

NORMAS DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN LA ACTIVIDAD MINERA DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

Carlos Alberto VILLULLA ¹

Resumen

Con la sanción de la Ley Nacional 24.585, “Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera”, nace en nuestra legislación la primera norma ambiental destinada a un sector específico de la actividad económica de nuestro país. La ley se sancionó considerando que cada provincia tenía una situación jurídico administrativa diferente. El presente trabajo pretende demostrar de que forma La Pampa toma las normas del Código de Minería modificado y las plasma en su estructura administrativa para lograr su cumplimiento.

Con la sanción de la Ley Nacional 24.585, “Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera”, nace en nuestra legislación la primera norma ambiental destinada a un sector específico de la

- 1 - Profesor Adjunto de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa.
- Profesor Adjunto Ordinario Cátedras I y II de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Profesor de Derecho Ambiental de la Tecnicatura de Martilleros y Corredores Públicos dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Secretario del Instituto de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

actividad económica de nuestro país.

La ley en estudio modifica el art. 233 del Código de Minería, adaptándolo a lo preceptuado por el art. 41 de la Constitución Nacional que luego de la reforma de 1994 establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y a la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las Provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

De esta forma y atento a lo establecido por la Carta Magna se sancionó la Ley 24.585 y se la incorporó como título complementario del Código de Minería respetando lo establecido en la Constitución Nacional.

Con posterioridad y por aplicación de lo ordenado en el art. 19 de la Ley 24.498 el Poder Ejecutivo Nacional elaboró, por medio del Decreto 456/97 un texto ordenado del Código de Minería con la eliminación de las disposiciones derogadas en distintas épocas y una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que corresponde.

Dicho texto se considera “texto oficial del Código de Minería”.

Así se incorpora al plexo normativo en cuestión el anterior “Título Complementario”, “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”, en la SECCION SEGUNDA, del Título Decimotercero “Condiciones de la Explotación”, a partir del art. 246.

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa haciendo uso de la competencia para dictar normas ambientales que le confiere el art. 18 de la Constitución Provincial y dando cumplimiento a lo establecido en el anterior art. 282 del Código de Minería y el Título Complementario de la Protección Ambiental para la Actividad Minera, sancionó el Decreto N° 124,

de fecha 5 de noviembre de 1997, que establece quien será la autoridad de aplicación del Título Complementario incorporado al código de Minería por la Ley Nacional N° 24.585, y posteriormente el Decreto N° 1.518 del mismo año que reglamenta las reformas en cuestión conforme a las características propias de la administración provincial.

Pasaremos ahora a realizar un breve análisis, en virtud de la lógica limitación de este tipo de trabajo, de cada uno de los artículos incorporados al Código de Minería, por Ley 24.585, junto a los que surgen de los Decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa N° 124/97.y 1.518 /97.

El art. 246 establece el ámbito de aplicación y los alcances al disponer:

“La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectada por la actividad minera, se regirán por las disposiciones de esta Sección”. La norma en análisis es clara al establecer la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural.

A su vez el decreto N° 1.518/97 define estos conceptos logrando darles mayor claridad en su art. 2 de esta manera: p) Protección: Conjunto de políticas y medidas que propician el cuidado del ambiente, la mitigación o atenuación de los daños causados por las actividades humanas y la prevención y control de su deterioro y j) Conservación: Conjunto de políticas y medidas de protección del ambiente que propician el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.

El art. 247, al fijar la competencia y alcances de la nueva norma ordena:

“Están comprendidos dentro del régimen de esta sección, todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, los entes centralizados o descentralizados y las empresas del Estado Nacional, Provincial o Municipal que desarrollen actividades comprendidas en el art. 249”.

Según Catalano (1999:242):

“...todas las personas públicas y privadas quedan comprendidas en su ámbito, desde que la protección ambiental es una responsabilidad de todos los componentes de la sociedad sin exclusiones. Más aún, los Entes del Estado son los principales obligados, dada la función ejemplificadora y demostrativa que les compete como órganos económicos y sociales representantes de la comunidad” (1999: 242).

Por su parte el art. 248 establece el alcance de la responsabilidad

ambiental en función de las personas y de la actividad que desarrollen al disponer:

“Las personas comprendidas en las actividades indicadas en el art. 249 serán responsables de todo daño ambiental que se produzca por el incumplimiento de lo establecido en la presente sección, ya sea que lo ocasionen en forma directa o, por las personas que se encuentren bajo su dependencia o por parte de contratistas o subcontratistas, o que lo causare el riesgo o vicio de la cosa.

El titular del derecho minero será solidariamente responsable, en los mismos casos, del daño que ocasionaren las personas por él habilitadas para el ejercicio de tal derecho”.

