



Legislación ambiental en la República Argentina

Durante las *Segundas Jornadas de Preservación de Agua, Aire y Suelo en la Industria Petrolera* que tuvieron lugar en San Martín de los Andes del 5 al 10 de mayo pasado se realizó un Panel sobre Legislación ambiental en la República Argentina.

La mesa redonda, integrada por representantes de diferentes empresas y organismos, hizo un análisis de las distintas legislaciones ambientales que reproducimos en esta entrega.

El Panel —moderado por el Ing. José Marini de Esso SAPA— estuvo integrado por el Dr. Gabriel Maquiavelo del Estudio Allende y Brea, el Dr. Horacio Fernández de Shell CAPSA, el Dr. Gerardo Gallardo de YPF S.A., la Dra. María Pardo de Petrolera Santa Fe, el Dr. Santiago Ruiz Freites de la provincia de Mendoza y el Dr. Mario Roitbarg de la Prefectura Naval Argentina. La que sigue es una síntesis de los conceptos más relevantes de sus integrantes.

El Panel comenzó con la exposición del Dr. Gabriel Maquiavelo, del Estudio Allende y Brea quien hizo referencia al notable crecimiento de la legislación ambiental en los últimos años destacando la sanción de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos que establece un sistema integral conocido como el sistema “de la cuna a la tumba”, es decir, desde que el generador produce los residuos hasta la disposición final. Asimismo, distintas normas se han ido sancionando por distintos entes como por ejemplo la Secretaría de Energía, normas tales como tanques subterráneos de combustibles, normas en el sector eléctrico, la de Entes Reguladores como el Ente Tripartito de Obras Sanitarias, el Ente Nacional de Regulación Eléctrica, el ENARGAS, con normas específicas sobre el tendido de gasoductos.

Luego se refirió a algunos casos judiciales muy renombrados en donde algunos jueces han entendido esta problemática no solamente desde el punto de vista penal sino también civil. “Existen casos donde el daño y la responsabilidad ambiental están siendo reconocidos por nuestra jurisprudencia, y ha habido una apertura al concepto de intereses difusos en donde un particular puede reclamar por un daño que no lo afecta a él directamente pero sí a toda la comunidad, como es el caso ambiental”.



Gabriel Maquiavelo

La Reforma de la Constitución en 1994 ha incorporado el tema ambiental al texto constitucional: en la parte de declaraciones, garantías y derechos ha habido un reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano, equilibrado y apto para su desarrollo.

La introducción del concepto del desarrollo sostenible generó un impacto muy importante en la industria y en el comercio.

En este sentido, el Gobierno Nacional va a tener que establecer una ley de carácter marco estableciendo algunos principios fundamentales del derecho ambiental. Luego las provincias deberán ir complementando, dando el contenido y las jurisdicciones locales, esto quiere decir que serán los propios jueces provinciales y locales los que deban aplicar este tipo de normas ambientales sin perjuicio de que siempre existe la posibilidad de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia que es el órgano Superior de control del sistema federal. La Constitución le ha dado jerarquía reconociendo la acción de amparo de carácter ambiental.

¿Cómo se presenta el futuro de la legislación ambiental tanto desde el punto de vista político como legislativo y administrativo? El país carece de una estructura administrativa eficiente para llevar siempre a cabo lo que las normas pretenden hacer cumplir. Existen algunos programas financiados

por el BID. La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano tiene un programa muy importante para el desarrollo institucional ambiental con participación de cuatro provincias y existe la necesidad también de crear una estructura de coordinación entre entidades provinciales y nacionales. Desde hace algunos años, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) reúne a todas las organizaciones gubernamentales dedicadas al tema ambiental pero aún no ha tenido una labor que se vea plasmada realmente en hechos concretos. En este punto los esfuerzos deben estar orientados a trabajar mucho para lograr justamente lo que el Pacto Federal Ambiental —firmado por el Presidente de la Nación y todos los Gobernadores— pretende: una armonización de las políticas y las legislaciones ambientales.

Otro de los aspectos es que el Código Civil tiene reconocida desde hace tiempo la responsabilidad objetiva, es decir sin culpa, con otras normas que también se complementan como el artículo 2618, que habla sobre las molestias causadas en predios vecinos por humos, olores, ruidos y una serie de daños de carácter ambiental, en la relación de vecindad. La Ley de Residuos Peligrosos también establece un sistema de responsabilidad civil más estricto que el incorporado en el Código Civil en el cual el generador es responsable incluso en caso de transferencia, transformación o tratamiento del residuo.

Este panorama muestra que la responsabilidad ambiental es bastante más estricta que la civil y presenta algunos casos que deben ser analizados en profundidad para que

el concepto de daño ambiental creado en nuestra Constitución Nacional y la obligación de recomponer tengan un carácter más realista y de posible cumplimiento por parte de las empresas.

Otro de los factores que necesariamente deberá tener un tratamiento definitivo es el delito ecológico, es decir la necesidad de incorporar en el Código Penal algunos delitos que necesariamente tiene que contemplar. El Decreto 831 que reglamenta la Ley de Residuos Peligrosos establece algunos requisitos para la limpieza en casos de derrame, así como también las resoluciones de la Secretaría de Energía sobre derrames producidos por tanques subterráneos de combustibles; la Resolución 419/93 complementada por la 404/94, si bien no crea un sistema de responsabilidad ambiental, establece obligaciones y requisitos para tratar de sanear ese tipo de derrames o vertimientos.

Finalmente, el Dr. Gabriel Maquiavelo concluyó haciendo referencia a que "si bien, comparativamente con los países desarrollados estamos atrasados, vamos por buen camino y con el esfuerzo de todos —empresas, técnicos, gobierno, organizaciones no gubernamentales—, debemos trabajar en profundidad y seriamente para tener una legislación ambiental eficiente, no sólo para nosotros sino para las generaciones futuras, lo cual es mucho más importante".

¿Cómo surge el Derecho Ambiental en Argentina?

