



## ÍNDICE

Prólogo	9
Nota del autor a la primera edición	11
Introducción	13
Capítulo I El marco jurídico del ambiente	17
Capítulo II	
Materias legíslables con alcance nacional	21
Introducción	21
1. Materias que la Constitución manda a legislar a nivel nacional	23
1.1. Leyes comunes o materias de fondo, artículo 75:12 de la Constitución Nacional	23
1.1.1. Introducción	23
a. El derecho de fondo. Naturaleza jurídica	23
b. Materias de fondo. Limite	24
c. El derecho ambiental y el derecho de fondo	24
1.1.2. Derecho civil ambiental	25
1.1.3. Derecho penal ambiental	28
1.1.4. Derecho comercial ambiental	29
1.1.5. Derecho ambiental minero	30
1.1.6. Derecho laboral ambiental	31
1.1.7. Conclusiones al punto 1.1	32
1.2. Legislación federal	33
1.2.1. Leyes generales para toda la Nación, artículo 75:12 de la Constitución Nacional	33
1.2.2. Facultades tributarias	33
1.3. Presupuestos mínimos de protección, artículo 41 de la Constitución Nacional, tercer párrafo	34
1.3.1. Introducción	34
1.3.2. Contenido de los presupuestos mínimos	35
1.3.3. Contenido del "derecho al ambiente" según la Constitución Nacional	35
a. Primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional	36
b. Segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional	40
c. Cuarto párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional	45
d. Artículo 43 de la Constitución Nacional	46
1.3.4. Objetivos que los presupuestos mínimos de protección ambiental deben respetar	47
1.3.5. Conclusión al punto 1.3	48
1.4. Otros argumentos constitucionales para legislar el derecho ambiental con alcance nacional	49
1.4.1. Igualdad ante la ley, artículo 16 de la Constitución Nacional	49
1.4.2. Bienestar General. Preámbulo y artículos 75:18 y 75:19 de la Constitución	51

2. Legislación ambiental destinada a aplicarse más allá de su jurisdicción de origen	52
2.1. Leyes nacionales de adhesión	52
2.1.1. Ley nacional 13.273 de bosques y tierras forestales	53
2.1.2. Ley nacional 20.284 titulada: Plan de prevención de situaciones críticas de contaminación atmosférica	53
2.1.3. Ley nacional 22.421 de protección y preservación de la fauna silvestre	54
2.1.4. Ley nacional 22.428 de fomento de la conservación de suelos	54
2.2. El caso especial de la ley nacional 24.051 de residuos peligrosos	54
2.3. El Pacto Federal Ambiental	55
3. Materias que el derecho comparado legisla con alcance nacional o regional	56
Introducción	56
3.1. Legislación de la Unión Europea	56
3.2. Legislación de algunos países de Europa. Muestreo ejemplificativo	60
3.2.1. España	60
3.2.2. Francia	62
3.2.3. Italia	63
3.2.4. Suecia	65
3.3. Legislación de algunos países de Latinoamérica. Muestreo ejemplificativo	67
3.3.1. México	67
3.3.2. Colombia	68
3.3.3. Perú	70
3.3.4. Brasil	71
4. Materias que los proyectos de código ambiental nacional intentaron legislar	72
4.1. Proyecto Blanco: "Código ambiental de la República Argentina"	72
4.2. Proyecto Elías: "Régimen básico para una política ambiental nacional"	73
4.3. Proyecto Yrigoyen: "Ley nacional de protección del ambiente"	74
4.4. Proyecto del Senador Libardo Sánchez	75
4.5. Proyecto Menem: "Ley sobre protección del medio ambiente"	75
4.6. Proyecto Alvarez: "Ley de protección del medio ambiente"	76
5. Materias que incluyen los anteproyectos de ley sobre presupuestos mínimos	76
5.1. Anteproyectos del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (MEyOSP)	77
5.2. Anteproyecto del Centro Empresario Argentino para el Desarrollo Sustentable (CEADS)	79
5.3. Anteproyecto del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	80
5.4. Proyecto de ley nacional del ambiente del Senado de la Nación	81
5.5. Gestión de la SRNyDS en materia de presupuestos mínimos de protección	82
6. Conclusiones. Matriz de materias legislables con alcance nacional	83

