



FUNDEPS

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE POLÍTICAS SUSTENTABLES

Contribuciones al Debate del Proyecto de Ley de Política Ambiental Provincial de Córdoba

*Análisis de FUNDEPS sobre los problemas y puntos
positivos del Proyecto de Ley de Política Ambiental
Provincial N° 113428E14 que se discute en la Legislatura
de la Provincia de Córdoba*

DOCUMENTO DE
TRABAJO 2/2014

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables
Colombia 56, oficina 3 - CP X5000CUB - Córdoba, Argentina
www.fundeps.org – info@fundeps.org
Abril de 2014

:: Resumen Ejecutivo

El presente documento expone las contribuciones realizadas por el Área de Derechos Humanos de FUNDEPS al [Proyecto de Ley de Política Ambiental Provincial Nº 113428E14](#) que se discute en la Legislatura de la Provincia de Córdoba. En dicho análisis cuestionamos algunos lineamientos, criterios y normas contenidos en el Proyecto. FUNDEPS busca así contribuir a la mejora del proyecto, proponiendo algunas mejoras puntuales.

En primer lugar, queremos destacar la decisión de la Legislatura Provincial de realizar debates abiertos sobre este Proyecto de Ley. Esperamos que las opiniones presentadas por distintas organizaciones sean tenidas en cuenta y contribuyan a una mayor protección del ambiente en nuestra provincia.

Con relación al proyecto en sí, consideramos que, en líneas generales, no respeta a la Ley General del Ambiente (Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Nº 25675). Por este motivo, recomendamos su total revisión o directamente la elaboración de un nuevo texto normativo que contemple y respete la legislación ambiental nacional, profundizando así la protección ambiental a nivel provincial.

¿Cuáles son los problemas que presenta el Proyecto de Ley?

- 1) Confusiones semánticas en el objeto de la ley (Artículo 1).
- 2) Falta de operatividad de sus disposiciones. El proyecto deja librado gran parte de su mandato a la reglamentación que en algún momento dicte el Poder Ejecutivo Provincial.

3) Omisión del ordenamiento rural o no urbano en la regulación del Ordenamiento Territorial Ambiental (Artículos 6 y 8).

4) Inadecuada e insuficiente regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental y de la participación ciudadana a través de Audiencias Públicas (Artículos 9, 10 y 11).

5) Debilitamiento de los roles de control y fiscalización que deben estar a cargo del Estado, otorgando a profesionales particulares la potestad de certificar el cumplimiento de la normativa ambiental (Artículo 22).

6) Tratamiento de la Educación Ambiental a través de expresiones de mero deseo, carentes de obligatoriedad y minimizando su esencial importancia (Artículos 24 y 25).

7) Total ausencia de regulación del diagnóstico ambiental, a pesar de estar enunciado como instrumento de política y gestión ambiental (Artículos 26 a 29).

8) Inadecuada regulación del derecho a la información ambiental y falta de referencia a la obligación de ofrecer información de forma proactiva por parte de la Autoridad de Aplicación (Artículos 26 a 29).

9) Restricción al principio de participación ciudadana a través de condicionamientos que dependen de la discrecionalidad de la Autoridad Ambiental (Artículos 30 y 31).

¿Cuáles son los puntos positivos de este Proyecto de Ley?

1) La Evaluación ambiental estratégica es un procedimiento innovador como instrumento de política ambiental de carácter preventivo, que incidiría en la toma de decisiones y en la planificación de las directrices y políticas públicas ambientales a desarrollarse en la provincia.

2) Los Planes de Gestión ambiental son otra novedad en la institucionalidad ambiental provincial, consistentes en un ejercicio regulador, programador y controlador de los proyectos y actividades que los diferentes actores pretenden desarrollar en el territorio provincial o que actualmente estén funcionando.

