmente nocivos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el medio ambiente. Ley 23.724.
e) Protocolo de Montreal: Control de fabricación y comercialización de sustancias agotadoras de la capa de Ozono. Leyes 23.778 y 24.040.
f) Acuerdo de Paris: en el marco del Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático se estableció la reducción progresiva de emisiones de carbono. Ley 27.270.

La ley 20.284 y su aplicación

La ley 20.284 es la Ley nacional de Calidad de Aire y contiene normas para preservar el recurso aire, mediante normas que reduzcan y eviten la contaminación atmosférica en resguardo de la atmósfera en su parte correspondiente a la biosfera.

La realidad es que esta Ley ha quedado anacrónica, sus valores de referencia han quedado desactualizados, incluso hay provincias que ya han actualizado estos parámetros. Es por esto que se trata del caso de una ley que no se puede aplicar respecto de las tablas de concentración de gases tiene los valores a la época de su sanción que permitirían valores altos de contaminación y hoy, para medir se utilizan los valores de otros países, por ejemplo Estados Unidos (denominados los valores EPA: "Environmental Protection Agency").

Por otra parte, es importante destacar que en la historia constitucional de nuestro país el tema ambiental fue evolucionando hasta la actual figura de la legislación por presupuestos mínimos ambientales que hemos descripto. Pero en la época de la sanción de la Ley 20.284 primaba en el derecho ambiental una naturaleza local que implicaba un sistema jurídico desordenado, difuso y hasta contradictorio. Es entonces que frente a esta situación de fragmentación, que sin duda tenía sus consecuencias negativas en cuanto a la inseguridad jurídica y el desarrollo, desde el Congreso se sancionaron normas de adhesión, como la Ley 13.273 de riqueza forestal y posteriormente la que estamos analizando, la 20.284, que permitió al Congreso legislar en su carácter de Legislatura de la Ciudad de la Capital Federal. De esta manera y dejando a salvo algunas cuestiones vinculadas sobre todo con el poder de policía local, se dictaba un régimen uniforme sobre las materias de recursos naturales y ambientales.

Pero en la práctica estas normas no tuvieron los resultados que se presuponían porque justamente no generaron adhesiones y mientras tanto la concertación, la coordinación y la uniformidad en este campo quedaron postergados.

Es así que llegamos a la reforma de 1994, que fue trascendental en cuanto a que prevaleció una regulación dividida entre Nación y Provincias pero con un claro viso de centralismo, que pese a que hubo disidencias en cuanto a que se delegaba a Nación más de los que correspondía, también era verdad que antes se habían generado avasallamientos desde Nación, por ejemplo con la vieja ley de energía eléctrica, 15.336, que avanzaba sobre las potestades provinciales al establecer en la generación hidroeléctrica la jurisdicción nacional.

Sólo por mencionar algunas leyes de Presupuestos mínimos ambientales que se sancionaron desde 1994 destacamos: la propia ley de Política Ambiental Nacional (25.675), la de Gestión Ambiental de aguas (25.688), la de Gestión de residuos

domiciliarios (25.916), la de Bosques nativos (26.331), la de Preservación de glaciares (26.639) y la reciente Ley de Adaptación y mitigación al cambio climático global (27.520).

Es en este marco que nos parece adecuado plantear una Ley de Presupuestos mínimos para la protección del aire, en el marco de la inaplicada y no reglamentada ley 20.284.

Respecto de los avances que se han desarrollado en materia legislativa a nivel local, vale destacar que tanto la Ciudad de Buenos Aires como la Provincia de Buenos Aires tienen normativa actualizada con valores similares a los de EPA, es decir mucho más exigentes de lo que determina la Ley 20.284. En el caso de la Ciudad está vigente la Ley 1.356/2004 y en el caso de la Provincia se dictaron el decreto 3.385/1996 y la Resolución 242/1997.