Para Catalano (1999:242),

“la responsabilidad comprende, en consecuencia, todos los daños ambientales, sin limitación, alcanzando a los producidos por los obligados o, indirectamente por la persona o la cosa que se encuentra bajo su dependencia o control. La responsabilidad, sin embargo, en cuanto a los daños de carácter ambiental, a diferencia de los daños propiamente mineros, regulados por los artículos 161 y siguientes del Código, es subjetiva, con respecto a las personas, y objetiva, cuando proviene del riesgo propio de la cosa, creándose de este modo una dicotomía compleja y difícil de interpretar”.

Al tratar el tipo de tareas sujetas a estas disposiciones el art. 249 establece que:

“Las actividades comprendidas en la presente Sección son:

A) Prospección, exploración, explotación, desarrollo preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en este Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina.

B) Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación, fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido, lustrado, otras que puedan surgir de nuevas tecnologías y la disposición de residuos cualquiera sea su naturaleza”.

El inciso “B” engloba una serie de actividades que podrían calificarse de industriales y que solamente tienen carácter minero, o deben ser incluidas dentro de esta normativa, cuando constituyen un accesorio de la mina, es decir, cuando el desarrollo de esa actividad se encuentra dentro de los límites de la concesión.

De todas ellas las que con mayor frecuencia se pueden encontrar en el interior de la concesión, son las operaciones de

beneficio, es decir, aquellas actividades industriales que tienen por finalidad extraer del mineral bruto su parte útil, aquella de interés para el explotador.

Entendemos por prospección y exploración a las tareas tendientes a descubrir y localizar los depósitos de minerales o las estructuras geológicas favorables a su presencia. La primera no implica grandes remociones de tierra o material, ya que se trata de un trabajo basado en una investigación superficial del terreno que hasta puede ser aérea.

La exploración, en cambio, supone la ejecución de obras típicas de la actividad minera como pozos, galerías y perforaciones.

La normativa de la provincia de La Pampa sólo define a la exploración al sostener en su art. 5 que:

“...se considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico económica de la explotación de un yacimiento”.

Una vez localizado el mineral y establecido su dimensión vinculada con su proyección económica o rentabilidad de su extracción, comienza su explotación.

Por su parte el Decreto N° 1.518 en la última parte del art. 6 sostiene:

“...Se considera iniciada la etapa de explotación cuando se da comienzo a las obras de infraestructura para la producción minera”.

El art. 250 del C. M. dispone:

“Serán autoridades de aplicación para lo dispuesto por la presente Sección las autoridades que las Provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción”.

Con buen criterio legislativo la norma permite a cada provincia determinar quien será en cada una de ellas la Autoridad de Aplicación, es decir, si por su organización administrativa corresponderán las funciones a la Autoridad Ambiental o la Minera.

Tal como lo adelantáramos ut supra, para el caso de la Provincia de La Pampa, la Autoridad de Aplicación, conforme a lo preceptuado en el art. 1 del Dec. 124/97, será la Autoridad Minera Provincial, es decir la Dirección Minería, quien según lo establecido en el art. 2 del citado decreto debe coordinar su accionar con el Ente de Políticas Ecológicas, en su carácter de Autoridad Ambiental Provincial.

El Capítulo “De los Instrumentos de Gestión Ambiental” comienza con al art. 251 que sostiene:

“los responsables comprendidos en el art. 248 deberán

presentar ante la Autoridad de Aplicación y antes del inicio de cualquier actividad especificada en el art. 249, un informe de impacto ambiental.

La Autoridad de Aplicación podrá prestar asesoramiento a los pequeños productores para la elaboración del mismo”.

La norma remite a los artículos anteriores para especificar quienes y cuando deben presentar el Informe de Impacto Ambiental.

El decreto provincial en análisis dispone en su art. 1º que:

“Las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades enumeradas en el artículo 4º del Título Complementario incorporado por Ley Nº 24.585 al Código de Minería (actual artículo 249), deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación establecida por Decreto Nº 124/97, los informes de Impacto Ambiental a que hace referencia el artículo 6º, se refiere al actual art. 251, de la citada norma legal”.

Entendemos por Informe de Impacto Ambiental al documento donde se describe la actividad a realizar, el medio en el cual se va a desarrollar, el impacto que se va a producir y los procedimientos tendientes a mitigar ese impacto.

Otras definiciones, según Federico Iribarren (1997:71), destacan como característica saliente el análisis técnico, integrado e interdisciplinario en el que se identifican y valoran los impactos ambientales.

Por otro lado el mismo Decreto 1.518 lo define en su art. 2 al sostener que se trata de un:

“...documento que describe un proyecto minero, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección del ambiente que se propone adoptar”.