3) En consonancia con el art. 26 de la Ley 25.675, el proyecto presenta un mecanismo de reconocimiento e incentivos a aquellos emprendimientos que guarden una responsabilidad ambiental y social con su entorno, aunque sus lineamientos son en ciertos puntos insuficientes y contradictorios con el resto del Proyecto.

Contribuciones al Debate del Proyecto de Ley de Política Ambiental Provincial de Córdoba

La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), con asiento y personería jurídica inscripta en la ciudad de Córdoba, tiene entre sus objetivos comprendidos en su estatuto “*apoyar y asistir técnicamente al Estado nacional, provincial o local en el análisis, diseño, ejecución y evaluación de políticas sustentables, transparentes y participativas*”. En ese sentido, el presente documento pretende contribuir al debate del proyecto de ley de Política Ambiental Provincial N° 113428E14 que se discute en la Legislatura local.

Es por ello que nos proponemos acercar observaciones y consideraciones al Proyecto, que entendemos relevantes en cuanto a su contenido jurídico. Así, pretendemos enriquecer el análisis y su debate, en vistas a la promulgación de una legislación ambiental acorde a los estándares internacionales y a la normativa constitucional, nacional, provincial en la materia. Todo ello en pos de lograr un verdadero reconocimiento y resguardo del derecho a un ambiente sano, y esperando que su articulado no se limite a meras expresiones de “buenos deseos”.

El Área de Derechos Humanos de FUNDEPS ha revisado exhaustivamente el Proyecto de Ley a través de una minuciosa lectura de sus disposiciones. A partir de allí planteamos una serie de observaciones y reflexiones que cuestionan algunos de los lineamientos, criterios y normas contenidos en el Proyecto.

Es importante recordar el concepto de complementariedad previsto en el tercer párrafo del art. 41 de nuestra Constitución Nacional, entendida como la potestad provincial para dictar leyes en

materia ambiental que sean compatibles con las sancionadas a nivel nacional. Esta complementariedad sólo puede elevar estándares y nunca menoscabar principios los mínimos establecidos en el ámbito nacional.

El Proyecto en cuestión resulta en principio, contrario a la Ley General del Ambiente (Ley Nacional de Presupuestos Mínimos N° 25675), ya que gran parte de su articulado carece de operatividad; sus normas no revisten expresamente el carácter de orden público provincial; la función de complementariedad normativa o bien de maximización resulta exigua e incluso numerosas de sus disposiciones perforan el umbral mínimo dispuesto por la ley nacional, es decir, violan el principio de congruencia establecido por el Art. 4 de la LGA. Por todo ello, recomendamos su revisión íntegra o bien la elaboración de un nuevo texto normativo que contemple y respete la legislación ambiental nacional y que profundice la protección ambiental a nivel provincial.

A continuación, en un análisis fundamentalmente jurídico, señalaremos, por una parte, aquellas normas que resultan objetables del Proyecto, por no coincidir con sus propios fundamentos expresados o bien por violar disposiciones ambientales constitucionales y nacionales. Por otra parte, resaltaremos aquellos instrumentos de política ambiental incorporados al texto del Proyecto que constituyen una novedad en la institucionalidad ambiental, y que serían beneficiosos al nuevo marco normativo provincial, maximizando los estándares mencionados.

¿Cuáles son los problemas que presenta el Proyecto de Ley?

Señalaremos a continuación algunos ejes claves cuestionables y que entendemos deberían modificarse del Proyecto que comentamos:

1) Confusiones semánticas en el objeto de la ley (Artículo 1).

Aunque pueda ser considerada en principio una cuestión menor, debe advertirse cierta confusión semántica en la redacción del objeto del Proyecto en su artículo 1º. Allí se menciona que los objetivos ambientales se persiguen “*a partir del logro de una adecuada convivencia de los habitantes con su entorno en el territorio de la provincia de Córdoba*”. De ello se desprende que la promoción y consecución de las políticas ambientales estarían condicionadas a un supuesto logro en la convivencia de los habitantes con su entorno. Consideramos que debería quedar claro y sin lugar a confusiones justamente lo contrario. Vale decir, que es necesaria la nueva ley “*para el logro de una adecuada convivencia...*”, Sin dudas, la Provincia de Córdoba hoy se encuentra lejos de esta situación, y es por eso que esta pieza legislativa se torna de fundamental importancia para nuestro presente y futuro.