Otras provincias se han adherido a la Ley 20.284, asumiendo su aplicación a nivel local mediante sus autoridades de aplicación, tal los casos de Formosa (Ley 1.097/1994), Chaco (Ley 2.494/1980), La Pampa (Ley 1693/1996), Mendoza (Ley 5.100/1986 y su decreto reglamentario 2.404/1990) y Santa Cruz (Ley 1313/1979).

Un caso aparte es la Provincia de San Luis, que derogó la Ley de adhesión IX-0334-2004, reemplazado por un régimen nuevo, la Ley IX-0876-2013 y su decreto reglamentario 7.755/2014, que establecen el marco jurídico con los parámetros mínimos de protección ambiental a los que deberán ajustarse los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que se realicen en todo el territorio de la Provincia, tanto en jurisdicción Provincial como Municipal.

Por su parte, se ha dictado numerosa normativa reglamentaria referida a los controles de emisiones gaseosas y calidad del aire, vinculada con los métodos de monitoreo y muestreo de emisiones, la certificación de la calidad quienes los llevan a cabo y los sistemas que usan, o se han dictado normas de medición de concentración de gases y material particulado emitidos por chimenea (Resolución 708/1996 de la entonces Secretaría de Medio Ambiente o la Resolución 13/2012 del ENRE, referidas a los procedimientos de mediciones y registro de emisiones a la atmósfera). Esta profusa normativa fue dictada en base a leyes relacionadas en parte con la contaminación del aire, como la 24.051 de Residuos peligrosos, pero que no contemplan aspectos

importantes y específicos que deben estar regulados, en el marco de nuestro país federal.

Es en este contexto en el que venimos a plantear como objetivo de este trabajo la presentación de un proyecto de ley de Presupuestos Mínimos ambientales para la protección del aire.

V) Contenido del Proyecto

Hemos mencionado la evolución de la legislación en esta materia y ahora vamos a proponer la herramienta legal concreta para adecuar la normativa a las necesidades del siglo XXI: un proyecto de ley que regule los Presupuestos Mínimos ambientales para la protección del aire.

Vale aclarar que por lo menos desde 1999 se han presentado varios proyectos de ley para actualizar la Ley 20.284 pero que no han tenido tratamiento, entre ellos: el de los Diputados Carlos Álvarez (981-D-1999), Liliana Lissi (7499-D-2000), Graciela Gastañaga (5268-D-2002), Luis Jalil (0025-D-2004) y del Senador José García Arecha (0148-S-1999). De estos precedentes parlamentarios hemos receptado diversas normas que contiene este proyecto de ley. Por su parte el anexo es adaptado de la Ley 1.356/2004 de la Ciudad de Buenos Aires, que nos parece el estándar más actualizado en materia de calidad del aire.

El desarrollo que hemos elegido para describir el proyecto es primero transcribirlo y posteriormente hacer una exégesis de su articulado (39 artículos) y anexo.

Exégesis del articulado y anexo

El objeto de la ley destaca en primera instancia la propuesta de enmarcar la norma como un presupuesto mínimo de protección ambiental, en los términos del

artículo 41 de la CN. Se incorpora también el contenido de preservar el recurso aire para controlar la contaminación atmosférica.

Respecto de los objetivos, y pensando en que las condiciones del aire son esenciales para un vida plena de los habitantes, es que en el artículo 2 se describen esos objetivos con generalidad, orientados a la preservación, la conservación y la recuperación de la calidad del aire, así como también proteger de los efectos perjudiciales de los contaminantes del aire sobre su salud, bienestar y propiedad. A este nivel protectorio se asimilan los demás seres vivos, es decir la flora y la fauna y también edificios, monumentos y el patrimonio cultural, sobre lo que hemos expuesto "ut supra" en este trabajo.