Haciendo uso de la facultad que la norma de fondo otorga en el art. 250, la Provincia de La Pampa confiere a la Dirección de Minería la posibilidad de recibir la documentación, tal como se manifiesta en el art. 1ª del Decreto 1.518/97 de la siguiente manera: Las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades enumeradas en el artículo 4º (actual 249 C. M.) del Título Complementario incorporado por Ley Nº 24.585 al Código de Minería, deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación establecida por Decreto Nº 124/97, los informes de Impacto Ambiental a que hace referencia el artículo 6º de la citada norma legal.

En este punto es importante explicar como continua el procedimiento. Los productores o empresas mineras deben entregar

el Informe de Impacto Ambiental, al que se refiere el artículo 251 del Código de Minería, ante la Dirección de Minería de la Provincia. El art. 3 establece:

“El Informe de Impacto Ambiental deberá ser presentado por el representante legal de la empresa titular del proyecto, ante la Autoridad de Aplicación y revestirá carácter de declaración jurada”.

El texto impone la obligación de que el documento sea presentado por el representante legal de la empresa y no por otra persona.

Por otro lado, el art. 7 sostiene: A efectos de lo establecido en el artículo 7º (actual 25 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, la Autoridad de Aplicación deberá:

- a) Verificar, previo a la aceptación de la presentación, que quienes suscriben el informe de Impacto Ambiental, no estén incluidos en el Registro de Infractores.-
- b) Notificar la aprobación o el rechazo al interesado en forma fehaciente e inmediata.-

La norma establece dos obligaciones para la Dirección de Minería, una previa al análisis del contenido del Informe vinculada con la posible inscripción del titular de la empresa en el Registro de Infractores que crea el Decreto Provincial en su art. 25 y otra posterior al examen del documento unida a la notificación del resultado. En relación a la primera obligación, la norma de origen impone en su artículo 261 inc. C), la creación de un registro de infractores. En cada provincia, la creación de este instrumento corresponde a la Autoridad Minera. De esa misma forma lo dispone el decreto 1.518/97 en su art. 25 al sostener:

“La Autoridad de Aplicación llevará un registro permanente y actualizado de los infractores a las disposiciones del presente Decreto”.

El productor o la empresa minera pueden estar incluidos en el registro de infractores por haber incumplido las disposiciones del decreto lo que puede tener como consecuencia la aplicación de sanciones por lo que el documento debe ser rechazado por la Dirección de Minería por aplicación de lo dispuesto en el art. 259 que dispone:

“No será aceptada la presentación cuando el titular o cualquier tipo de mandatario o profesional de la empresa, estuviera inhabilitado o cumpliendo sanciones por violación al presente título”

Tanto en los casos en que se de esta circunstancia o no la Dirección de Minería debe cumplir con la segunda obligación impuesta vinculada con la notificación fehaciente e inmediata. Cumplidas, Autoridad Minera deberá correr traslado al Ente de Políticas Ecológicas, previa evaluación y consideración de todos los aspectos técnicos del proyecto, quien en su condición de Autoridad Ambiental estudiará el Informe de Impacto y determinará si es correcto o no mediante decisión fundada, es decir, por medio de un dictamen que elevará a la Dirección de Minería, esto surge de lo preceptuado por el art. 2 del Decreto 124/97 que dice:

“Los Informes de Impacto Ambiental, serán aprobados por el Ente de Políticas Ecológicas, previa evaluación y consideración de todos los aspectos técnicos por parte de la Dirección de Minería y de aquellos organismos a los cuales se les requiera informe”.

Una vez recibido el dictamen, la Autoridad Minera redactará un acto administrativo llamado Declaración de Impacto Ambiental. La declaración, a su vez tiene dos efectos. El más importante es que habilita al productor o a la empresa a iniciar las tareas objeto de análisis y la segunda es que comienza a correr el plazo de dos años para presentar el nuevo informe.

Por su parte el art. 2 del Decreto Provincial 1.518/97, en su inciso “c” define a la Declaración de Impacto Ambiental como el

“...acto administrativo fundado en la normativa ambiental minera vigente, aprobatorio de un informe de Impacto Ambiental, pronunciado por la Autoridad de Aplicación y mediante el cual se establecen las condiciones específicas a las que deberá ajustarse la empresa titular durante todas las etapas del proyecto minero”.

El art. 3 del citado decreto provincial determina quien puede presentar el Informe de Impacto Ambiental estableciendo, también la naturaleza jurídica del mismo al sostener:

“El Informe de Impacto Ambiental deberá ser presentado por el representante legal de la empresa titular del proyecto, ante la Autoridad de Aplicación y revestirá carácter de declaración jurada”.

Es necesario aclarar que el carácter de declaración jurada impuesto a este documento es la base de la reprochabilidad del Estado Provincial ante su incumplimiento. El productor minero jura que actividad va a desarrollar, de que forma y los métodos que va a emplear para minimizar o reparar el daño ocasionado al ambiente.

