

Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
Número 16 - Junio 2015
Fecha: 26-06-2015 Cita: IJ-LXXIX-794

Conflicto Normativo entre las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental respecto del Código de Minería en la República Argentina [1]

Gustavo González Acosta [2]

I. Introducción - Enunciación del conflicto [arriba] -

La regulación minera en Latinoamérica ha manifestado distintas etapas en relación a la protección ambiental. Sin embargo éstas no contenían un cuerpo orgánico en materia ambiental. Afirma Chaparro Avila[3], refiriéndose a la normativa minera latinoamericana, que “la legislación más antigua[4] es la de la República Argentina y aunque obviamente experimentó una serie de modificaciones desde su sanción en 1886, pueden considerarse como las más profundas, las que se le introdujo en 1993 y 1995 con el objeto de estimular la inversión privada y proteger el medio ambiente.”

En el sistema legal vigente en este país puede verificarse al menos una superposición, una co-vigencia normativa aplicable a las consecuencias ambientales que produce la minería. Lo antedicho implica una falta de certeza en cuanto a cuál es la normativa aplicable, creando cierta inseguridad jurídica, debido a la existencia de un conflicto normativo de jerarquía entre las normas citadas.

Así, el sistema general ambiental, generado a partir del art. 41[5] de la Constitución Nacional y la Ley N° 25.675[6], que rige a todas las actividades productivas, incluida la actividad minera., se integra con las leyes ambientales locales provinciales, las denominadas leyes complementarias de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, de carácter nacional y, particularmente la normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental que localmente ha sancionado cada Provincia, lo cual comprende las diez provincias mineras.

Por otra parte, el plexo normativo de protección ambiental específico para la actividad minera se sanciona a partir de la potestad que surge del art. 75 inc. 12[7] de la Constitución Nacional, dando lugar a la Promulgación de la Ley N° 24.585[8], que incorpora al Código de Minería un Título Complementario, denominado: “De la protección Ambiental para la Actividad Minera.”

Este Título Complementario, fue suplantado por el Texto Ordenado de Código de Minería, redactado y promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional[9], el cual se elaboró con la finalidad de eliminar las disposiciones implícitamente derogadas en distintas reformas del Código citado. En él se procedió a una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que correspondiese y a eliminar aquellas disposiciones consideradas derogadas.

Lo antedicho pone de manifiesto dos sistemas jurídicos aplicables a una misma actividad, que de acuerdo a la interpretación que prevalezca en relación a cuál sistema jurídico vigente, válido o aplicable, implicará distintas jurisdicciones competentes, distintas obligaciones emergentes y procedimientos vigentes, entre otros aspectos.

II. Desarrollo de argumentaciones, fundamentación e interpretación doctrinaria de potestades normativo-ambientales aplicables a la actividad minero [arriba] -

Frente al planteo de cuál es la normativa aplicable, vigente o válida, en un sistema de gobierno federal como el de la República Argentina, en el cual existe un ámbito nacional, otros provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, plantea el análisis de atribución de competencia respecto a quién le compete determinar los estándares de desempeño ambiental.

En relación a lo antedicho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación fija una postura definitoria en el caso “Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/Provincia de Mendoza”[10], cuya interpretación sería seguida por la Corte con independencia de sus siguientes integraciones. Allí se expresa, “que al conferir (la Constitución Nacional)[11], al Poder Legislativo de la Nación la facultad de dictar el Código de Minería, la Constitución Nacional, le otorgó la atribución de establecer en su integridad el régimen el régimen legal de las minas (...).

Respecto de esta interpretación jurisprudencial, creemos necesario destacar las siguientes consecuencias:

1) la mentada reglamentación de las minas puede estar contenida en el Código de la materia, en las leyes nacionales que se incorporen a éste o en las que lo integran, modifican o amplían, todo lo cual comporta el ejercicio de la misma potestad legislativa del art. 67 inc. 11 (hoy 75 inc. 12 de la Constitución Nacional argentina, después de la reforma constitucional de 1994), que se está considerando[12];

2) tal ordenamiento incluye todas las instituciones típicas y específicas de la aludida rama del derecho, con la limitación que resulta del propio texto constitucional; y

3) la cortapisa indicada precedentemente se refiere al resguardo de las jurisdicciones locales y a la aplicación e interpretación de las normas comunes por los tribunales federales o locales, según corresponda, lo cual debe analizarse primordialmente en función de lo establecido en el art. 100 de la Constitución Nacional argentina. El régimen de las minas comprende, necesariamente, una regulación especial del dominio de éstas que presenta características peculiares, privativas de la materia.

Sostiene Sabsay que: “La variable ambiental de la minería no es ni más ni menos que un aspecto que integra su régimen legal. Ya expresamos que consideramos, (sostiene el autor),

que lo ambiental es una suerte de “plus” que se adiciona a otras materias hasta integrarlas y de este modo caracterizar luego de modificar muchas de las facetas que presentan las mismas”. Afirmando, la siguiente conclusión: “Por imperio de la Constitución Nacional. en su art. 75 inc. 12, la facultad de establecer las normas ambientales de la actividad minera es nacional en una norma el Código de Minería o sus normas complementarias”[13].