### Capítulo III

Problemas ambientales de la Argentina, respuesta de la legislación vigente, identificación de lagunas jurídicas. Propuesta para subsanarlas

87

#### Introducción

87

#### 1. La extinción acelerada de especies vivas

90

##### 1.1. El problema

90

##### 1.1.1. La biodiversidad

90

##### 1.1.2. Los bosques

91

##### 1.1.3. Otros hábitats naturales

91

##### 1.1.4. El deterioro de los suelos

92

##### 1.1.5. La fauna silvestre

92

##### 1.1.6. La propiedad intelectual

92

1.2. Respuesta de la legislación vigente al problema planteado	93
1.2.1. Biodiversidad	94
a. Constitución Nacional, artículo 41	94
b. Ley 22.421 de fauna silvestre y su decreto reglamentario 691/81	94
c. Ley 22.344 de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES)	97
d. Ley 24.375 de biodiversidad	98
e. Ley 24.376, aprobación del convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales	100
f. Ley de patentes 24.481, modificada por ley 24.572	101
1.2.2. Protección de hábitats naturales	101
a. Ley 13.273 de bosques	101
b. Ley 22.211 - Desgravación fiscal a las tierras anegadizas	103
c. Ley 22.913 - Régimen nacional de emergencia agropecuaria	104
d. Ley 22.351 de parques nacionales y áreas protegidas nacionales	105
e. Decreto 2148/90- Reservas naturales estrictas.	106
f. Ley nacional 22.428 y decreto reglamentario 681/81 -Fomento y conservación de suelos	106
g. Ley 23.919 de adhesión al convenio RAMSAR sobre protección de humedales	107
h. Ley 24.701 - Aprueba la lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación	108
1.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	109
1.4. Solución propuesta	110
2. La contaminación atmosférica	110
2.1. El problema	110
2.1.1. La contaminación del aire urbano	111
a. en materia vehicular	112
b. LA contaminación del aire por fuentes industriales	112
2.1.2. La lluvia acida	113
2.1.3. El adelgazamiento de la capa de ozono	114
2.1.4. El cambio climático	116
a. La situación en argentina	117
2.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado	119
2.2.1. Ley 19.587 - Calidad del aire en el ambiente laboral	119
2.2.2. Ley 20.284 sobre contaminación atmosférica	120
2.2.3. Ley 24.295 sobre Cambio Climático	121
2.2.4. Ley 23.724 sobre protección de la capa de ozono	121
a. Ley 23.778. Protocolo de Montreal	122
b. Ley 24.040 régimen de utilización y comercialización de las sustancias controladas	122
c. Ley 24.167. Enmienda de Londres	123
d. Ley 24.418. Enmienda de Copenhague	123
2.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	124
2.4. Propuesta jurídica para subsanar el problema planteado	125
3. La contaminación del agua	126
3.1. El problema	126
3.1.1. La contaminación del agua subterránea	127
3.1.2. La contaminación del agua de superficie	128
3.1.3. Problemas interrelacionados	129