La norma de fondo en su art. 252 indica que:

“La autoridad de aplicación evaluará el Informe de Impacto Ambiental y se pronunciará por la aprobación mediante una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva”.

A su vez, el art. 253 determina que:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de prospección deberá contener el tipo de acciones a desarrollar y el eventual riesgo de impacto ambiental que las mismas puedan acarrear”.

Para la etapa de exploración, el citado informe deberá contener una descripción de los métodos a emplear y las medidas de protección ambiental que resulten necesarias.

En las etapas mencionadas precedentemente será necesaria la previa aprobación del informe por parte de la autoridad de aplicación para el inicio de las actividades, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el art. 248 por los daños que se pudiera ocasionar.

Es importante aclarar que el art. 252 dispone que el Informe de Impacto Ambiental puede realizarse para cada una de las etapas de la actividad minera o para un proyecto minero integrado, es decir, que abarque desde la exploración hasta el cierre de la mina.

Por su parte la norma provincial pampeana en sus arts. 4 a 6 detalla la obligación de presentar el Informe por etapas, sin mencionar la posibilidad de hacerlo para un proyecto minero integrado, sin perjuicio de ello en el inciso “q” del artículo 2 del Decreto Provincial encontramos un concepto de proyecto minero integrado que sostiene: “Proyecto minero horizontal y/o verticalmente que se inicia en las investigaciones técnico científicas y comprende los procesos definidos en el art. 4 inc. b) del Título Complementario”. La norma hace referencia al actual art. 249 inc. b) que, salvando al beneficio, menciona actividades que solo pueden considerarse mineras si se desarrollan dentro de los límites de la concesión, en caso contrario estaríamos en presencia de actividades netamente industriales.

El Código de Minería en su art. 253 especifica los contenidos de los informes de Impacto Ambiental en relación con las distintas etapas de la actividad minera y su diverso grado de complejidad técnica y afectación ambiental que también son receptadas por el Decreto Provincial, tal como se explico en forma previa.

Referido a la etapa de prospección, el art. 4 establece:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de prospección será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo I del presente decreto”.

Sólo será necesaria su presentación cuando la investigación

preliminar en área de gran extensión, cuyo objetivo sea identificar zonas de interés para la explotación, utilice equipo pesado en el terreno e implique gran movimiento de tierra. En tal supuesto el informe de Impacto Ambiental se limitará al área de influencia de la actividad. El art. 5 menciona la etapa de exploración al detallar:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de exploración será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo II del presente decreto. A tales fines se considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico económica de la explotación de un yacimiento”.

El art. 6, en relación a la explotación, impone:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de explotación será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo III del presente decreto. Se considera iniciada la etapa de explotación cuando se da comienzo a las obras de infraestructura para la producción minera”.

Hay que tener presente que la exploración no implica actividades de búsqueda del mineral, sino que está destinada a evaluar la cantidad de mineral existente y cuánto cuesta ponerlo en condiciones de ser comercializado. Es la etapa más cara porque deben realizarse inversiones de mucho riesgo, en virtud de que los resultados pueden ser no aptos para el desarrollo comercial, y además su determinación puede prolongarse por varios años. Es importante mencionar, también, que el artículo 6 considera iniciada la explotación en la etapa del desarrollo del yacimiento, que lo prepara para la futura actividad de explotación y donde comienzan la construcción las obras de infraestructura que deben realizarse para ponerlo en condiciones operativas. Esto es, antes de que el yacimiento entre en su etapa comercial.

El art. 254 del C. M. señala:

“La Autoridad de Aplicación se expedirá aprobando o rechazando el Informe de Impacto Ambiental en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles desde que el interesado lo presente”.

Como ya lo explicamos la norma provincial se expresa respecto a la aprobación o rechazo del informe, por lo que remitimos a lo desarrollado ut supra, dedicándonos en esta parte solo a la determinación del plazo.

El decreto 1.518/97 no hace referencia expresa al plazo de aprobación o rechazo del Informe de Impacto Ambiental como lo

hace el decreto 968/97 de la Provincia de Buenos Aires en sus arts. 6 y 7, tal vez para no legislar sobre lo ya establecido, pero en su parte final, art. 28, sostiene:

“Las cuestiones procedimentales no previstas expresamente por el presente decreto se substanciarán de acuerdo a las prescripciones de la N.J.F. N° 951 y Decreto N° 1684/79 quedando facultada la Autoridad de Aplicación para disponer las medidas necesarias para cumplimentar el presente decreto”.

Esto implica que todo lo no tratado y vinculado con el procedimiento será resuelto por lo establecido en la Ley de procedimiento Administrativo de la Provincia y su Decreto Reglamentario.

