

# Quince principios para tener en cuenta

Por Mario Eduardo Roitbarg

Proyectar leyes de protección ambiental, así como sus respectivos reglamentos para asegurar su operatividad, constituye una delicada tarea que debe ser encarada con seriedad, so pena de asistir al fracaso de normas legales bien intencionadas, pero que no han tomado en cuenta sencillos principios de orden jurídico que, más que de una tarea de gabinete, nacen de la experiencia de años de ejercicio de tal actividad.

La determinación de esos principios, a los que se ha identificado como de técnica legislativa, es el motivo de este trabajo, que sólo pretende colaborar con aquéllos llamados a ejercitar la admirable tarea de legislar.

Sin pretender agotar el tema, seguidamente se enumeran los recaudos más comunes que deben ser considerados.

*Mario Eduardo Roitbarg es Prefecto Abogado de la Prefectura Naval Argentina donde se desempeña como Jefe de la División Asuntos Legales del Departamento Contaminación y Mercancías Peligrosas. A su vez, es miembro de la Comisión Prevención de la Contaminación de las Aguas y Costas del IAP.*

**1** Es preciso que exista un glosario de definición de términos como parte integrante de la ley (aunque esté incluido en un anexo de la misma).

**2** En el texto de la ley deben exponerse claramente las obligaciones a cargo de los administrados, lo que constituirá el régimen o sistema de dicha ley. Sus términos deben ser precisos y unívocos, a fin de facilitar su interpretación.

**3** Debe evaluarse el régimen de responsabilidad que debe imprimirse a la ley. Si bien en nuestros sistemas jurídicos latinoamericanos, de tradición románica, el principio general de responsabilidad civil (donde abrevia el derecho administrativo) es de corte subjetivo, cuando se legisle sobre cosas o sustancias que entrañen riesgo o peligro intrínseco, es aconsejable optar por el criterio de responsabilidad objetiva, que dimana de la teoría del riesgo creado por el agente.

**4** Es imprescindible la identificación de los sujetos a quienes alcanzarán las sanciones por incumplimiento del régimen legal, así como la mención expresa de las penalidades por dicho incumplimiento (por ejemplo, multas de \$..... a \$....., suspensiones, inhabilitaciones, clausuras, etc.). No hay que olvidar que la facultad de crear penas corresponde a la órbita del Poder Legislativo. Si lo hiciere el Poder Ejecutivo, ello sería inconstitucional.

**5** La tipificación de las distintas conductas antijurídicas, respetando el marco expresado en los puntos 2. y 4., puede hacerse a través del decreto reglamentario. Hay que recordar que en el derecho contravencional administrativo, al igual que en el derecho penal, se exige el requisito de la tipicidad para la incriminación de las conductas no deseadas. No obstante y para evitar confu-

siones, conviene aclarar que, en materia de legislación penal y a diferencia de lo que sostenemos en el ámbito administrativo, la tipificación de conductas es privativa del Poder Legislativo (en este caso Nacional).

**6** En la formulación de la ley no debe descuidarse el aspecto técnico. Para mayor aclaración, cabe mencionar que la conducta que se capte debe ser técnicamente posible. El hecho técnico es presupuesto necesario de toda formulación jurídica y no al revés.

**7** Una buena ley debe designar la autoridad de aplicación de la misma. Esta autoridad de aplicación debe ser local (inmediatez para efectuar el contralor y la comprobación de infracciones), debe estar técnicamente dotada en materia de equipamiento necesario para el cumplimiento de sus funciones (laboratorios, equipos de campo, movilidad) y de igual forma en cuanto a capacidad de sus inspectores y analistas (suficiente número de los mismos, titulación profesional o técnica, programas de capacitación, realización de simulacros, etcétera).

**8** La autoridad de aplicación debe poseer un reglamento detallado del procedimiento sumarial-contravencional. En él, se expondrán los principios de fondo que informan la materia y su correlación procedimental.

**9** Es un error generalizado incluir normas penales en una ley de este tipo.

**10** En caso de necesitarse legislación de apoyo de tipo penal, el Poder Legislativo Nacional deberá modificar el Código Penal por una ley separada.

**11** En este supuesto, se deberá evitar cometer errores doctrinarios, como incluir en las figuras penales institutos ajenos a la materia, tales como la responsabilidad



de tipo indirecta o refleja, propia del derecho civil y administrativo. Es también inconveniente sancionar penalmente conductas culposas, aconsejándose captar sólo las dolosas.

**12** La defensa de los intereses difusos, si bien resulta deseable, puede llevar a prolongados trámites legislativos, especialmente si la constitución política del país no contiene una norma que garantice a sus habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano. Desde ya que un procedimiento legislativo correcto en esta materia implica la captación del tema, amén del texto constitucional, subsiguientemente en el Código Civil, Código Penal, los respectivos Códigos de Procedimientos y la legislación básica referida al derecho administrativo.

**13** Una solución alternativa la brinda directamente el derecho administrativo.

En una ley de protección del medio ambiente puede responsabilizarse, solidaria y objetivamente, a los causantes del daño ambiental, imponiéndoles el deber de restaurar el ambiente dañado.

Como es sabido que las obligaciones de hacer no pueden ejecutarse coercitivamente, la ley preverá que la tarea de restauración del ambiente dañado la efectúe subsidiariamente la autoridad de aplicación y repita de los causantes los gastos que la tarea le insuma (ejecutables judicialmente por un procedimiento similar a la vía de apremio). Esto se complementa con un sistema de fianzas obligatorias asegurativas del cobro. Cabe aclarar que lo reseñado es de aplicación independiente al sistema contravencional ya expuesto en puntos anteriores.

**14** Resta efectuar una recomendación respecto del juzgamiento administrati-

vo de las contravenciones. Por ser éste un tema difícil, si la autoridad de aplicación no está capacitada para desempeñarlo, se aconseja la creación de Tribunales Ambientales especializados.

**15** Por último, toda ley de esta especie debe prever la revisión de sus sentencias administrativas en materia contravencional, por parte de un tribunal de justicia, cuya actividad será reclamada por vía recursiva, evitando así futuras tachas de inconstitucionalidad.



*Eficiencia  
en la Exploración y Producción  
de Gas y Petróleo*

**Pluspetrol S.A.**  
**La Rioja 301 - Buenos Aires - Argentina**