La exposición siguiente correspondió al Dr. Horacio Fernández, de Shell CAPSA, y estuvo orientada a las consideraciones que debe tener un legislador o un regulador en materia ambiental antes de elaborar una norma, ponerla en práctica o sancionarla. ¿Cómo surge el Derecho Ambiental en la Argentina? Surge por dos causas que se pueden detectar en los últimos diez años. La primera es un **efecto de demostración** de los países de altos ingresos es decir países desarrollados. Ningún país subdesarrollado —de bajos ingresos— genera por sí mismo una preocupación ambiental. Entonces, la primera incorporación del Derecho Ambiental que hacemos en la Argentina es básicamente por efecto de demostración. Copiar textualmente una norma de países avanzados genera en otros ambientes muchos peligros. La segunda causa es también un **efecto riqueza**. Los países que no tienen un ingreso per capita alto no se preocupan del medio ambiente. En aquellos países cuyo ingreso per capita es de hasta 2000 dólares, el tema ambiental no existe; en los de 2000 a 7000 dólares, hay algunas industrias que empiezan a ser cuestionadas y en aquellos superiores a 7000 per capita, está prohibido poner cualquier industria. En síntesis,

estos dos efectos son los que han inducido el Derecho Ambiental en Argentina.

Luego se refirió a los valores protegidos por el Derecho Ambiental en la legislación argentina. "Si empezamos por la Constitución Nacional, vemos que el primer valor es la salud humana, el segundo es un ambiente sano y equilibrado y el tercero es la mención a tener un desarrollo humano sostenido".

Otro valor mencionado en la nueva Constitución es la composición del daño que en la industria petrolera es un elemento de gravitación. En este momento se está discutiendo reformar un punto del proyecto de Ley de Hidrocarburos que elevó el Poder Ejecutivo al Congreso y es el aspecto de tratamiento de los superficiales. Estos reclaman, y con razón, que el daño sea minimizado dejando el campo en el mismo estado en que estaba. Esto es prácticamente imposible ya que a veces multiplica varias veces el valor de la tierra.

Si bajamos el nivel de legislación federal o nacional como la Ley de Residuos Peligrosos, vemos que los bienes protegidos empiezan a ampliarse y ya no es sólo la salud humana sino la de todos los seres vivos.

Los artículos 2 y 3 de esta Ley también incluyen, como objetivos, preservar la fauna, la flora, la atmósfera, el agua y el suelo, aunque éstos no son valores u objetivos finales sino instrumentales en función de la vida humana.

A nivel provincial, la Ley marco de Mendoza, que es la 5961, habla de la utilización racional del suelo, la atmósfera y el agua o sea valores instrumentales, pero luego agrega la flora, la fauna, la gea, es decir todo lo inorgánico de la provincia y el paisaje.

Como puede verse, cuanto más local es la legislación, más valores tiende a proteger. Finalmente esta misma Ley habla del uso racional de las fuentes energéticas y de los recursos naturales. Mendoza es una provincia petrolera pero también el recurso hídrico es sumamente importante. Entonces, con mucha razonabilidad, ha incluido estos valores como fundamentales para la legislación ambiental.

Posteriormente, hizo una pequeña reseña sobre cuáles son los intereses particulares que entran en conflicto y sobre los valores que a veces interfieren y distorsionan al regulador o legislador tratando de influirlo para su beneficio.

Entre los intereses pueden detectarse: consultoras, fabricantes de equipos, empresarios, políticos, periodistas.

¿Cuáles son los puntos que debe considerar un legislador o un regulador antes de ini-



Horacio Fernández

ciar o encarar una legislación de medio ambiente? En principio, un análisis de costo-beneficio de lo que se va a regular. O sea, si la regulación impone costos mayores que los beneficios, no debería regularlo. Este es un concepto muy difícil de medir, sobre todo si se hace desde el punto de vista económico. La tasa de descuento que se incluye en un proyecto influye muchísimo sobre todo en los proyectos ecológicos que son de largo alcance y que afectan a

varias generaciones. Otro aspecto importante es quién paga el costo de la contaminación o del daño: la comunidad vía impuestos o la industria que genera el daño. En algunos casos si el costo es exorbitante y no lo puede afrontar en forma inmediata, la misma comunidad tiene que absorberlo e ir gradualmente trasmitiéndolo al generador del daño.

Lo lógico sería que el costo de la contaminación lo absorbiera la misma persona que lo provoca, pero a veces hay industrias que no pueden subsistir si una legislación les impone ese costo que antes no tenían. La simultaneidad con otras medidas ha creado gran polémica y un ejemplo fue el de las naftas en el que hubo un incentivo fiscal para crear naftas sin plomo. Las empresas comenzaron a hacer inversiones para producir naftas sin plomo pero la industria automotriz no estaba obligada a producir autos con catalizadores hasta 1997. Recién entre 1997 y 1999 será obligatorio producir autos con catalizadores en nuestro país, por lo tanto, la norma de las naftas sin plomo fue prematura.

La aplicación gradual de la legislación es un punto muy importante. El medio ambiente es un tema de gran inercia temporal, ya que los resultados o efectos de los daños ambientales se ven después de mucho tiempo. Entonces, la aplicación gradual de las medidas es un componente importante, no es como cambiarle la mano a una avenida, que se puede y se debe hacer de un día para otro. Las nuevas regulaciones deben darse con un tiempo de adaptación a todas las empresas y a todas las industrias, porque los costos son muy importantes.

Otro de los puntos analizados fue el de los derechos adquiridos. Si una industria se instaló en un lugar en un momento determinado de acuerdo con las normas que le permitían producir en determinadas condiciones y al tiempo, esa legislación ambiental cambia ya que comienzan a restringirse las emisiones de esa industria porque se descubre que pueden ser más dañinas, entonces ¿hay derechos adquiridos de esa empresa para terminar de pagar sus inversiones?