A su vez, el art. 255 del Código de Minería señala:

“Si mediante decisión fundada se estima insuficiente el contenido del Informe de Impacto Ambiental el responsable podrá efectuar una nueva presentación, dentro del plazo de treinta días hábiles de notificado. La Autoridad de Aplicación en el término de treinta días hábiles se expedirá aprobando o rechazando el Informe en forma expresa”.

A su vez, el Decreto en análisis nada dice respecto a la insuficiencia del contenido del Informe. De todos modos en el espíritu de la legislación ambiental nunca se encuentra la intención de perturbar una actividad productiva, por lo que la posibilidad de corregir el informe, aceptada por el Código de Minería no puede ser negada.

El art. 256 del Código de Minería establece:

“La Declaración de Impacto Ambiental será actualizada como máximo en forma bianual, debiéndose presentar un Informe conteniendo el resultado de las acciones de protección ambiental ejecutadas, así como los hechos nuevos que se hubieren producido”.

La expresión “bianual” debe ser entendida como “bienio”, es decir, cada dos años por tratarse de un error de técnica legislativa ya superado por toda la doctrina. Al respecto el Decreto 1.518 sostiene en su art. 9:

“La presentación del Informe de Actualización que prevé el artículo 11 (actual 256 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto no implicará el dictado de una nueva Declaración de Impacto Ambiental. Excepcionalmente, en aquellos casos en que se produzcan desajustes significativos entre los resultados

esperados, según la Declaración de Impacto Ambiental, y los efectivamente alcanzados, será necesaria la actualización de la misma, en la extensión del desajuste verificado. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, regirán los plazos y modalidades contemplados en el artículo 10 (actual 255) de dicho Título”.

El artículo hace referencia sólo al plazo de 30 días previsto para la aprobación o rechazo del Informe de Impacto Ambiental.

El art. 257 del Código de Minería, complementa lo dispuesto en el artículo anterior al disponer que:

“La Autoridad de Aplicación, en el caso de producirse desajustes entre los resultados efectivamente alcanzados y los esperados según la Declaración de Impacto Ambiental, dispondrá la introducción de modificaciones, atendiendo a la existencia de nuevos conocimientos acerca de los comportamientos de los ecosistemas afectados y las acciones tendientes a una mayor eficiencia para la protección de área de influencia de la actividad. Estas medidas podrán ser consideradas, también a solicitud del operador minero”.

El supuesto planteado aquí es aquel en que se originan diferencias considerables entre la situación real de la explotación y lo previsto en la Declaración de Impacto Ambiental. Podemos definir así a los desajustes significativos como aquellas circunstancias no previstas en el Informe y producidas durante el desarrollo de la actividad que originan un peligro para el equilibrio del medio ambiente donde se desarrollan.

En concordancia con este artículo el decreto provincial dispone en su art.10 lo siguiente:

“Las modalidades dispuestas por la Autoridad de Aplicación, en el marco de lo estatuido en el artículo 12 (actual 257 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, serán documentadas labrándose acta que refleje sumariamente los cambios introducidos, dejándose constancia de todo lo actuado en el expediente administrativo. Constituirá obligación de la empresa titular del proyecto dar cumplimiento al nuevo compromiso asumido”

Plantea el art. 258 que:

“Los equipos, instalaciones, sistemas, acciones y actividades de preservación, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición ambiental, consignadas por el responsable e incluidas en la Declaración de Impacto

Ambiental constituirán obligación del responsable y serán susceptibles de fiscalización de cumplimiento por parte de la Autoridad de Aplicación”.

El Código hace referencia a los equipos, servicios y labores necesarias para proteger el medio ambiente, aclarando que corren solamente a cuenta del interesado o titular del proyecto. La norma en estudio también acompaña esta disposición estableciendo en su art. 11 que:

“En caso de accidente o desperfecto ocurrido en el área de influencia del proyecto, que tenga incidencia sobre los equipos, instalaciones, sistemas, acciones y actividades enumeradas en el artículo 13 debe entenderse como 258 Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente Decreto y cuyas consecuencias entrañarán riesgo grave para la salud de la población o el ambiente, la empresa titular deberá denunciarlo ante las autoridades de inmediato mediante comunicación fehaciente, declarando en dicha oportunidad el inicio de las medidas de mitigación adoptadas y el plan de contingencia propuesto”.

La norma no aclara a que autoridad hay que presentar la denuncia, de su texto parecería que es ante ambas, pero dadas las características de los hechos y la celeridad con la que se debe actuar ante estas circunstancias, junto a la propia redacción del artículo, se entiende que la denuncia deberá plasmarse ante la Autoridad Ambiental, en primera instancia y en forma urgente a efectos de no demorar la adopción de medidas nuevas o la corrección de las ya aplicadas.