2) Falta de operatividad de sus disposiciones.

El proyecto deja librada gran parte de su mandato a la reglamentación que en algún momento dicte el Poder Ejecutivo Provincial. En casi la totalidad del Proyecto, es la Autoridad de Aplicación, dependiente del Poder Ejecutivo, quien en definitiva decidirá sobre cuestiones de sustancial importancia que entendemos deberían ser resueltas en sus lineamientos básicos por el Poder Legislativo Provincial. Su posterior

reglamentación, sea por decreto o por resoluciones ministeriales o administrativas, no equivale al consenso ni al status alcanzado por la norma emanada de la Legislatura como órgano de pluri-representación política y legitimidad social. Como ejemplo, delegan su ejecución en la vía reglamentaria, perdiendo así toda su operatividad, los artículos 9, 10 y 11 (sobre Evaluación de Impacto Ambiental); 14 y 15 (Evaluación Ambiental Estratégica); 28 y 29 (Información y diagnóstico ambiental); 31 (Participación ciudadana); y 32 (Seguro ambiental).

3) Omisión del ordenamiento rural o no urbano en la regulación del Ordenamiento Territorial Ambiental (Artículos 6 y 8).

El art. 6 establece que “*El Ordenamiento Territorial Ambiental es un instrumento imprescindible para armonizar la convivencia entre las actividades humanas y el entorno*”. También sería necesario legislar y señalar la compatibilidad y armonía ambiental que debe existir entre las diferentes actividades humanas entre sí. En ese sentido, debe tenerse específicamente en cuenta el ámbito natural-cultural donde los recursos utilizados para una actividad no perjudiquen la realización o viabilidad de proyectos lindantes. A su vez, es importante remarcar que también deberán armonizarse tales actividades con el impacto sobre las comunidades o asentamientos humanos cercanos quienes deben tener especial participación para lograr esta adecuada “armonización” y convivencia.

Por otra parte, el art. 8 sólo se refiere a “*actividades y desarrollo urbanos*”, dejando una laguna normativa respecto del ordenamiento rural o no urbano (aéreas periurbanas). Asimismo, entendemos que resulta poco coherente

mencionar como elementos relevantes para el planeamiento urbano “e) *La conservación y protección de ecosistemas significativos*”; y “f) *El mapa de ordenamiento territorial del bosque nativo provincial elaborado de acuerdo a la Ley N° 9814 y modificaciones y actualizaciones del mismo*”, tópicos con acentuada y eminente presencia en el ámbito rural, olvidado en el texto presentado.

4) Inadecuada e insuficiente regulación de la Evaluación de Impacto ambiental y de participación ciudadana a través de Audiencias Públicas (Artículos 9, 10 y 11)

El art. 9 estipula que “*En los casos que corresponda, conforme a la reglamentación que al efecto se dicte, la Autoridad de Aplicación deberá instrumentar el procedimiento de participación ciudadana, en forma previa (...)*” y el art. 11 dice que “*Asimismo, los ciudadanos o interesados, las Organizaciones No Gubernamentales y el Defensor del Pueblo podrán solicitar la realización de la Audiencia Pública, cumpliendo los requisitos y plazos que se determinen por la Autoridad Ambiental*”, Ambas disposiciones violentan terminantemente la operatividad y obligatoriedad de las audiencias públicas como instancias previas a la planificación y evaluación de resultados de una determinada actividad o emprendimiento. Lo que es facultativo en el decreto reglamentario provincial 2131/00, como es el caso del llamado a audiencia pública, la Ley 25675/2002 lo torna necesario como instancia obligatoria dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En el art. 10 se establece que “*A los fines de instrumentar el procedimiento de participación ciudadana la Autoridad de Aplicación determinará los proyectos*

sobre aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”, delegando en la Autoridad de Aplicación el criterio de selección previo sobre si el proyecto/actividad corresponde que sea evaluado conforme la Evaluación de Impacto Ambiental. Ello contrasta claramente con el art. 11 de la Ley 25675, que dispone que “*Toda obra o actividad que (...) sea susceptible de degradar el ambiente, (...) estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución*”.