En este sentido, ¿tiene derecho una empresa a seguir contaminando? Estas son preguntas que tiene que plantearse un legislador. Un ejemplo muy ilustrativo digno de mencionar es el caso de un aeropuerto que se construye lejos de la ciudad, en un lugar descampado. Progresivamente se van produciendo asentamientos urbanísticos cerca de él ya que el aeropuerto es una fuente importante de trabajo, y al final esos mismos vecinos empiezan a quejarse del ruido que produce. La historia termina cuando el aeropuerto debe ser trasladado por causa del ruido.

Otro de los puntos que debe tener en cuenta un legislador en temas ambientales es si es necesaria una legislación dura o blanda. Las normas duras son las que crean sanciones penales muy graves y un caso tipo en Argentina es la Ley de Residuos Peligrosos, que hasta configura delitos penales. Algunos dicen que no los podría haber creado porque la Constitución permite solamente al Congreso Nacional crear leyes con delitos penales siempre que sean dictadas como leyes federales y no locales como lo es la de Residuos Peligrosos. Por otro lado, un ejemplo de legislación blanda es la Resolución 105 de la industria del petróleo que surgió de una serie de recomendaciones que formuló el IAP a la industria petrolera y no tiene delitos penales.

Luego se refirió a la disyuntiva entre intervención directa o técnica del mercado. La intervención directa sería una prohibición de hacer algo, por ejemplo se sabe que el cigarrillo causa cáncer de pulmón, entonces se prohíbe el cigarrillo o, aplicando técnicas de mercado, se eleva su precio tratando de disuadir el consumo de ese producto dañino o se le hace pagar a la empresa el costo de la contaminación por vía de impuestos.

Otro aspecto es la certeza de la causalidad. En el medio ambiente no hay certeza de que la causa esté relacionada con el efecto. A veces, se descubre mucho tiempo después que las causas que en un momento determinado parecían ser determinantes de un efecto, no lo son tanto como se pensó en su momento.

Entonces, ¿qué debe hacer un legislador antes de sancionar una norma prohibitiva que a veces aumenta el costo de producción? El calentamiento global es también un tema ejemplificador ya que hace 10 años se pensaba que los resultados del calentamiento en la atmósfera iban a ser mucho más catastróficos y mucho más empinada su curva de lo que hoy se está entendiendo. Los últimos modelos de computación han incorporado las corrientes oceánicas y el factor nubes y están descubriendo que el incremento del calentamiento es mucho menor del que se pronosticaba hace diez años. Entonces, todo lo trata- do en la Conferencia de Río de Janeiro sobre

emisiones y control de emisiones de anhídrido carbónico parece tener menos urgencia que lo que se pensaba hace 10 años atrás.

Antes de legislar sobre un tema, es importante analizar la capacidad de control y de sanción. ¿Qué quiere decir esto? Si hacemos una norma que no va a ser controlada, es decir que la autoridad de aplicación (se llame Fisco, Secretaría de Energía) no va a tener los elementos para controlar efectivamente lo que la norma está imponiendo, para después sancionar a quien no cumple, esa norma no sirve y genera una competencia desleal entre aquellos que la cumplen y los que no lo hacen. O sea, produce un efecto totalmente contrario: los cumplidores de la norma que no tiene aplicación se ven altamente perjudicados y aumentan sus costos. En síntesis, no se pueden crear normas sin tener asegurados los mecanismos de control y de sanción.

Finalmente, se refirió a la aplicación no discriminatoria de una norma que la haga ineficaz. Un ejemplo sobre este tema es el referido a los aceites usados que ahora están en discusión. Estos son considerados residuos peligrosos por la Ley y se los debe tratar como tales según las normas inferiores de la Ley correspondiente. En tal sentido, todas las estaciones de servicio en jurisdicción federal deben inscribirse como generadores. Pero por otra parte, cerca del 40 por ciento del mercado de aceites no se canaliza por estaciones de servicio sino que los cambios de aceite se hacen en casa o en industrias que no están alcanzadas por la Ley de Residuos Peligrosos. Esto es un ejemplo de tratamiento que por ser selectivo o discriminatorio, resulta ineficaz.

Como conclusión, señaló la complejidad de la creación de normas que regulen el medio ambiente, la necesidad de crear equipos interdisciplinarios integrados por técnicos que conozcan científicamente el problema, por economistas, ya que la variable económica es importante, dado que la Constitución habla de desarrollo económico, es decir que acepta el cálculo del costo-beneficio, y por juristas que tengan conocimiento del tema federal, de responsabilidad civil y de sanciones.

Seguridad en las bocas de expendio de combustibles

El Dr. Gerardo Gallardo, de YPF S.A., abordó el tema de la seguridad en bocas de expendio de combustibles líquidos y de las responsabilidades emergentes de las operaciones afines con dicha actividad, conceptos que hoy en día —comentó— vienen claramente asociados con la idea de la defensa de los recursos natura-

les, la tutela de la salud de la población y los derechos de ésta a gozar de un ambiente sano y limpio.

Refiriéndose ya a la competencia para regular tales medidas de seguridad en las bocas de expendio de combustibles líquidos, indicó que esa facultad corresponde básica e históricamente al Poder Ejecutivo Nacional. Ello surge de la vieja Ley 13660 de 1949, aún vigente, por la cual todas las instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento de combustibles líquidos o gaseosos deben ajustarse en todo el territorio de la Nación a las normas y requisitos que establezcan el poder administrador central —para satisfacer la seguridad y salubridad de las poblaciones— y el abastecimiento normal de los servicios públicos y privados; si bien luego su reglamentación, dictada a través del Decreto N° 10877/60, limitó su aplicación sólo a las grandes instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento.

Con posterioridad, la misma Ley Nacional de Hidrocarburos N° 17319 de 1967 ratifica de un modo genérico este precepto al establecer a través de su artículo 2° que todas las actividades que integran el ciclo de los hidrocarburos, incluida la última etapa relativa a su comercialización, estarán a cargo de empresas estatales (hoy desaparecidas), privadas o mixtas, conforme a las disposiciones de dicha ley y a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo Nacional.