El artículo 259 del Código de Minería impide la presentación de Informes de Impacto Ambiental cuando el titular de la empresa o cualquier mandatario o profesional estuviera inhabilitado o cumpliendo sanciones por el incumplimiento de las normas de la presente sección.

Como ya lo señalamos arriba, si el titular o cualquier mandatario o profesional de la empresa estuviere cumpliendo una sanción por violación a las disposiciones de esta Sección el Informe de Impacto Ambiental es automáticamente rechazado al momento de su presentación ante la Autoridad de Aplicación, quien, por lo tanto, debe, previo a la aceptación, realizar una consulta al Registro de Infractores que abarque a los mandatarios y profesionales integrantes de la empresa.

Compartimos, junto a Catalano, la crítica de que la norma no fija un plazo de prescripción para la inhabilitación como lo hace

la normativa de Bariloche que lo establece en cinco años luego de la notificación al infractor por parte de la Autoridad Minera (1997: 379).

El art. 260 del Código de Minería dispone:

“Toda persona física o jurídica que realice las actividades comprendidas en esta Sección y cumpla con los requisitos establecidos por la misma, podrá solicitar ante la Autoridad de Aplicación un Certificado de Calidad Ambiental”.

Este certificado no es un instrumento de gestión ambiental es solamente una manera de demostrar que el producto que se obtiene con la explotación cumple con las normas de protección ambiental vigente. Su efecto esta solo relacionado a fines comerciales o empresariales y no es oponible a la Autoridad que desee realizar un control.

El Código no establece a partir de que momento el interesado puede solicitar el certificado. Distinto criterio adopta la norma provincial que en sus artículos 12 establece el momento en el que es viable el pedido de entrega del certificado al disponer:

“El Certificado de Calidad Ambiental podrá ser solicitado luego de emitida la Declaración de Impacto Ambiental, al momento de presentarse el Informe de Actualización, o cuando así lo requiera el peticionante. En este último caso, quien solicitare el Certificado de Calidad Ambiental, deberá acreditar mediante declaración jurada, ante la Autoridad de Aplicación y a la fecha de su presentación, haber dado cumplimiento a las exigencias contenidas en la Declaración de Impacto Ambiental”.

Para el caso en estudio el requisito más importante impuesto al interesado en el certificado es contar con una Declaración de Impacto Ambiental a su favor. El Decreto marca dos momentos en forma precisa, el primero luego de emitida la Declaración de Impacto Ambiental, podríamos decir que el mejor momento es el de la notificación, y el segundo al presentarse el Informe de actualización, que mantiene vigente la Declaración de Impacto originaria, o la modifica si se produjeron hechos nuevos. La entrega esta basada en los Informes de Impacto Ambiental de reciente elaboración. Para el tercer supuesto, y como el Informe, ya tiene cierto tiempo de producción, se exige una declaración jurada del cumplimiento de lo dispuesto en la Declaración de Impacto Ambiental. Podemos concluir que la entrega del certificado de Calidad Ambiental esta siempre sujeta a la presentación de una declaración jurada en virtud de que es esa también la naturaleza

jurídica del Informe de Impacto Ambiental. En síntesis creemos que, si de protección del ambiente se trata, el Certificado de Calidad Ambiental debería ser otorgado una vez que la Autoridad Minera compruebe in situ que son respetados los instrumentos de gestión ambiental. Es necesario tener en cuenta que en esta problemática, más que en otras, el control de la actividad en el mismo predio de la concesión minera y en forma periódica, se debe considerar como necesaria, impostergable y no debería ser reemplazado por ningún instrumento, aún tratándose de una declaración jurada. Además como la solicitud es voluntaria, su génesis debería estar fundada en un pedido de inspección a la autoridad de Aplicación por parte del interesado para que esta compruebe, sin perjuicio del resto de las inspecciones, que la actividad no daña el ambiente. El Certificado se solicita ante la Autoridad de Aplicación, en este caso la Dirección de Minería.

En relación al plazo de validez del Certificado de Calidad Ambiental, el Código de Minería no se expresa, pero el Decreto de marras es claro en su artículo 13 cuando dice:

“El Certificado de Calidad Ambiental tendrá una validez máxima coincidente con el plazo en que deba presentarse el Informe de Actualización de Impacto Ambiental, la que se computará desde la fecha de su otorgamiento. El mismo podrá ser renovado por expreso pedido del titular”.

La norma determina el período de validez del Certificado, que en su máxima expresión es de dos años.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto sobre el otorgamiento del Certificado, creemos que se trata de la solución más apropiada, pues llegado el momento de presentar el Informe de Actualización, hasta que el mismo no es evaluado y aprobado, la seguridad de la calidad ambiental de la explotación queda en suspenso, por lo cual sería inapropiada la validez del Certificado en ese período.

