

INTRODUCCIÓN AL DERECHO Y LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

MAESTRIA EN CIENCIAS AMBIENTALES DE LA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

UNIDAD I – INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL

Definiciones: La naturaleza. El ecosistema. El ambiente. Los recursos naturales. La ecología. El derecho ambiental. Diferencias. Importancia. El concepto superador del "desarrollo sustentable".

Marco jurídico de protección del ambiente: Características. Debilidades y fortalezas. Normas ambientales nacionales con aplicación en todo el territorio de la República: La Constitución Nacional, Los códigos de fondo y los presupuestos mínimos, ley 25.675. Legislación provincial. Legislación de la Ciudad de Buenos Aires.

La tendencia federalizadora del derecho ambiental: Los clásicos argumentos constitucionales para legislar con alcance nacional en materia ambiental anteriores a la reforma de 1994. Las técnicas legislativas para federalizar el derecho ambiental: El federalismo de concertación a través del COFEMA y del Pacto Federal Ambiental. Las leyes nacionales por adhesión. Los supuestos de contaminación transfronteriza. Los supuestos de interés nacional.

La tendencia regionalizadora del derecho ambiental – el MERCOSUR: Hitos ambientales en el MERCOSUR. La Rema y el SGT6. El paradigma del sistema de la Unión Europea.

El derecho internacional como fuente del derecho ambiental: Las conferencias internacionales y sus resultados. Estocolmo 1972. Río de Janeiro 1992. Johannesburgo 2002. Principales declaraciones y convenios internacionales. Validez y eficacia. Jurisprudencia internacional clásica. Principios internacionales de precaución, prevención; PPP "Polluters pays principle" y progresividad.

UNIDAD II - LOS PROBLEMAS AMBIENTALES. LEGISLACIÓN Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La contaminación del aire urbano:

Fuentes fijas y fuentes móviles. La lluvia ácida. La ley nacional de contaminación atmosférica, ámbito de aplicación. Parámetros admitidos en la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. La *Clean Air Act* de los EE.UU. Los permisos de emisión a la atmósfera. La política burbuja. La negociabilidad de los créditos de emisión. El *State Implementation Program*.

El adelgazamiento de la capa de ozono:

El fenómeno físico. Las causas identificadas. El compromiso internacional. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de Ozono. La posición Argentina, ley 23.778.

El cambio climático:

El fenómeno físico. El compromiso internacional. La política adoptada por los EE.UU. La posición Argentina ante los convenios internacionales y sus protocolos. La COP4. La adopción del sistema de créditos de emisión a la atmósfera, negociables a escala internacional, en el marco del Protocolo de Kyoto.

LA EXTINCIÓN ACELERADA DE ESPECIES VIVAS

La magnitud del problema:

La biodiversidad, los bosques y otros hábitat naturales, el deterioro de los suelos, la fauna silvestre, la propiedad intelectual.

La modificación genética de los organismos vivos. La seguridad biológica.

Convenios internacionales y legislación nacional aplicable:

Convenio de Protección de la Diversidad Biológica, Ley 24.375.

El CITES, Ley 22.344 Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

Régimen forestal. Ley 13.273 y sus modificaciones. Ley de inversiones forestales.

Áreas protegidas. Régimen jurídico de los parques nacionales. Leyes 18.594 y 22.351. Reservas estrictas.

LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

Los distintos aspectos del problema. El agua subterránea y la superficial. Problemas interrelacionados. La deficiente prestación del servicio de agua potable y saneamiento.

La prohibición de vertir efluentes sin tratamiento previo: ley 2797, ley de navegación, código Penal, ley de residuos peligrosos, ley de policía seguridad e higiene del trabajo, ley de puertos, Reginave, el Convenio MARPOL.

El sistema de derechos especiales de vertido instrumentado por el decreto 674//89. El fracaso del viejo sistema de cuotas de resarcimiento instrumentado por el decreto 2125/78. Impugnación de su filosofía reguladora y su implementación.

LA CRECIENTE GENERACIÓN DE RESIDUOS

Residuos domiciliarios e industriales asimilables:

Su disposición final. El reciclaje. El principio RRR (reducción, reuso y reciclaje). Legislación local vigente. Tendencia. Proyecto de ley de presupuestos mínimos. Régimen para el aprovechamiento de los residuos domiciliarios. Casuística en la provincia de Buenos Aires. Régimen propuesto para el tratamiento ambientalmente sustentable sobre la base de un sistema de premios y castigos.

Los residuos industriales, peligrosos, especiales y patogénicos:

El dilema que plantea el riesgo en la instalación de plantas de tratamiento y disposición final frente a la necesidad de dar tratamiento a ese tipo de residuos. La cláusula NIMBY. Casuística (Casos Schroder).