Señaló también que la misma Ley 13660, de acuerdo con el sistema de nuestra organización federal, ya dejaba a salvo las competencias eminentemente locales de las provincias y municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre que no se opusieran a las finalidades de dicha ley nacional.

Asimismo, en el año 1989 y dentro del marco de la política fijada por el gobierno nacional en miras a la desregulación integral de la actividad hidrocarburífera, el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto N° 1212, destacándose entre su normativa la que pone en vigencia el régimen de libre instalación y titularidad de bocas de expendio, pero sujeta a las normas de seguridad y técnicas que establezcan las reglamentaciones generales vigentes, dejándose expresamente a salvo la continuidad en la aplicación de las normas dictadas por el poder central que ya regían al iniciarse dicho proceso de desregulación.

En igual sentido, resulta ilustrativo lo que expresa el antúltimo considerando de la Resolución SE N° 404/94 en cuanto a que la Secretaría de Energía de la Nación es la autoridad de aplicación de las Leyes 13660, 17319 y sus



Gerardo Gallardo

normas complementarias y del Decreto 1212/89, delimitando los poderes de la Nación, las provincias y los municipios que otorgarán los derechos de habilitación cuando corresponda y tendrán el control final que establece dicha Resolución 404/94 para este tipo de instalaciones, además del poder de policía urbanístico, territorial y en materia de higiene, propio de los poderes locales.

La vigencia de la jurisdicción nacional en materia de seguridad en bocas de expendio de combustibles, se ve asimismo presente en el proyecto de reforma de la Ley 17319 originado como consecuencia del proceso de provincialización de los hidrocarburos dispuesto por la Ley 24145, en tanto dicho proyecto determina que el **Ente Federal de los Hidrocarburos**, organismo autárquico que se prevé funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, estará a cargo de dictar todas las reglamentaciones técnicas aplicables a la actividad de industrialización y comercialización de hidrocarburos, relativas a la seguridad y la preservación ambiental, sin alterar la potestad del Gobierno Nacional de establecer la política nacional en materia de hidrocarburos.

Luego, el Dr. Gallardo hizo mención a las disposiciones legales concretas aplicables en materia de seguridad en estaciones de servicio y demás bocas de expendio, destacando que en 1983 con la sanción del **Decreto 2407** aparece la reglamentación específica en materia de seguridad para este tipo de instalaciones (que habían quedado fuera de los alcances del Decreto 10877/60) luego modificada y complementada por el Decreto N° 1545/85 y por la Resolución SSE N° 173/90.

Se trata del Decreto 2407/83 -comentó-, de una minuciosa reglamentación que establece entre sus principales ítems las medidas de carácter edilicio que deben observarse en el diseño y construcción de una boca de expendio, la designación y clasificación de las zonas de riesgo ante la posible presencia de vapores inflamables, la forma en que deben ser llevadas a cabo las operaciones a fin de preservar la seguridad del local en superficie, como asimismo todas aquellas obligaciones destinadas a evitar pérdidas de combustibles desde los tanques subterráneos hacia el subsuelo, a fin de prevenir de manera concreta, toda posible contaminación de los terrenos contiguos y de las napas de agua subyacentes.

En este último sentido, citó una serie de disposiciones contenidas en el Decreto 2407/83, que tiene un efecto directo sobre el cuidado de los recursos naturales, como la que establece la obligación básica de la firma expendedora de controlar diariamente el movimiento de combustibles y su registro por escrito en planillas especiales que deben estar siempre a disposición de la autoridad

de contralor, con el objeto de detectar cualquier diferencia de producto que pueda estar denotando pérdidas en cada tanque y/o en sus cañerías asociadas.

Asimismo, la que determina que los tanques subterráneos (los actualmente denominados S.A.S.H.), deberán estar contruidos con chapas de acero soldado de un espesor mínimo en función de su diámetro, debiendo ser probado en taller bajo una presión antes de ser revestido, previendo asimismo, que en aquellos lugares en que por su ubicación, una pérdida pudiera afectar a subsuelos vecinos, túneles y/o cámaras de servicios públicos y/o pozos de extracción de agua, el tanque a instalar deberá contar con una protección especial, como revestimiento de hormigón, tanque de doble pared, etcétera.

Otra norma de singular importancia en materia de seguridad en bocas de expendio de combustibles es la **Resolución N° 419** del 13/12/93 de la Secretaría de Energía, la que fuera modificada casi íntegramente por su similar N° 404 del 21/12/94.

Por esta resolución, la fiscalización del cumplimiento de las condiciones de seguridad en bocas de expendio de combustibles (que también alcanza a refinerías de petróleo, plantas de comercialización de combustibles y plantas de fraccionamiento de gas licuado de petróleo) queda a cargo de profesionales independientes y empresas auditoras de seguridad especializadas, las que deberán ser habilitadas y estar inscriptas en un Régimen especial que funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Combustibles dependiente de la Secretaría de Energía de la Nación.

Estas auditorías deben ejercitar los controles materiales a que refiere la misma Resolución 404/94 y reportar sus informes técnicos sobre el estado de seguridad que presente la instalación auditada, dentro de las 48 horas de producidos, a la Dirección Nacional de Combustibles, a la firma auditada, a las empresas de bandera que corresponda y a las autoridades provinciales y municipales competentes.

Para poder ser inscriptas, estas auditorías deben acreditar capacidad técnica y económico-financiera suficiente para realizar los trabajos de su especialidad y asumir las responsabilidades derivadas de sus tareas, debiendo, además, constituir una garantía endosada a favor de la Secretaría de Energía equivalente a 500 mil dólares, la que será ejecutable ante el cumplimiento negligente o doloso de las tareas de control a su cargo; siendo de competencia de las provincias y municipios tomar las medidas que corresponda respecto del resultado de los informes que involucren a las empresas expendedoras y/o depósitos de combustibles.