En la parte relativa a las normas de protección y conservación ambiental, el art. 261 del Código de Minería dispone:

“Las normas que reglamenten esta Sección establecerán:

- a) Los procedimientos, métodos y estándares requeridos, conducentes a la protección ambiental, según las etapas de actividad comprendidas en el artículo 249, categorización de las actividades por grado de riesgo ambiental y caracterización ecosistemática del área de influencia.
- b) La creación de un registro de consultores y laboratorios a los que los interesados y la autoridad de aplicación

podrán solicitar asistencia para la realización de trabajos de monitoreo y auditoría externa.

c) La creación de un Registro de Infractores”.

El Código de Minería no reglamenta los procesos, métodos y estándares vinculados a la protección del ambiente por no ser esa temática objeto de su regulación, tampoco la caracterización de las actividades en base al riesgo que puedan crear, ni los ecosistemas, también ajenos a su objeto.

Sin perjuicio de ello, los presupuestos mínimos de protección a tener en cuenta, se encuentran en las actas de reunión del Consejo Federal de Minería realizado en Bariloche en agosto de 1996.

El Decreto Provincial 1.518/97 impone, con arreglo al establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional y 18 de la Constitución Provincial, los presupuestos mínimos de protección del recurso agua. Así el artículo 14 dispone:

“A los fines del cumplimiento del inciso a) del artículo 16 (actual 261) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, se adoptarán estándares de calidad de agua, aire y suelo que consigna el Anexo IV del presente decreto. Cuando resultare necesaria la adecuación de dichos estándares, ésta será realizada teniendo en cuenta el desarrollo de estudios científicos acerca del comportamiento de los ecosistemas afectados y el análisis técnico y económico, previa aprobación por parte del Ente de Políticas Ecológicas”.

Por su parte el 15 sostiene:

“A los fines del cumplimiento del inciso a) del artículo 16 del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, se adoptarán los procedimientos técnicos de muestreo y análisis indicados por American Society for Testing Materials o U S Environmental Protection Agency.”

Y el 16 establece:

“Respecto de los límites de emisión exigidos para el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental de los cuerpos receptores que figuran en el Anexo IV: a) A solicitud del operador minero, la Autoridad de Aplicación aportará, sobre la base de datos existentes, cual es el estándar de calidad ambiental exigido para cada cuerpo receptor en el área de influencia del proyecto.- b) El Informe de Impacto Ambiental contendrá los datos de unidades, caudales, concentraciones y tipo de constituyentes, en sus respectivos puntos de emisión, la distancia requerida para observar los

puntos de verificación de cumplimiento y el método o modelo empleado para realizar la estimación”.

Para comprender la importancia de esta determinación habría que explicar, en forma mínima, por la extensión de este trabajo, el concepto de “presupuesto mínimo” desarrollado en el artículo 6 de la Ley Nacional 25.675, cuyas disposiciones son de orden público. La ley sostiene:

“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. Podemos agregar a la claridad conceptual de esta norma que los presupuestos mínimos son impuestos por la Nación a las Provincias que deben respetarlos, pero están habilitadas a aumentar la exigencia de protección de cualquier recurso o sistema, ya que la base mínima e ineludible es lo impuesto por la Nación. Un claro ejemplo de esto resultan los artículos transcritos anteriormente de la norma provincial.

En relación al inciso “B” del artículo 261 del Código de Minería el Decreto Provincial no se expresa al respecto.

El inciso “C” del artículo 261 hace referencia a la creación del Registro de Infractores. El decreto 1.518 crea el Registro de Infractores en su artículo 25 disponiendo:

“La Autoridad de Aplicación llevará un registro permanente y actualizado de los infractores a las disposiciones del presente Decreto”.

También, este registro se complementa con el nacional, tal como lo demuestra el artículo 18 del cual se desprende:

“La autoridad de Aplicación notificará fehacientemente a su par nacional de la apertura de sumarios administrativos y/o causas judiciales, en el plazo de cinco (5) días hábiles, a los efectos de su toma de razón. Asimismo notificará en igual plazo, las resoluciones dictadas en el marco de lo estatuido por el artículo 20 (actual art. 265) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto así como los daños ambientales verificados”.

Además el artículo 19 agrega:

“Se producirá, de pleno derecho, la caducidad de la

inscripción en el Registro de Infractores, si transcurrido el plazo de cinco (5) años a contar desde la fecha en que se hubiese cometido una infracción, no se verificará por parte de la Autoridad de Aplicación, una nueva violación al Título Complementario”.

La inscripción dentro del registro de infractores caduca de pleno derecho, esto es, sin necesidad de una presentación por parte del infractor solicitando ser eliminado del mismo. Obviamente el requisito ineludible parte de que el infractor no haya cometido en ese plazo una nueva infracción a lo establecido en el Decreto, ya que de ser así quedará calificado como reincidente.