Por su parte hemos incorporado un artículo con definiciones de expresiones técnicas que se utilizan en el texto del proyecto, de modo que a los efectos de la ley no se puedan generar interpretaciones que distorsionen la intención de la norma y cómo se regulan sus disposiciones, en especial se deben considerar los encuadramientos de diferentes figuras en distintos niveles de gobierno, por ejemplo el supuesto de las fuentes móviles, en las que prevalece la jurisdicción de Nación.

La ley fija a través del Anexo I que integra la propia ley pero que se delega su actualización en la autoridad de aplicación, los estándares de calidad del aire, el piso que se aplica como presupuesto mínimo. Estos valores fueron adoptados por la Ley 1356/2004 de la Ciudad de Buenos Aires, que a su vez los replica de las normas EPA de Estados Unidos. Es estándar de calidad del aire es la disposición legal que fija el límite primario (destinado a la protección de la salud de la población) o secundario (bienestar público y protección de los recursos naturales y el ambiente) que refleja un máximo permitido de concentración de un determinado contaminante en el aire (dióxido de azufre, material particulado en suspensión, ozono, óxidos de nitrógeno y plomo), durante un período de tiempo dado (en horas puede ser 1, 3, 8, 24 o 3 meses o 1 año, según el contaminante).

En el Capítulo II se regulan las autoridades de aplicación, distinguiendo ambos niveles de gobierno, tal como venimos destacando al mencionar las leyes de presupuestos mínimos ambientales. De ahí que nos parezca necesario establecer un organismo (un Consejo) de articulación de competencias Nacionales y de las Provincias

y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto de las acciones concurrentes y concertadas que se deban activar por la ley.

Este Consejo lo hemos denominado en siglas COFECA, el Consejo Federal de Calidad del Aire. En la integración hemos tenido en cuenta la representación jurisdiccional, con un representante de cada una de las autoridades de aplicación de la presente ley, a las que se incorpora las perspectivas sanitaria y energética, completamente ligadas a esta materia, con un representante por cada una de las dependencias nacionales de salud y energía. La presidencia del COFECA corresponde al representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dentro de las competencias de la autoridad nacional hemos distinguido entre las que son coordinadas con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y las que tiene propiamente. Entre las primeras destacamos lo atinente a las normas de calidad en cuanto a su determinación y fijación de valores más estrictos que los establecidos, la determinación de plazos de ajuste de emisiones, la promoción de sistemas unificados de monitoreo y de estándares uniformes de revisión técnica, la institución de registros de fuentes fijas y móviles que después se establecen en la ley con más detalle, así como la correspondiente coordinación con los organismos establecidos de otras leyes de protección del ambiente, en especial los creados por la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, ley que fue sancionada a fines de 2019. Otras funciones de la autoridad tienen que ver con la capacitación de agentes destinados al área de competencia medioambiental, la difusión de la importancia que tiene la protección de la calidad del aire en medios masivos y en el ámbito escolar y por último, lo atinente a dar respuesta a la información pública que soliciten los ciudadanos sobre todos los estudios, controles y diagnósticos reglamentados en la ley y que deban llevar a cabo las autoridades de aplicación.

En cuanto a lo que la autoridad nacional tiene como funciones propias, refiere al cumplimiento general de la ley por sus obligados y a determinadas acciones orientadas a la coordinación jurisdiccional, así como a elaborar y mantener actualizado los Registros propios, dictar guías de muestreos y análisis, supervisar el cumplimiento de los estándares, y todo lo referido al rol de apoyo y rectoría en su vínculo con las provincias.

Del mismo modo, las autoridades locales tienen sus funciones establecidas teniendo en cuenta sus ámbitos de incumbencia y la legislación complementaria que

surgiría de esta ley pero que les compete. Por lo tanto lo que la ley nacional determina para las autoridades locales solo puede remitir a cuestiones vinculadas con los presupuestos mínimos para la calidad del aire y no para lo referido a su poder de policía que no es una incumbencia del Congreso de la Nación.