Luego, el Dr. Gallardo expuso sobre la periodicidad con que deben ser sometidos

los S.A.S.H. y líneas subterráneas ya instalados o por instalarse, a las correspondientes pruebas de hermeticidad.

Así, para tanques nuevos o instalados durante el último año anterior a la vigencia de la Resolución 404/94 y hasta cinco años de antigüedad, se fija la obligación de realizar un ensayo de hermeticidad cada cinco años. Para tanques de más de cinco años de antigüedad y hasta diez años, un ensayo cada tres años y para tanques de más de diez años, un ensayo cada dos años; resultando que para todos aquellos S.A.S.H. que cuenten con más de cinco años de antigüedad resulta obligatorio realizar una prueba de hermeticidad antes del 31 de diciembre de este año.

Además, todas las instalaciones S.A.S.H. existentes de acero desnudo deberán contar, para la misma fecha, con un sistema de protección anticorrosiva consistente en la aplicación de protección catódica, cualquiera sea la edad de la instalación. Para todas estas tareas de control de estanqueidad de tanques, las auditorías deberán utilizar tecnologías y equipamientos capaces de detectar pérdidas conforme a parámetros mínimos similares a los de la EPA (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos) como ser: pérdidas de hasta 190 cm³/hora, confiabilidad de la detección de un 95 por ciento, etcétera.

Esta especial y justificada preocupación y dedicación de la norma respecto de las auditorías de los S.A.S.H. -agregó- haya sido quizás la causa de la omisión en regular la periodicidad con que deben ser auditadas las condiciones de seguridad de las instalaciones de superficie vinculadas a los S.A.S.H. (por ejemplo los surtidores, las bocas de carga de los S.A.S.H. y sus tuberías de ventilación), instalaciones que si bien están expresamente referidas dentro de las que corresponde auditar según el artículo 5° de la Resolución 404/94, no está dispuesto cada cuánto tiempo debe hacerse, con lo que la efectividad de los controles puede quedar relativizada en los hechos.

"Llama la atención esta omisión" afirmó el expositor, por cuanto la misma Resolución menciona que adicionalmente a las pérdidas hacia el subsuelo detectadas por los ensayos de hermeticidad de los S.A.S.H., pueden también producirse derrames y sobrelLENados a causa de malas maniobras y/o equipamiento defectuoso en las operaciones de superficie y durante las maniobras de carga y/o descarga de los S.A.S.H.

Con respecto a las medidas correctivas en el caso de producirse un accidente del que se derive una contaminación del suelo o de las aguas, la Resolución SE 404/94 prevé distintos métodos, como ser: remoción de la tierra contaminada y su reemplazo por suelo nuevo y limpio, venteo del suelo afectado con in-

yección de aire y recuperación de hidrocarburos, absorción con carbón activado, bioresaturación, limpieza del acuífero con recuperación de hidrocarburos, etc. Para el caso de derrames en superficie, la norma prevé proceder a su inmediato control mediante absorbentes que encapsulen los hidrocarburos, como asimismo la recolección del derrame y su tratamiento y/o disposición final informando de todo ello a la autoridad de aplicación.

Luego se refirió a las responsabilidades emergentes por el cumplimiento de las normas vigentes en materia de seguridad y, en su caso, por las acciones de remediación de suelos y/o acuíferos vinculados con la operación de las bocas de expendio de combustibles, haciendo para ello una distinción entre el antes y el después de la vigencia del Decreto N° 1212/89.

Con anterioridad al dictado de esta última norma y en virtud de lo dispuesto en el **Decreto 2407/85**, el responsable primario de la seguridad de las instalaciones propiamente destinadas al expendio de combustibles resultaba ser la empresa comercializadora del combustible, definiéndose como tal a la que proveyere regularmente de combustible a la estación de servicio, disponiendo para ello de las instalaciones necesarias y organización adecuada para su distribución.

Por su parte, el expendedor o sea el propietario, locatario o responsable de la explotación de la boca, quedaba obligado a mantener la construcción, instalaciones, equipos y demás instalaciones existentes en todo el recinto en que desarrolle su actividad así como todo lo relativo a su operación conforme con la aludida norma.

La situación descripta, explicó Gallardo, se vio modificada a partir de la instauración del régimen de libre instalación y titularidad de bocas mediante Decreto N° 1212/89, que trajo como contrapartida una mayor cuota de responsabilidad por parte del titular de la boca de expendio. En este sentido, la citada norma establece que los titulares de bocas de expendio deberán cumplir con los requisitos de capacidad técnica, comercial y económica que establezca la autoridad competente, asumiendo todas las responsabilidades que deriven del servicio.

Ese concepto resulta todavía más expreso al establecer que, respecto de las condiciones de seguridad, será responsabilidad total de la empresa propietaria y/o expendedora cumplir con las reglamentaciones nacionales, provinciales y municipales, siendo las provincias y las municipalidades quienes ejercerán el poder de policía y otorgarán los derechos de habilitación cuando correspondan, y que desde la entrada en vigencia del régimen de libre titularidad de bocas, quedará extinguida toda otra asignación de responsabilidad previa y derogadas las disposi-

ciones que se opongan a lo allí dispuesto.

Es decir que, a partir del dictado del Decreto 1212/89, todo lo atinente a la seguridad de las bocas de expendio, tanto se trate de las instalaciones involucradas en el suministro del combustible al usuario como del resto de los equipos y elementos en superficie y de la operación del establecimiento, resulta de responsabilidad de la firma expendedora o titular de la boca. Obviamente, también se ven alcanzadas por estas obligaciones las empresas comercializadoras en la medida en que ellas sean a su vez titulares de bocas mediante las que expenden los productos de su propia marca.

Tal sistema de responsabilidad ha quedado además ratificado por la ya citada Resolución SE 404/94, la que impone a la firma expendedora la obligación de contratar las auditorías encargadas de verificar la seguridad de sus instalaciones según las normas del Decreto 2407/84 y de dicha Resolución, como así también de llevar a cabo las reparaciones y/o trabajos que a esos efectos resulten necesarios.