3.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado	130
3.2.1. Normas de fondo	130
a. Código Civil	130
b. Ley 2.797 - Prohibición de vertir efluentes sin tratamiento previo	130
c. Código de Comercio - Ley de Navegación	131
d. Código Penal	131
e. Ley de residuos peligrosos. Sanciones penales previstas	133
f. Ley 19.587 y decreto reglamentario 351/7972 -Policía, Seguridad e Higiene del Trabajo	133
3.2.2. Legislación nacional	134
a. Ley 16.526 - Remoción de obstáculos a la navegación	134
b. Decreto ley 22.190 - Contaminación de aguas navegables	134
c. La ley nacional 24.051 y su decreto reglamentario 831/93	135
d. Ley 24.093 de Puertos	135
e. Decreto 1886/83 - Reginave	136
f. Ordenanza Marítima Ns2dela PNA	136
3.2.3. Convenios internacionales	136
a. Ley 21.947 - Protocolo de Londres	136
b. Ley 23.456 - Convenio de Bruseias	136
c. Ley24.089- Convenio MARPOL	137
d. Ley 24.292 - Convenio OPCR-90	137
3.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	137
3.4. Modificaciones propuestas al régimen vigente	138
4. La deficiente prestación del servicio de saneamiento hídrico	139
4.1. El problema	139
4.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado	140
4.2.1. Leyes del trabajo. Ley 19.587	140
4.2.2. Código Alimentario Nacional. Ley 18.284	140
4.2.3. Ley 24.658	141
4.2.4. Antecedentes	141
a. Ley 13.577de OSN	141
b. Reforma del Estado. Ley 23.696. Privatización. Decreto 999/92	142
4.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Detección de lagunas	144
4.4. Solución propuesta ante el problema planteado	145
5. La creciente acumulación de residuos sólidos	147
5.1. El problema	147
5.1.1. Su disposición final	148
5.1.2. El reciclaje	149
5.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado	150
a. Proyecto de ley sobre gestión de los residuos domiciliarios. Presupuestos mínimos de protección (artículo 41 de la Constitución Nacional)	151
b. Régimen para el aprovechamiento ecológico de los residuos domiciliarios	153
5.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	154
5.4. Propuesta de solución al problema planteado	155

6. Residuos peligrosos. Plantas de tratamiento y disposición final. El riesgo en su instalación y operatividad frente a la necesidad de dar algún tratamiento a ese tipo de residuos	155
6.1. El problema	155
6.2. Respuesta de la legislación vigente frente al problema planteado	157
6.2.1. Constitución Nacional	157
6.2.2. Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos	157
6.2.3. Ley 24.051 de residuos peligrosos	158
a. Ámbito de aplicación	161
6.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	163
6.4. Solución propuesta en torno al problema planteado	164
7. los desechos nucleares	165
7.1. El problema	165
7.2. Respuesta de la legislación vigente frente al problema planteado	166
7.2.1. Constitución Nacional	166
7.2.2. Ley 25.018. Régimen de gestión de residuos radiactivos	166
7.2.3. Legislación sobre residuos peligrosos	167
7.2.4. Legislación nacional en materia nuclear	167
a. Ley 24.804 de la actividad nuclear	170
b. Ley 24.498 - Código de Minería	171
c. Ley 17.048 - Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	172
7.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas	173
8. La inexistencia de información acerca del estado del ambiente. El deficiente acceso a la información disponible	173
8.1. Planteo del problema	173
8.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado	175
8.2.1. Pacto Federal Ambiental: Principio 19 de la Declaración de Río	175
8.2.2. Constitución Nacional, artículo 40	176
8.2.3. Constitución Nacional, artículos 41, 2do párrafo y 42	176
8.2.3. Resolución 423/92 del Instituto Argentino de Calidad y Sanidad Ambiental	179
8.2.4. Decreto 1474/94 - Sistema nacional de normas de calidad y certificación	181
8.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas. Alternativas propuestas para subsanar el problema planteado	182
8.3.1. Sistema de información	182
8.3.2. Participación pública en proyectos con incidencia ambiental	182
8.3.3. Eco-etiquetas	184
8.3.4. Evaluación del impacto ambiental y auditorías ambientales	184
9. La externalización del costo por el daño ambiental generado y el incumplimiento del principio contaminador - pagador	185
9.1. El problema	185
9.1.1. La externalización de los costos ambientales	185
9.1.2. El principio contaminador pagador. Su correcta interpretación	186
9.2. Primera aproximación a las figuras jurídicas propuestas para mitigar el problema planteado	188
9.2.1. La evaluación del impacto ambiental	188
9.2.2. Las auditorías ambientales	190
9.2.3. La participación pública. Remisión	191
9.2.4. El tributo ambiental y los instrumentos económicos	191
9.2.5. Conclusión	192