Por su parte el Código de Minería dedica tres artículos a las infracciones y sanciones. El primero, el 264 sostiene:

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Sección, cuando no estén comprendidas dentro del ámbito de las responsabilidades penales, será sancionado con:

- a. Apercibimiento;
- b. Multas, las que serán establecidas por la Autoridad de Aplicación conforme las pautas dispuestas en el artículo 243 del Código de Minería;
- c. Suspensión del goce del Certificado de Calidad Ambiental de los productos;
- d. Reparación de los daños ambientales;
- e. Clausura temporal, la que será progresiva en los casos de reincidencia.

En caso de tres (3) infracciones graves se procederá al cierre definitivo del establecimiento;

f.- Inhabilitación.

A su vez el artículo 265 establece para su procedimiento:

“Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previo sumario, por las normas del proceso administrativo, que asegure el debido proceso legal y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño producido”.

Y el 266 determina que se entenderá por reincidente al sostener:

“El que cometiere una infracción habiendo sido sancionado anteriormente por otra infracción a esta Sección, será tenido por reincidente a los efectos de la graduación de la pena”.

La norma Provincial establece en su artículo 22, en relación a lo previsto en el artículo 264 del Código de Minería lo siguiente:

“A los fines de la aplicación del inciso e) del artículo 19 (actual 264) del Título Complementario del Código de Minería y

del presente decreto se establece que será competencia de la Autoridad de Aplicación determinar el grado de la infracción cometida por el titular del proyecto, debiendo ésta pronunciarse acerca de su configuración. A esos efectos deberá evaluar:

- La magnitud del daño producido o peligro ambiental creado;
- el carácter culposo o doloso de la acción u omisión;
- los antecedentes del infractor;
- el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la Declaración de Impacto Ambiental;
- la reincidencia.

Toda sanción que se encuentre firme en el ámbito administrativo, será notificada al Ente de Políticas Ecológicas”. La referencia expresa es sobre la pena de “clausura temporal”, y su posible progresividad para los casos de reincidencia. La norma incorpora las pautas a tener en cuenta por la Autoridad de Aplicación al tiempo de determinar la aplicación de ese tipo de pena y su graduación”.

El artículo 23 (actual 264) complementa lo dispuesto en el anterior al sostener:

“Cuando procediera la clausura temporal del establecimiento, prevista por inciso e) del artículo 19 del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto y sin perjuicio de otras penalidades que pudieran corresponder, la Autoridad de Aplicación, a propuesta y costo del responsable, podrá autorizar un plan que establezca las medidas de mitigación y/o recomposición del daño producido, como así también los plazos y modalidades para su cumplimiento”.

Para el caso de cometer tres infracciones graves y corresponder por ello el cierre definitivo del establecimiento como se sostiene en el artículo 264, el decreto provincial impone en su artículo 24:

“En caso de producirse la clausura definitiva del establecimiento, la Autoridad de Aplicación dispondrá la adopción de las medidas para mitigar y/o recomponer los daños producidos a costa del titular, sin perjuicio de otras penalidades que le pudieran corresponder”.

Es importante aclarar que en este supuesto enfrentamos una situación de mucha gravedad ambiental sumada a la reiteración de las infracciones. Esta situación, al igual que la anterior, vinculada a la clausura temporal imponen la necesidad de que las medidas de mitigación del impacto sean adoptadas por la Autoridad de Aplicación, en virtud de que por todo lo ocurrido la impericia de los

titulares del proyecto se torna manifiesta.

La norma en examen también establece que se entiende por reincidente en el texto de su artículo 20 a saber:

“Se considerará reincidente a quienes cometieren una nueva infracción al Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto dentro del plazo establecido en el artículo anterior”.

El plazo al que se hace referencia es el de cinco años en el cual caduca la inscripción en el registro de infractores creado por el artículo 25. Por lo tanto la reincidencia se da sólo en el caso en que además de cometerse una nueva infracción esta suceda dentro de los cinco años desde que queda firme la anterior y se inscribe en el registro.

De esta forma la legislación de la Provincial de La Pampa incorpora a su estructura administrativa las normas necesarias para dar cumplimiento a los artículos del Código de Minería destinados a la protección del ambiente. Se cumple así con una vieja deuda que el ordenamiento jurídico tenía para con la sociedad. Si esta normativa se respeta y se hace cumplir el desarrollo de una minería sustentable se torna cada día más posible.

Bibliografía

CATALANO, Edmundo. (1999): *Curso de Derecho Minero*, Buenos Aires: Editorial Zavallía.

CATALANO, Edmundo. (1997): *Código de Minería Comentado*. Buenos Aires: Editorial Zavallía.

IRIBARREN, Federico. (1997): *Evaluación de impacto ambiental, su enfoque jurídico*, Avellaneda: Ediciones Universo.