El incumplimiento de la obligación de realizar las auditorías en los tiempos y modos establecidos en la presente Resolución, así como también la no ejecución de las reparaciones y otras medidas que en su caso se determinen en función de la seguridad de las instalaciones afectadas, dará lugar a la declaración de infracción de la boca de expendio por parte de la Subsecretaría de Combustibles, la que deberá solicitar a la autoridad municipal o provincial la inhabilitación inmediata del establecimiento hasta tanto se dé cumplimiento a las obligaciones pendientes, sin perjuicio de las demás penalidades que dicho incumplimiento pudiera generar.

Finalmente, el Dr. Gallardo concluyó su exposición haciendo referencia al interés directo que, sin perjuicio de las claras obligaciones en materia de seguridad a cargo de los titulares de las bocas de expendio, tienen las empresas comercializadoras en el correcto funcionamiento de las bocas de expendio, no sólo desde un punto de vista comercial por integrar las mismas su propio sistema de ventas, sino también en el aspecto institucional, por tratarse en la mayoría de los casos de empresas que ostentan los colores de una determinada marca en donde están en juego su prestigio y credibilidad frente al juicio del consumidor final.

En la provincia de Buenos Aires

A su turno, la **Dra. María Pardo**, de **Petrolera Santa Fe**, trató el tema de las regulaciones que se aplican en la provincia de Buenos Aires. Esta provincia es tal vez la más



María Pardo

conflictiva en cuanto a temas de jurisdicciones por una cuestión de proximidad con la Capital Federal y por una cuestión de intereses económicos ya que el 70% de las industrias nacionales del país están radicadas en esta provincia.

A nivel nacional además de la Ley 13660, que se aplica para las refinerías, la pri-

mera Ley es la 24051 de Residuos Peligrosos. En cada caso concreto va a tener que estudiarse si es aplicable o no o si la industria queda sujeta o no a esta Ley que por definición incumbe a todas las industrias que generen, traten o dispongan sus residuos en territorios sometidos a jurisdicción federal. En principio rige en Capital Federal y algunos territorios nacionales como por ejemplo, un parque nacional y, por vía de excepción, cuando se transportan residuos peligrosos de una jurisdicción a otra, o sea, a criterio de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

La Ley de Residuos Peligrosos tiene tres puntos muy conflictivos para las industrias. El primero es el tema de la tasa, que más bien es un impuesto pues tiene relación con la facturación de la empresa y no con el servicio de fiscalización de la misma. El segundo punto es que los residuos que pueden ser reutilizados o convertidos en insumos para otros procesos industriales son considerados residuos peligrosos. "Por todo el régimen de responsabilidad que implica -afirmó Pardo-, esta Ley desalienta el reciclado sobre toda la venta o el traspaso de residuos para ser utilizados por otra industria". El tercer punto es el de la responsabilidad civil. El generador del residuo sigue siendo el responsable en calidad de dueño de la cosa hasta que ese residuo se convierte en inocuo.

La segunda norma nacional es el Decreto 674 de 1989 modificado por el Decreto 776 de 1992. Este último, a partir de la privatización de Obras Sanitarias, transfiere el control de la contaminación hídrica a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Este decreto establece que en los partidos del norte y en Capital Federal, la Secretaría va a fiscalizar el control de la contaminación hídrica cualquiera sea el destino final de los efluentes, y en los partidos del sur, solamente los efluentes que vayan directa o indirectamente a colectores cloacales.

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, ésta ha sufrido en los últimos dos años una gran transformación legislativa y administrativa: se sancionó una Ley de Residuos Patogénicos (residuos hospitalarios) con su correspondiente decreto reglamentario; una Ley de Residuos Especiales (residuos peligrosos o industriales); se reformó y

se reglamentó la Ley de Radicación de Industrias; se modificaron las competencias ambientales; se reformó la Ley de Ministerios y se creó la Secretaría de Política Ambiental. Está en proyecto avanzado la reforma del decreto de radicación de industrias y se están negociando ciertos convenios con la Nación para crear un registro único tanto en Capital como en la provincia de Buenos Aires por todo el tema conflictivo que se genera por superposición de jurisdicciones.

La Ley 11.459 de Radicación de Industrias reglamentada por decreto 1601 de 1995, divide a las empresas en tres categorías: inocuas, incómodas y peligrosas. Las refinerías y petroquímicas quedan todas incluidas en la tercera categoría. Asimismo, establece la obligación de tener un certificado de aptitud ambiental para funcionar, que debe renovarse cada dos años. Las nuevas industrias que se vayan a instalar deberán seguir los siguientes pasos: consulta previa de factibilidad; presentación de la solicitud del certificado; luego, la provincia categoriza la industria y se notifica al interesado; se presenta una evaluación de impacto ambiental; aprobación u observación; si se aprueba, se entrega el certificado de aptitud ambiental. En el caso de los establecimientos de la tercera categoría se establece un monitoreo ambiental periódico. Para las instalaciones ya existentes, las obligaciones son las siguientes: presentar el Formulario anexo 3 a los fines de categorizar la industria; después hay un año para adecuar las instalaciones.

En principio las industrias ya instaladas no van a poder hacer modificaciones salvo que éstas impliquen una mejora en la tecnología o una mejora ambiental. Esta Ley y su decreto prevén sanciones para su incumplimiento: apercibimiento, multa y clausura preventiva, temporaria o definitiva.

La Ley 11.720 de Residuos Especiales aún no está reglamentada y está basada en la Ley Nacional de Residuos Peligrosos pero modifica aquellos puntos que eran bastante conflictivos para las empresas como son el tema de la tasa fija y de los insumos que no sean considerados peligrosos. Es importante observar la definición de residuo peligroso que da la provincia y que difiere del que le otorga la Nación. La Ley nacional considera residuo aquel que se produce antes de su tratamiento, cuando la empresa lo genera y lo trata en la misma planta; en cambio, para la provincia es cuando el generador se desprende de ese residuo.