En un contexto de escasa regulación, con una deferencia injustificada al Poder Legislativo, se marca sin embargo que la consulta será “no vinculante”. Esa característica está justificada en la medida en que el objetivo de estos mecanismos no es el de someter a votación una decisión pública sino enriquecer ese proceso con perspectivas de diferentes personas. Con ese objetivo, sería importante agregar la necesidad de que la decisión pública contraria a la decisión manifestada en una audiencia pública, deba responder a los argumentos allí presentados y que haya desestimado. De esta manera, aumenta la rendición de cuentas y se jerarquiza la participación pública, aún sin hacerla vinculante.

El artículo 11 establece un deber de informar proactivamente, lo cual es elogiado. El texto del proyecto establece que “*la Autoridad de Aplicación publicará en su página oficial (página web) e informará sobre los nuevos proyectos que ingresen al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*”. Sin embargo, dicho artículo resulta por demás amplio y vago por cuanto bastaría con informar el nombre de los proyectos que inician este procedimiento de Evaluación. Esta redacción debería incluir puntos

relevantes de la información a hacer pública de manera proactiva.

5) Debilitamiento de los roles de control y fiscalización que deben estar a cargo del Estado, otorgando a profesionales particulares la potestad de certificar el cumplimiento de la normativa ambiental (Artículo 22).

En su artículo 20, el Proyecto remite a la Ley Provincial N° 10.115 que crea la Policía Ambiental como organismo encargado de controlar, verificar, inspeccionar, sancionar las conductas y actividades que impacten negativamente en el ambiente. A continuación, el artículo 21 establece la Auditoría Ambiental como instrumento de evaluación, control y fiscalización de las actividades antrópicas impactantes.

Sin embargo, el Artículo 22 prescribe que *“La Auditoría Ambiental tiene carácter de declaración jurada, deberá ser suscripta por el responsable y un profesional inscripto en el registro temático y servirá para certificar el cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y/o del Marco Normativo Ambiental vigente”*. Debe tenerse en cuenta que el registro temático de profesionales fue establecido por el Art. 12 del decreto provincial 2131/00, a los fines de que los titulares de los proyectos o emprendimientos puedan requerir informes o aportes de profesionales registrados para auditar impactos ambientales. En ese sentido, el actual proyecto excede terminantemente la capacidad de agencia de dichos profesionales. Así, se les otorga a los profesionales inscriptos la potestad de “certificar” el cumplimiento de las pautas y normativa ambiental vigente, atribuyendo facultades inadmisibles e indelegables en manos de profesionales privados. Dicho poder de policía y el control del cumplimiento de las

exigencias y disposiciones ambientales debe ser siempre realizado por órganos estatales. Es el Estado quien debe sustanciar y aprobar las auditorías realizadas y quien debe ejecutar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con todos los recaudos y prescripciones nacionales y provinciales que éste implica. De otro modo, y en el marco de una economía de mercado, se genera un sistema que potencialmente incentiva una certificación liviana y veloz, en la medida en que no existen controles por parte de autoridad pública de esas auditorías.

6) Tratamiento de la Educación Ambiental a través de expresiones de mero deseo, carentes de obligatoriedad y minimizando su esencial importancia (Artículos 24 y 25).