La respuesta de la legislación vigente: La ley de de presupuestos mínimos de gestión integral de residuos industriales 25.612. El artículo 41 de la CN, la Ratificación del Convenio de Basilea. La ley 24.051 dictada en su consecuencia. El régimen especial de la provincia de Buenos Aires, leyes 11.720 de residuos especiales y 11.347 de residuos patogénicos.

Los desechos nucleares:

El problema que plantean. La Constitución nacional y la ley 25.018 de gestión de residuos radiactivos. Aplicabilidad de la legislación sobre residuos peligrosos y en materia nuclear. Ley 24.804 de actividad nuclear, ley 24.498 modificatoria del Código de Minería. Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares. Debate sobre la constitucionalidad del Acuerdo entre Australia y Argentina sobre cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear.

UNIDAD III - DAÑO AMBIENTAL

CARACTERIZACIÓN:

Particularidades del daño ambiental:

Es irreversible, difuso, irreparable, continuo y con efectos evidenciables a largo plazo.

Daño ambiental civil: A la persona, su físico, sus bienes y su moral. Obligación de resarcir o reparar (arts. 1077 y 1078 C. Civ.).

Daño ambiental colectivo: La obligación prioritaria de recomponer (art. 41 C.N., la reposición en especie del código Civil, art.1083). Alcance del cese en el daño (para cesar en el daño en algunos casos será necesario recomponer).

ESTRATEGIAS PARA COMBATIRLO:

La prevención como objetivo prioritario. La ampliación del alcance de la responsabilidad. La ampliación del respaldo económico ante los casos de infortunio ambiental.

Medidas procesales preventivas:

El amparo ambiental (art. 43 CN). Las medidas cautelares y precautorias. Las acciones del 2618 C. Civ. Límites y restricciones al dominio basados en la vecindad. La normal tolerancia (jurisprudencia). Alcance: Cese e indemnización. La acción de daño temido (jurisprudencia). La acción negatoria (interpretación amplia en el derecho francés).

Medidas administrativas preventivas:

La información. Las evaluaciones del impacto ambiental. Las auditorías ambientales. Los planes de contingencias. La aplicación de instrumentos económicos.

UNIDAD IV - RESPONSABILIDAD Y EFECTIVA REMEDIACIÓN DEL DAÑO AL AMBIENTE. LEGITIMACIÓN

ACTUAL ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN NUESTRO PAÍS

Responsabilidad subjetiva (Arts. 1109 y 1113, 1ra parte del C. Civ.): Daño causado con las cosas, culpa elemento esencial para su configuración. Prueba del "actuar diligente". Alcance indemnizatorio más amplio. Difícil de probar-fácil de repeler-mayor margen indemnizatorio.

Responsabilidad objetiva (Art. 1113 C. Civ.): Daño causado por el riesgo o vicio de la cosa. Prueba de culpa de la víctima o de un tercero. Solidaridad, acción de reintegro. Responsabilidad del dependiente, acción de repito. Fácil de probar-difícil de repeler-menor margen indemnizatorio.

Régimen de responsabilidad objetiva agravada por la existencia de residuos peligrosos: Arts. 45 a 48 de la ley 24.051): Amplia responsabilidad del generador "desde la cuna hasta la tumba". Enerva la eximente de responsabilidad objetiva civil no pudiendo su dueño o guardián oponer su abandono o transmisión de dominio ni la culpa de un tercero. Establece la solidaridad entre los sujetos de la ley y los terceros responsables al damnificado.

ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA EN EL MARCO DEL CERCLA EN EE.UU.

Ampliación del alcance de la responsabilidad. Establecimiento de las "*potentially responsible parties*" Régimen de impuestos. Procedimiento de limpieza y remediación de sitios contaminados. Como afecta el CERCLA a la industria bancaria, la inmobiliaria, la del juicio y la del seguro.

MEDIDAS DE REMEDIACIÓN EFECTIVA ANTE LA INSOLVENCIA

El seguro ambiental: Que es el seguro ambiental. Experiencia en el derecho comparado. Experiencia Argentina. Principales obstáculos para asegurar la responsabilidad por daño ambiental. La función preventiva del seguro. Alternativas en el marco de nuestra legislación. La limitación del monto, la atomización del riesgo, el coseguro, el reaseguro y el seguro cumulativo. La opción del autoseguro, pro y contras.

Los fondos de garantía o compensación: Que son. Funciones de los fondos: de garantía, complementarios, de subrogación y autónomos. Principales fondos existentes. Los fondos japoneses, el Superfondo norteamericano y los fondos de derrames petroleros.

LEGITIMACIÓN

Quiénes pueden accionar en defensa del ambiente. Legitimación. Legitimación ambiental. La doctrina Jurídica Argentina se ocupó de la legitimación para la defensa de los intereses difusos o colectivos. La jurisprudencia en materia de legitimación ambiental en los EE.UU. Repercusión en Argentina. Los *citizens suits provisions* de leyes de los EE.UU. La legitimación ambiental agita a la doctrina jurídica argentina. De si el marco jurídico regulador de la legitimación dificulta la defensa del interés ambiental. Propuestas para privilegiar la defensa del ambiente. La legitimación ambiental en la Jurisprudencia.