Otra Ley es la 11.347 de Residuos Patogénicos, que son los residuos hospitalarios. Pero, ¿qué tienen que ver con la industria? Las industrias que tienen enfermerías están sujetas a esta Ley y todo aquel que manipule o disponga residuos patogénicos tiene que inscribirse como generador de residuos por

más pequeña que sea la enfermería, además de entrenar al personal en su manipulación.

Por último, hizo referencia a la Ley 5.965 sobre agua y atmósfera. Básicamente, las obligaciones que crea esta ley se refieren a que antes de arrojar cualquier effluente al medio, hay que pedir autorización a la Subdirección de Desagües Industriales de la Administración General de Obras y Servicios de Buenos Aires, en La Plata. Es un permiso de vertido precario (en cualquier momento puede ser revocado) y además periódicamente se llama a empadronamiento, es decir a presentación de declaraciones juradas.

La legislación en Mendoza

El Dr. Santiago Ruiz Freites desarrolló el tema de la legislación ambiental en la provincia de Mendoza. Se trata, particularmente, de dos normas que troncalmente receptan esta situación específica. En particular la Ley General de Aguas de la provincia de Mendoza y en general la Ley 5961 de Defensa del Ambiente. Con relación a la primera, ésta fue sancionada en 1884 y a pesar de su vetustez sigue hoy vigente con algunas modificaciones. Esta Ley crea el Departamento General de Aguas, hoy Departamento General de Irrigación, que tiene según la Constitución provincial mendocina características muy particulares porque es un organismo público descentralizado del poder central con autonomía financiera, presupuestaria y reglamentaria. Dentro de este departamento existe lo que se llama el Tribunal Administrativo que es quien tiene la facultad reglamentaria de emitir normas de carácter general a cumplir por todos los habitantes de la provincia. Es que el recurso hídrico tiene una importancia vital para esta provincia, debido a su escasez. El progreso de Mendoza se debe principalmente a la especial administración y regulación del agua y un dato para tener en cuenta es que solamente el 2,5% de toda su superficie es territorio cultivado. Todo el sistema de distribución de agua de la provincia y particularmente del riego tiene características muy especiales heredadas fundamentalmente del pueblo huárpe y de la legislación española a través de un especial y característico sistema de acequias y canales.

Con respecto al tema de la contaminación, esta Ley establece la posibilidad de que cuando algún establecimiento industrial contaminare las aguas con sustancias o propiedades nocivas para la salud el Superintendente General de Irrigación puede clausurar y suspender el establecimiento. En su artículo 134 establece que si aquella indus-

tria tuviera un derecho empadronado de aguas, es decir tuviera una concesión sobre aguas de la provincia será pasible de una sanción más severa todavía, como puede ser la caducidad de la concesión.

Con posterioridad a la sanción de la Ley General de Aguas se han establecido dos resoluciones que se refieren al tema contaminación y particularmente a la contaminación industrial o control de efluentes industriales. Se trata de las Resoluciones N° 634/87 de la Superintendencia y la N° 813/90 que establecen, ante todo, la creación de un registro único de establecimientos. Asimismo, prevé la inscripción de oficio de todos los establecimientos que vuelquen directamente

efluentes a los cauces hídricos de la provincia que puedan ser peligrosos. Estas resoluciones establecen condiciones de admisibilidad de estos líquidos fijando parámetros químicos o máximos de admisibilidad a los cuerpos receptores, estableciendo siempre la posibilidad de la autoridad de aplicación de establecer una elasticidad en la aplicación de estas normas o parámetros de acuerdo con la calidad que existe en el cauce receptor al tipo de aguas que

ese cauce transporta, ya que puede ser cauce de aguas vivas o de desagües.

La política actual del Departamento General de Irrigación en materia de contaminación es la aplicación del poder de policía pero con un sentido eminentemente preventivo más que represivo. La prevención pasa por la concientización sobre todo del industrial, del asesoramiento técnico inclusive gratuito y la firma de convenios con establecimientos industriales a fin de fijar plazos de adecuación progresiva a la calidad de los efluentes o para realizar determinadas obras de tratamiento.

Existe un convenio muy importante con el Ministerio del Ambiente y Obras Públicas de la provincia sobre el monitoreo de obras y tareas de la actividad petrolera de la zona sur de la provincia donde se ha establecido un presupuesto para el monitoreo anual de estas tareas. Este convenio está consensuado con las empresas que son las que abonan en forma proporcional el costo de este presupuesto. También existen convenios o relaciones de coordinación con el Ente Provincial del Agua y del Saneamiento que es el que regula los servicios de agua potable y saneamiento de la provincia.

Luego analizó la legislación específica ambiental y sobre todo la Ley N° 5.961 sobre Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente sancionada en 1992. Esta Ley tiene por objeti-



Santiago Ruiz Freites

vo la preservación del ambiente en todo el territorio provincial a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.

Se refirió a los artículos 16 y 17 de esta Ley. Con respecto al primero, éste establece que se aplicará para la defensa jurisdiccional: 1) de los intereses difusos y los derechos colectivos brindando protección a esos fines al medio ambiente, a la conservación del equilibrio ecológico, a los valores estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajistas; 2) de cualquier bien que responda en forma idéntica a necesidades comunes de grupos humanos a fin de salvaguardar la calidad de la vida social. Por su parte, el artículo 17 establece que cuando por causa de hechos u omisiones se generaren lesión, privación, perturbación o amenaza en el goce de intereses difusos y de intereses colectivos que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o de la sustentabilidad ambiental o afecten valores estéticos, urbanísticos, artísticos o arquitectónicos, paisajísticos u otros bienes vinculados al resguardo de la calidad de vida de las personas, podrán ejercerse ante los tribunales correspondientes: 1) la acción de protección de prevención de un daño grave inminente o la cesación de perjuicios actuales susceptibles de prolongarse y 2) la acción de reparación de los daños colectivos para la reposición de las cosas al estado anterior al menoscabo.