9.3. Respuesta de la legislación vigente al problema planteado	193
9.3.1. Antecedentes legislativos en materia de evaluaciones del impacto y auditorías ambientales	193
a. Ley 24.354 de inversiones publicas, decreto 1427/94, decreto 720/95 y resolución 164/95 SRNYDS	194
b. Ley 24.051 y decreto reglamentario 831/93 de residuos peligrosos	198
c. Ley 22.421 y su decreto reglamentario 691/81 de fauna silvestre	203
d. Ley 24.375 de conservación de la diversidad biológica	203
e. Código de minería (artículos 249 y siguientes) y ley nacional 24.228. Actividad minera	204
f. Resolución 105/92 y 252/93 de la Secretaria de Energía de la Nación. Hidrocarburos	205
g. Leyes 23.879 y 24.539 - Construcción de represas hidroeléctricas	205
9.3.2. Antecedentes legislativos en materia de instrumentos económicos	206
a. El régimen de cuotas de resarcimiento por contaminación que establecía el decreto 2.125/78 (derogado) en cabeza de la ex - OSN	207
b. el actual sistema conformado por los decretos 674/89 y 776/92. Derechos especiales de vertido	209
9.4. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Detección de lagunas jurídicas	210
9.4.1. En materia de evaluaciones del impacto ambiental	210
9.4.2. En materia de instrumentos económicos	212
10. La falta de prevención. Lo irremediable ante el daño ambiental	213
10.1. El problema	213
10.2. Primera aproximación acerca de las figuras jurídicas propuestas para mitigar el problema planteado	214
10.2.1. Los instrumentos económicos. Mecanismo preventivo	214
10.2.2. El seguro ambiental	215
10.2.3. Los fondos de garantía	216
10.2.4. La prevención de grandes accidentes. Remisión	216
10.2.5. Las evaluaciones del impacto ambiental y las auditorías ambientales. Remisión	216
10.2.6. Difusión de la información. Remisión	217
10.2.7. La participación pública. El énfasis preventivo	217
10.3. Respuesta de la legislación vigente. Remisión	218
11. Los grandes accidentes	218
11.1. El problema	218
11.2. Respuesta de la legislación vigente ante el problema planteado. Legislación laboral. Disposición 8/95 DNHSST	221
11.3. Contrastación entre el problema planteado y la legislación vigente. Lagunas jurídicas detectadas. Propuesta a proyectar en la legislación	223
12. La insolvencia frente al desastre ambiental	224
12.1. El problema	224
12.2. Delegetata	226
12.3. Contrastación entre el problema y la legislación. Identificación de lagunas jurídicas	227
12.4. De lege ferenda	228