Entendemos que el mandato de los artículos 24 y 25 no es operativo y se reduce a meras declaraciones de buenas intenciones. En efecto, no se establece la obligatoriedad de incorporar la problemática y agenda ambientales a las currículas escolares y a los ámbitos de educación no formal. Expresiones como “coordinar” e “incentivar el tratamiento de aspectos ambientales” no equivalen, de ninguna manera, a deberes públicos a la altura de los objetivos del Proyecto de Ley.

7) Total ausencia de regulación del diagnóstico ambiental (Artículos 26 a 29).

A pesar de ser un instrumento esencial de la política ambiental, el Proyecto solo menciona el diagnóstico ambiental en uno de sus títulos. Sin embargo, en ninguno de los artículos subsiguientes se hace mención a él, No se establece su alcance ni los principales criterios sustanciales y procedimentales para su ejecución en el articulado. No se

establecen tampoco qué acciones deben llevarse adelante una vez realizado el diagnóstico ambiental y en especial no se ordena la recomposición ambiental frente a los pasivos ambientales que puedan surgir. Creemos que este instrumento es de fundamental importancia para que la provincia pueda conocer y mejorar su realidad en materia ambiental. Por esta razón consideramos imprescindible una regulación completa para una adecuada instrumentación posterior.

8) Inadecuada regulación del derecho a la información ambiental y falta de referencia a la obligación de ofrecer información de forma proactiva por parte de la Autoridad de Aplicación (Artículos 26 a 29).

Nuevamente se omite dictar disposiciones que brinden un marco legal operativo y garantista respecto del derecho de acceso a la información pública ambiental. El artículo 28 establece que “La Autoridad Ambiental establecerá por vía reglamentaria los requisitos que permitan instrumentar el acceso a la información por parte de los ciudadanos (...)” y el art. 29 sostiene que es un “(derecho) que la provincia profundizará en su instrumentación y funcionamiento a través de la Autoridad Ambiental”. En definitiva, este articulado pareciera no aportar ninguna herramienta conceptual ni práctica a la exigibilidad del derecho a la información ambiental, sino que simplemente se atiene a describir el marco normativo existente en la materia y de aplicación en la provincia.

En este punto no existen referencias a la obligación de la Autoridad de Aplicación de brindar información de manera proactiva. La única mención a este respecto se hace al momento de la regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental en el ya mencionado artículo 11. Consideramos que en el contexto

actual de desarrollo de tecnologías de la información, es necesario establecer obligaciones de proveer información de manera proactiva, sin depender de las solicitudes específicas realizadas por los particulares.

9) Restricción al principio de participación ciudadana a través de cuestionamientos que dependen de la discrecionalidad de la Autoridad Ambiental (Artículos 30 y 31).

El art. 30 establece que “*Todos los ciudadanos tienen derecho a participar y opinar...*”, limitando el mandato nacional más amplio que dispone que “*Toda persona tiene derecho a ser consultada*” (art. 19 Ley 25675), no solo los ciudadanos.

El artículo 31, en una clara restricción a las prescripciones relativas a participación ciudadana, establece que “*La Autoridad Ambiental garantizará que los ciudadanos, las organizaciones que los representan o el Defensor del Pueblo tengan instancias de participación para ser escuchados, cuando los mecanismos no hayan sido previstos por algún motivo, y establecerá los requisitos, oportunidad, plazos y las exigencias de representatividad de la solicitud*”. Dicha norma recorta el alcance de la Ley Nacional (arts. 20 y 21 Ley 25675), transformando en no obligatoria la instancia de participación, y sometiéndola a requisitos y criterio discrecionales de la Autoridad de Aplicación. Una vez más, se posterga la exigibilidad y ejecución directa de la ley provincial, marcando y potencialmente restringiendo con la conjunción disyuntiva “o” quienes pueden participar. En su lugar, debería agregarse la conjunción “y” para que adquiriera un inconfundible carácter inclusivo.

¿Cuáles son los puntos positivos de este Proyecto de Ley?