De todas maneras, para el ejercicio de estas acciones o defensas jurisdiccionales la Ley establece la legitimación para poder accionar, que la tiene fundamentalmente la Fiscalía de Estado de la provincia y las organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas de acuerdo con la reglamentación específica que tienen. De todas maneras se establece la posibilidad de denuncias de particulares ante la Fiscalía de Estado teniendo ésta la obligación en determinados plazos y de acuerdo con los tipos de denuncia de ejercer las acciones jurisdiccionales en defensa del ambiente.

Luego hizo referencia al Decreto 437/93 que es el primero que reglamenta a la Ley Provincial del Ambiente y particularmente a la evaluación en cuanto a la actividad petrolera. Este Decreto analiza la situación ambiental previa de la actividad petrolera, donde en principio se adoptan las normas y procedimientos del anexo 1 de la Resolución 105 de la Secretaría de Energía de la Nación con las modificaciones que el mismo decreto incluya. La autoridad de aplicación en este caso también es del Ministerio del Ambiente y Obras Públicas de la provincia. En su se-



Mario Roitbarg

gundo título se refiere a la evaluación y vigilancia permanente de la actividad petrolera, esto es, el después del monitoreo de obras y tareas con referencia a la actividad petrolera. Además, hizo referencia a los dos tipos de documentación que se les exige a las empresas petroleras. En primer lugar, los informes de partida, donde está detallado o se hace referencia al estado general de las instalaciones petroleras. Esto se hace una sola vez, pero de todas maneras cuando las empresas introducen modificaciones en sus instalaciones deben presentar anualmente un informe de situación con estas modificaciones. Este Decreto 437 establece también un régimen de sanciones sobre todo a aquellas empresas que no hayan cumplido con el procedimiento de impacto ambiental que el mismo decreto establece y que puede llegar inclusive, a la paralización o destrucción y demolición de las obras que se hayan realizado sin el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y que se evalúan, a juicio del Ministerio, como peligrosas para el ambiente.

Para finalizar, destacó que por Ley N° 5.917 se ha adherido a la Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos estableciendo que la autoridad de aplicación de la misma en el territorio de la provincia es el Ministerio del Ambiente y Obras Públicas de la provincia.

El panel concluyó con la exposición del **Dr. Mario Roitbarg de la Prefectura Naval Argentina** quien hizo una síntesis de todo lo expuesto. Comenzó haciendo una referencia general a las leyes en el orden nacional y principalmente por la Constitución Nacional destacando algunos hechos de importancia producidos en los últimos años como es el caso de la creación del Consejo Federal del Medio Ambiente y de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y contar con una Ley Nacional de Residuos Peligrosos que a pesar de ciertos problemas, es bueno tenerla.

Se refirió también a ciertos aspectos en los que incursiona esta Ley refiriéndose concretamente a lo que se avizora como nuevo en materia de responsabilidad, lo que ha ido cambiando con el correr del tiempo, pasando por la responsabilidad civil tradicional de corte netamente subjetivo de nuestro Código Civil. Esta Ley incorpora de algún modo el principio de responsabilidad objetiva a través del tema de abandono del residuo peligroso, que persigue a su dueño aun hasta después de haberse desprendido del mismo y hasta su disposición final.

Luego, repasó la exposición del Dr. Horacio Fernández, quien habló de política ambiental, diciendo que "a mi juicio, me parece

muy importante, porque son los problemas de conciencia con que se enfrenta el legislador cuando tiene que emitir una norma, temas como la recomposición del daño, hasta dónde se puede recomponer, hasta dónde se debe pagar, los límites de responsabilidad".

Posteriormente, recordó la Ley N° 5.961 de la provincia de Mendoza y a los valores que protege: agua, flora y fauna, paisaje, suelo, fuentes energéticas, etc. Además, se refirió también a los intereses en conflicto, al problema del costo-beneficio, a los costos de la contaminación, a la simultaneidad de medidas, etcétera.

Con respecto a la exposición que el Dr. Gallardo hizo sobre la seguridad en las bocas de expendio, el Dr. Roitbarg remarcó la variación que ha tenido el tema a través del tiempo, desde la Ley 13.660/58 con su componente meramente de seguridad que fue variando al de protección ambiental. Asimismo, hizo referencia a los decretos de libre instalación de bocas de expendio y a la seguridad de instalaciones más pequeñas que contemplaba la Ley citada y también a la obligatoriedad que existe para que esas bocas de expendio sean periódicamente revisadas por auditores especialmente inscriptos en la Secretaría de Energía. En otro orden de cosas recordó cómo había variado el tema de las responsabilidades desde que estaba en manos del proveedor del combustible hasta que pasó al explotador de la boca de expendio.

En cuanto a la Dra. Pardo, recuerda que se refirió esencialmente a la regulación industrial vigente en la provincia de Buenos Aires y la incidencia que ha tenido la legislación nacional en virtud de ciertos convenios preexistentes haciendo un repaso de la legislación mencionada. Además, se refirió a la nueva Ley N° 11.459 de Radicación Industrial y a la autoridad de aplicación que sería la Secretaría de Política Ambiental que toma todo el tema de la contaminación, excepto la del agua, actualmente en poder de la Administración de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires. como un remanente de la responsabilidad que le quedó al desaparecer de alguna forma Obras Sanitarias de la Nación.

Finalmente, comentó que el Dr. Freitas habló de la legislación en la provincia de Mendoza, y especialmente se refirió a la Ley General de Aguas de 1864 y a la creación de un Departamento General de Irrigación que aparentemente trabaja como un ente autárquico e inclusive manifestó que su Director General tiene una permanencia en su puesto superior a la del Gobernador para evitar, precisamente, la influencia política en su nombramiento. Este Departamento es tan importante que llega a reglamentar la misma Ley. Nos habló luego de la Ley 5.961 en defensa del ambiente y los recursos de esta provincia.