UNIDAD V - INSTITUCIONES DE CONTROL

LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. DERECHO Y DEBER

Relevancia. Sus orígenes en el derecho internacional. Principio precautorio. Deber de preaviso entre estados, Principio 19 de la Declaración de Río. Derecho amplio a la información ambiental. Que comprende? Principio 10 de la Declaración de Río y el Pacto Federal Ambiental; Arts. 41 segundo párrafo y 42 de la CN; Ley 303 de la Ciudad de Buenos Aires.

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El procedimiento de *consulta pública* Art 40 CN, art. 67 de la CPBA y ley 11.723 de la PBA. El procedimiento de *audiencias públicas*, art. 30 in fine del Estatuto y ley 6 de la Ciudad de Buenos Aires.

LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL Y LA ECO-ETIQUETA

Concepto. Experiencia extranjera. Experiencia Argentina. Resolución 423/92 del Instituto Argentino de Calidad y Sanidad Ambiental. El sistema Nacional de normas de calidad y certificación, decreto 1474/94. Las normas ISO series 9000 de calidad de producto y series 14.000 de gestión ambiental. El IRAM.

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Que es y para que sirve la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA). Metodología técnica para realizar una EIA. La matriz de Leopold, la Directiva Operacional 4.00 del BIRF. Pasos procesales: DJIA, EsIA, EvIA y DIA. Legislación en materia de EIAs: a nivel nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Bs. As.

LA AUDITORÍA AMBIENTAL

Concepto de auditoría. Para que sirve. Tipos de auditoría. Etapas que comprende. Diferencia con la EIA.

UNIDAD VI - EL INSTRUMENTO ECONÓMICO AMBIENTAL (IEA) COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES.

La analogía de Garret Hardin "*The Tragedy of the Commons*". La tesis de Pigou sobre las fallas del mercado. El problema de los costos de transacción del Teorema de Coase. El principio contaminador pagador.

QUE ES UN INSTRUMENTO ECONÓMICO AMBIENTAL.

La función internalizadora de costos ambientales. El doble objetivo: orientador de conductas y recaudador. El IEA como herramienta de auto e intercontrol y eficaz complemento del sistema sancionador. Tipos de instrumentos económicos existentes: tributarios, fiscales y administrativos. Tendencias en EE.UU., Europa y Latinoamérica.

EL TRIBUTO AMBIENTAL:

La finalidad extrafiscal del tributo ambiental. La recaudación ideal igual a cero. La finalidad mixta del tributo ambiental, garantía de éxito. Impuestos, tasas y contribuciones ambientales.

Las antiguas tasas de resarcimiento de OSN, decreto 2125/78. Los derechos especiales de vertido del Decreto 674/89, múltiple mecanismo: internalizador de costos, orientador de conductas e incentivo económico. El sistema de tasas crecientes sobre los efluentes en Alemania. La Tasa de Evaluación y Fiscalización de residuos peligrosos (TEF). Los impuestos sobre las instalaciones que afectan al medio ambiente en las Islas Baleares. Los impuestos a los combustibles en Méjico. El impuesto al consumo de productos con procesos productivos contaminantes, la carbon tax. Las tasas, los cánones y las tarifas de les agences de l'eau en Francia.

LOS INSTRUMENTOS FISCALES APLICADOS SOBRE LOS TRIBUTOS:

Deducciones, exenciones, amortizaciones, estabilidad fiscal, subsidios. La desgravación fiscal a las tierras anegadizas, ley 22.211. El régimen de promoción a las inversiones mineras, ley 24.196. La redistribución verde del impuesto al valor agregado en Brasil. El porcentaje ambiental aplicado sobre los gravámenes en Colombia.

LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Cargas y cánones por el uso de recursos. El Plan Canje, régimen de renovación del campo automotor, fomento a la introducción de nuevas tecnologías, decreto 35/99. El Plan FORESTAR introducido por la Resolución 178/96 SEFP, MTSS. El sistema de depósito reembolsable. Los Joint Partnerships. Los créditos de emisión negociables del derecho norteamericano. La adopción del sistema en Chile.

REGÍMENES DE FOMENTO MIXTOS APLICADOS EN LA ARGENTINA:

El régimen nacional de fomento para la conservación y recuperación productiva de suelos, ley 22.428; La ley de promoción de inversiones forestales, ley 25.080; El régimen nacional de energía eólica, ley 25.019; Los instrumentos para la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico, ley 23.877.

- **LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES:**

Canje de deuda por naturaleza. Los casos de Bolivia y Costa Rica. El repudio en nuestro país. Los Fondos internacionales para el ambiente. El GEF y el Fondo para las Américas. Los bonos de carbono del Protocolo de Kyoto.