Capítulo IV	
Propuestas legislativas para subsanar las lagunas jurídicas detectadas	229
Introducción	229
1. Sistema de información ambiental	229
1.1. Sistemas de información ambiental existentes	229
1.1.1. Naciones Unidas	230
1.1.2. Unión Europea	231
1.2. Sistema Nacional de Información Ambiental propuesto - SNIA	232
1.3. Límites del derecho a la información en materia ambiental	233
2. Participación pública en proyectos con incidencia en el ambiente	234
3. La etiqueta ecológica	235
3.1. Concepto	236
3.2. La experiencia extranjera	237
3.2.1. Alemania "el ángel azul"	238
3.2.2. Unión Europea. Reglamento de la CEE 92/880 del 23 de marzo de 1992	239
3.2.3. EE.UU	240
3.2.4. Japón	241
3.3. Propuesta para su implementación. Lineamientos mínimos	241
4. LA evaluación del impacto ambiental	242
4.1. Principios generales	243
4.1.1. Capacidad técnica del evaluador	243
4.1.2. Confidencialidad.	243
4.1.3. Puesta a disposición de la información por parte de la administración pública	244
4.1.4. Responsabilidad por la información proporcionada	244
4.1.5. Información pública	244
4.1.6. Legitimación activa	244
4.2. Pasos procesales mínimos y denominación uniforme para cada uno de ellos	245
4.2.1. Declaración jurada del impacto ambiental (DJIA) o estudio preliminar del impacto ambiental	245
4.2.2. Estudio del impacto ambiental (EsIA)	247
4.2.3. Evaluación del impacto ambiental (EvIA). Consulta pública	249
4.2.4. Declaración del impacto ambiental (DIA)	249
4.2.5. Exclusiones	250
5. La auditoria ambiental	250
5.1. Lineamientos mínimos para una ley nacional en materia de auditorías ambientales	250
6. El seguro ambiental	252
6.1. Alternativas para asegurar el riesgo por daño ambiental en el marco de nuestra legislación vigente	253
6.1.1. Alternativa 1: Contratar un seguro múltiple	253
6.1.2. Alternativa 2: Contratar una Reaseguradora extranjera de gran solvencia a través de una Aseguradora local	254
6.1.3. Alternativa 3: El Autoseguro	255
6.2. Características propias del seguro por riesgo de daño ambiental	256
6.2.1. Limitación del monto	256
6.2.2. La contaminación preexistente	256
6.2.3. Efecto preventivo de la contratación de un seguro	257
6.2.4. Conclusión	257

6.3. Bases para la elaboración de una póliza de seguro por riesgo de daño ambiental	258
6.3.1. Definiciones	258
6.3.2. Cobertura	260
a. Naturaleza y Extensión de la cobertura	260
b. Suma máxima	261
c. Riesgos: conceptos excluidos	261
d. Vigencia del seguro	262
e. Siniestros cubiertos	262
f. Información	262
g. Inspección y prevención de siniestros	263
h. Alteraciones del riesgo	263
i. Reticencias. Fraude o dolo. Exclusión	263
j. Siniestros	264
k. Indemnización de siniestros	266
6.4. Puntos que deberán pactarse para cada caso particular antes de suscribir la Póliza	267
7. los fondos de garantía o compensación	267
7.1. Características	267
7.2. Principales fondos existentes	269
7.3. Tipos de fondo	270
7.4. Propuesta para la instrumentación de un fondo de compensación como complemento al régimen de responsabilidad y seguros en materia ambiental	270
8. La prevención de grandes accidentes. Modelo propuesto en base a los principios rectores de la Directiva 82/501 CEE	271
9. El tributo ambiental	273
9.1. Tributo. Noción. Elementos esenciales	273
9.2. Caracterización del tributo ambiental	274
9.2.1. El mecanismo para recuperar costos o financiar actividades ambientales	274
9.2.2. El efecto correctivo o modificador de conductas	275
9.3. La aplicación práctica de los tributos ambientales	275
9.4. Principios constitucionales del derecho tributario	276
9.4.1. Legalidad	276
9.4.2. Igualdad frente al impuesto y las cargas públicas	277
9.4.3. Generalidad	277
9.4.4. No confiscatoriedad	278
9.4.5. Razonabilidad y Proporcionalidad	279
9.4.6. Finalidad	279
9.5. Clases de tributo existentes	279
9.5.1. Impuesto	280
9.5.2. Tasa	282
9.5.3. Contribución especial	283
10. los instrumentos económicos. Sistema de premios y castigos	283
10.1. Introducción	283
10.2. Instrumentos económicos utilizados por los organismos de cuenca en EE.UU.	284
10.2.1. ICPRB - Interstate Commission on the Potomac River Basin (USA)	284
10.2.2. MWRA - Massachusetts Water Resources Authority	285
10.2.3. TVA - Tennessee Valley Authority (USA)	287
10.2.4. BRA - Brazos River Authority (Texas - USA)	288
10.3. Instrumentos económicos utilizados por las agencias del agua en Francia	289
10.4. Conclusiones	291
10.5. Consideraciones finales	291