En el capítulo III se regulan las fuentes de emisión que están definidas previamente. En este sentido, se reglamentan supuestos referidos a lo que los titulares de esas fuentes deban hacer respecto del ajuste a los límites de emisiones, la habilitación de los sujetos que emiten fuentes y los casos en que estas fueran nuevas, los plazos de ajuste, las licencias de funcionamiento y los límites de emisión y como intervienen las autoridades de aplicación requiriendo documentación periódica de respaldo sobre el impacto de las emisiones. Entre los requisitos de la habilitación destacamos la importancia de la periodicidad, el monitoreo, la promoción en la reducción de contaminantes, que son medidas preventivas que generan mucha más seguridad en el normal funcionamiento de una fuente.

Párrafo aparte merece la regulación de la gestión de emisiones de fuentes móviles, las que deberán adecuar sus emisiones a los límites de emisión de contaminantes que ha establecido la autoridad nacional de aplicación. Esta facultad de jurisdicción nacional se fundamenta en el tránsito inter jurisdiccional de las fuentes móviles, circunstancia que requiere de una normativa uniforme.

Por su parte el Capítulo IV regula algunos aspectos sobre emisiones de los automotores en actores relevantes como son los fabricantes y los que intervengan en la elaboración de Combustibles, carburantes, lubricantes y aditivos. No es que se está completando una laguna normativa en este aspecto, atento a que gran parte de la normativa vigente referida a emisiones está establecida, pero creemos que debe actualizarse desde una política integral que contemple este aspecto esencial y causal, como es la calidad del aire.

Otra cuestión que se regula (en el Capítulo V) es la determinación de las zonas críticas – vigente en la ley 20.284 -, supuesto que ocurriría con la ley vigente, si se detectaran concentraciones de contaminantes que superen los estándares. En este caso, la autoridad de aplicación local debe declarar la zona como un área crítica y "desarrollar y ejecutar un plan para restaurar la calidad del aire en áreas críticas que tiene como objetivo reducir gradualmente los niveles de contaminación para cumplir con los

estándares de calidad del aire establecidos por esta ley". Ese plan debe prever la modificación gradual de los límites de emisión de contaminantes en el marco de los parámetros establecidos, la suspensión temporal de la habilitación de nuevas fuentes, entre otras acciones. En suma, en estas zonas especiales se aplican medidas específicas temporarias, hasta tanto las condiciones vuelvan a los valores de conformidad con la ley.

En el Capítulo VI se establecen una serie de requisitos documentados para ejercer la función de control de las emisiones y mejorar la información disponible para las autoridades de aplicación. Entre estos destacamos el estudio de condiciones topográficas, meteorológicas y de calidad del aire, una de cuyos parámetros de monitoreo es la capacidad de la atmósfera para disipar y transportar contaminantes. Por otra parte, la autoridad de aplicación local debe hacer operativos los Registros de Fuentes Fijas y Móviles que no estén sujetos a jurisdicción nacional en los que se determinan requisitos mínimos comunes. La información recabada en estas instancias debe ser remitida a la autoridad nacional de aplicación, la que debe hacer un estudio de diagnóstico de la calidad del aire en el país para implementar sus propios registros nacionales análogos. Las mismas acciones y funciones de control en jurisdicción nacional deben aplicarse a los titulares comprendidos en ella.

Las acciones de monitoreo por parte de las autoridades locales debe ser permanente debiendo determinarse por su parte las zonas en las que presumiblemente haya mayor contaminación por diversas causas que la generen.