A continuación marcaremos los puntos que entendemos maximizan los presupuestos mínimos y cuya incorporación resultarían sumamente positivos:

1) Evaluación ambiental estratégica. Es un procedimiento innovador como instrumento de política ambiental de carácter preventivo, que incidiría en la toma de decisiones y planificación gubernamental respecto de las directrices y políticas públicas ambientales a desarrollarse de la provincia. El art. 12 expone que deberán incluirse *“consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales, y que luego es evaluado por la Autoridad Ambiental”*.

Seguidamente, el artículo 14 del Proyecto señala taxativamente los casos en qué casos la evaluación ambiental estratégica resulta obligatoria, a la vez que todos los no comprendidos quedan a disposición de la “decisión” del Gobernador. Entendemos que esta opción facultativa a cargo del Poder Ejecutivo no se condice con el orden público ambiental. Por el contrario, aquellos planes o políticas públicas que afecten relevantemente el ambiente deberían ser sometidos a esta Evaluación sin otros condicionamientos. Asimismo, el listado de temáticas que serán sometidos a esta evaluación resulta escaso, dejando de lado discusiones como la matriz energética de la provincia o los planes de transporte provinciales.

2) Planes de Gestión ambiental. Estos planes son otra novedad en la institucionalidad ambiental provincial, consistentes en un ejercicio regulador, programador y controlador de los proyectos y actividades que los diferentes actores pretenden desarrollar en el territorio provincial o que actualmente estén funcionando. Su propósito es orientar e identificar las fases de un determinado proyecto u obra, comprobando la información aportada por los actores públicos y privados, estableciendo medidas de prevención, sostenibilidad, seguridad y recomposición ambiental. Sin embargo, es importante destacar que la referencia del artículo 16 a *“los actores que impactan el ambiente”* es por demás vaga y podría incluir a todas las personas que habitan el territorio de la provincia.

3) Incentivos y premios. En consonancia con el art. 26 de la Ley 25675, el Proyecto presenta un mecanismo de reconocimiento e incentivos a aquellos emprendimientos que guarden una responsabilidad ambiental y social con su entorno. Lamentablemente, el artículo 33 establece criterios para dicho reconocimiento de manera alternativa e individual, no en forma conjunta. Como resultado, el cumplimiento de uno solo de esos criterios habilita a considerar una actividad como merecedora de un premio. En este sentido, el mencionado artículo establece que se premien aquellas actividades que “cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a. Emprendimientos que tengan implementado en su actividad un sistema de gestión ambiental.
- b. Actividades y empresas que hayan reducido la emisión de gases de efecto invernadero.

- c. Emprendimientos que hayan reducido su huella de carbono
- d. Actividades y empresas que hayan implementado acciones en el marco de un sistema de responsabilidad empresaria.
- e. Actividades de procesos antrópicos impactantes en desarrollo que voluntariamente hayan presentado su Plan de Gestión Ambiental.”

Por otra parte, los criterios expuestos son claramente insuficientes, para generar incentivos al cumplimiento de la normativa ambiental. En efecto, los incisos a) y e) constituyen requisitos obligatorios para funcionamiento y aprobación de emprendimientos que puedan impactar de manera relevante en el ambiente. Por lo tanto, resulta una contradicción esencial que sean tratados como opcionales y dependientes de un voluntarismo empresario a los fines de lograr reconocimientos.

La clara deficiencia de este artículo combinado con el debilitamiento de las funciones de control del Estado parece sugerir una excesiva confianza en la capacidad de las iniciativas comerciales e industriales de proteger el ambiente.

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, en la que los actores sociales trabajen colectivamente en la promoción de procesos sustentables de ampliación de oportunidades. Con estos fines, FUNDEPS impulsa la potenciación de las capacidades de los diferentes actores de la sociedad a través de la capacitación, el cabildeo, la investigación, el litigio estratégico y la cooperación.

:: Misión.

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