11. Sistema de gestión de residuos domiciliarios en base a premios y castigos	292
11.1. Necesidad de interconexión de los subsistemas legal-institucional y económico respectivamente	292
11.2. La Eco-etiqueta como herramienta jurídica en la gestión de los residuos domiciliarios	293
11.3. El tributo ambiental aplicado a la gestión de residuos domiciliarios	293
11.4. Sistema de premios y castigos para la gestión domiciliaria de residuos en base a una estructura tarifaria	294
11.5. Líneas directrices para una regulación de presupuestos mínimos en la materia	295

## Capítulo V

Análisis de técnicas legislativas para legislar con alcance nacional y uniformar la legislación ambiental	299
1. El sistema codificador	299
1.1. Factibilidad constitucional de sancionar un código del ambiente	299
1.2. Beneficios de la codificación	300
2. La modificación de la legislación de fondo, diferencia con los presupuestos mínimos	301
3. los presupuestos mínimos de protección. Naturaleza jurídica	302
3.1. Distribución de la competencia normativa	302
"Corresponde a la Nación dictar las normas"	302
3.2. Contenido	304
3.2.1. "... que contengan los presupuestos mínimos de protección"	304
a. El precedente del derecho español	306
3.2.2. "... y a las provincias las necesarias para complementarlas"	308
a. La Unión Europea. Un análisis comparativo	309
3.3. Alcance. Similitud en cuanto a su aplicación con la legislación de fondo	311
3.3.1. Sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales	311
3.4. Conclusión	312
4. los compromisos ambientales asumidos con el mercosur. Incidencia en nuestra política ambiental interna	314
4.1. La política ambiental en el Mercosur	314
4.2. Hitos que marcan el camino de la política ambiental en el Mercosur	314
4.2.1. Reuniones preparatorias	314
4.2.2. El Tratado de Asunción	315
4.2.3. Protocolo del Valle de Las Leñas	315
4.2.4. La Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA)	315
4.2.5. El Subgrupo de Trabajo número 6 (SGT6)	316
4.3. El protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre medio ambiente	317
4.4. Incidencia de la política ambiental del Mercosur en nuestra política ambiental interna. Presupuestos mínimos	317

## Capítulo VI

Conclusión. Lineamientos para una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental	319
1. Conclusión	319
2. Lineamientos para una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental	322

Título I - Principios de política ambiental	322
---	-----

Título II - Instrumentos de gestión ambiental	325
1. Derecho a la información ambiental. Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA)	326
2. Participación pública en proyectos con incidencia ambiental	327
3. Sello verde	328
4. Evaluación del impacto ambiental	329
Declaración jurada del impacto ambiental (DJIA) o estudio preliminar del impacto ambiental	330
Estudio del impacto ambiental (EslA)	331
Costo del estudio y la declaración previa	333
Puesta a disposición de la información por parte de la Administración Pública.	333
Confidencialidad	334
Responsabilidad por la información proporcionada	334
Evaluación del impacto ambiental (EvIA)	335
Declaración del impacto ambiental (DÍA)	335
Exclusiones	336
Solicitud de ampliación de la evaluación	336
5. Auditoría ambiental	336
6. Seguro ambiental	338
7. Autoseguro	339
8. Fondos de compensación	339
9. Prevención de accidentes mayores	340
10. Instrumentos económicos y fiscales (tributo ambiental)	341
 Título III - Protección de los recursos naturales	 341
1. Agua	341
2. Aire	344
3. Biodiversidad	345
4. Suelo	345
 Título IV - Residuos	 346
1. Residuos domiciliarios e industriales que no entran en la categoría de especiales	346
2. Residuos peligrosos	347
3. Residuos radiactivos	348
 Bibliografía	 349
 Bibliografía consultada	 349
 Documentos consultados	 356
 Diccionarios consultados	 359