Dos de las obligaciones que se le imponen a las autoridades son primero, la de publicar y difundir periódicamente y durante el año los valores de calidad de aire en su jurisdicción y en las zonas que se han declarado como críticas. También se deben publicar los informes de síntesis que den cuenta de la aplicación de la ley, distinguiendo los niveles de concentración de contaminantes registrados, la declaración de zonas críticas y los planes de recuperación de la calidad del aire previstos. En segundo término las autoridades deben acceder a las solicitudes de monitoreo que hagan los ciudadanos ante presunta existencia de contaminantes, pero con dos requisitos se le dará curso: que los valores que se detecten no superen los valores de calidad establecidos en la ley y que no haya demasiadas fuentes en la zona de la denuncia o que las condiciones climáticas o de la tipografía produzcan una dispersión expedita de los agentes contaminantes. Es importante generar canales de participación ciudadana, tal como se promueve en la

política ambiental. Esta participación no es fácil de promover si no va acompañada de la información necesaria para comprender con claridad las características de un problema que de por sí es complejo, a los que se agrega que también lo son las formas de solucionarlo; de ahí la importancia de la primera obligación prevista respecto de la difusión y publicación periódica de los informes.

Por su parte en el Capítulo VII se establece un sistema de infracciones y sanciones en el que se establece que serán cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que se fijen sanciones, pero que no podrán ser inferiores a las establecidas. Aparte se establece que si las jurisdicciones no contaran con un régimen de sancionatorio, se aplicarán supletoriamente una serie de sanciones que se regulan para la jurisdicción nacional, que van desde apercibimiento, multa, suspensión hasta cese definitivo de la actividad. Asimismo se regulan aspectos del procedimiento en jurisdicción nacional, como la reiteración de infracciones, la responsabilidad solidaria para el caso de infracción por parte de persona jurídica y el destino de los fondos, caso en el que se propone aplicarlos a la protección y restauración de zonas declaradas críticas y que hayan sido afectadas.

Por último se han incorporado disposiciones referidas a los plazos para la reglamentación y la que dispone la derogación de la Ley 20.284, así como se mantendría la reglamentación vigente hasta tanto se actualice conforme al nuevo régimen.

VI) Conclusiones

Desde hace años se viene promoviendo desde el Congreso la actualización de la legislación sobre la calidad del aire. Muchos proyectos se han presentado pero no han tenido avance ni siquiera en las Comisiones.

No cabe duda que el aire que respiramos amerita ser considerado en el control de su pureza a través de un instrumento legal que sea consensuado por los representantes del pueblo y de las provincias, de modo que se cuente con una norma previsible en el tiempo y en la certeza que genere para todos los actores que intervengan, y que no sigamos dependiendo de normas dictadas por funcionarios de los poderes ejecutivos, que pueden ser modificadas de un día para otro.

De ahí que resulta necesario contar con una ley que regule el control adecuado de la emisión de contaminantes de la atmósfera, brindando las herramientas que precisen las autoridades de todos los niveles de gobierno. Esta regulación es imprescindible para pensar en políticas a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta la actividad industrial y otras vinculadas con las emisiones de contaminantes.

Por otra parte, nos parece relevante que se unifiquen los valores de emisión provenientes de las fuentes, no sólo para transmitir un mensaje coherente en todo el territorio, sino también porque la falta de equidad y la fragmentación no pueden traer más que perjuicios a los ciudadanos.

No es menor considerar que la inhalación de partículas dañosas que se propaguen sin control genera una afectación a la salud de la población y genera finalmente un impacto sobre la salud pública, de las que cada vez se detectan más secuelas provenientes de la contaminación atmosférica, tal vez el más relevante de los determinantes de la salud.

Esta norma de presupuestos mínimos, no es solamente la adecuación de los estándares vigentes que han quedado perimidos y hacen inaplicable la ley 20.284 que los contiene, sino que además genera herramientas para que esos valores se actualicen en forma concertada y coordinada con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, promueve acciones preventivas ante eventuales crisis ambientales por contaminación y genera la complementación estatal ante un problema que no solamente trasciende las fronteras de las provincias, sino que ya es global, tal como lo demuestran los múltiples instrumentos internacionales a los que nuestro país ha adherido.

Por todo lo expuesto solicito a mi pares que me acompañen en la aprobación de este proyecto de ley.

SANCHEZ Francisco

Firmado digitalmente por SANCHEZ Francisco
Fecha: 2023.03.22 14:55:15 -03'00'