Por su parte, sostiene Krom[14], “que el régimen jurídico de los derechos y obligaciones a que debe ser sometido la exploración y explotación de las minas por los particulares en el ejercicio de una industria básica lícita[15] debe ser específico. Y resueltas por la autoridad de aplicación del Derecho Minero”. Esta posición de un régimen específico para la actividad minera, ahora incorporando lo ambiental, es reiterado por la autora (KROM, 2000, pág. 402)[16] al afirmar (refiriéndose a la reforma del Código de Minería que incorpora las normas ambientales) “el orden jurídico establece un nuevo concepto de productividad desarrollando disposiciones tendientes a evaluar la expresión económica en que contribuye la industria minera con cuidado ambiental, demostrando que se encuentran profundamente interrelacionados”

Las Provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Córdoba, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz han sancionado, cada una de ellas su “Código de Procedimiento Minero”, que reglamenta el código de fondo en la materia, el Código de Minería de la Nación, incluyen específicamente una regulación propia que surge de éste Código.

Al reglamentar el Código de Minería, en la Sección Segunda del Título Decimotercero, las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza y Río Negro, positivizan localmente, en bloque, los artículos del Código de Minería. Hay un texto que se repite en todos esos Códigos de Procedimiento Provinciales. Lo trascribimos a continuación “ARTICULO 34 - Los titulares de derechos mineros, previo al inicio de las actividades mineras, deberán dar cumplimiento a los requisitos que en materia de protección ambiental establece el Título XIII, Sección Segunda, del Código de Minería.”

IV.1. Normativa aplicable

Mediante el Decreto N° 456/1997, el Poder Ejecutivo aprueba un texto Ordenado de Código de Minería encomendado por ley, eliminando las discordancias de artículos vigentes y derogaciones tácitas y expresas existentes.

Esta versión actualizada del Código de Minería, en su nueva redacción del Código elimina del texto legal la aplicación de presupuestos mínimos de protección ambiental a la actividad minera. Otorga la Ley N° 24.498, en su art. 19, validez previa al texto ordenado realizado por el Poder Ejecutivo (por disposición legal), incluso, disponiendo su aprobación previa. La transgresión al espíritu de la norma que en la forma de redacción dejaba a salvo la aplicación de la normativa ambiental de presupuestos mínimos de protección ambiental, fue vulnerado, por el texto ordenado llevado a cabo por el Poder Legislativo. Pudiendo encuadrarse lo antedicho en lo establecido en el art. 99 de la Constitución Nacional.

El texto Ordenado del Código de Minería, excediendo las atribuciones del Poder Ejecutivo al dictarlo, omite la decisión legal contenida en la Ley N° 24.585 de sujetar a la actividad minera a los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Mediante el Decreto N° 456/1997, la nueva redacción del Código elimina del texto legal la aplicación de presupuestos mínimos de protección ambiental a la actividad minera. Otorga la Ley N° 24.498, en su art. 19, validez previa[17] al texto ordenado sin ejercer la atribución propia de revisión del mismo antes de su aprobación. La transgresión al espíritu de la norma que en la forma de redacción dejaba a salvo la aplicación de la normativa ambiental general a la actividad minera, creemos.

IV.2. Definición de daño ambiental

Según el Acta de Bariloche, firmada por el Consejo Federal Minero[18], órgano consultivo de la Autoridad Minera Nacional, considerada normativa complementaria por dicha autoridad, constituye Daño Ambiental, a los fines de la presente normativa, “toda alteración antrópica que provoque perjuicio para el ambiente o a uno o más de sus componentes, generado por acción u omisión, excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental, que constituyendo infracción, sea efectivamente verificado en el marco del debido proceso legal previsto por el art. 20° del Título Complementario del Código de Minería”[19].

Una primera observación es que el Acta de Bariloche que contempla la Normativa Complementaria, aunque fuera ratificada por ley provincial no sería legislación de fondo, ya que dicha atribución es reservada a la Nación, que es la que debe regular lo relativo al daño ambiental, entre otros aspectos.

Por otra parte debemos recalcar que la norma complementaria de art. 41 de la Constitución Nacional no es de fondo como el Código de Minería.

Por otra parte, si se la considera como normativa complementaria de los presupuestos mínimos de protección ambiental, lo establecido en la Normativa Complementaria respecto a la acción u omisión que genere el daño ambiental, no podría desconocer lo establecido en la Ley General del Ambiente, ya que lo relativo al daño ambiental es legislación de fondo, de las cuales no surge que el daño ambiental, debe exceder los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental, creemos que al constituir ésta declaración una decisión administrativa, si es la discrecionalidad administrativa la que establezca los límites tolerables la misma puede no fundarse en parámetros objetivos. Debería ser una norma jurídica la que establezca, por ejemplo, los límites de calidad, de vertimientos, etc. Y no una decisión administrativa. Sumado lo antedicho que se establece otro requisito a saber que constituya una infracción, la conducta dañosa. Nuevamente la consideración administrativa del carácter de infracción, excluye la intervención judicial entonces.

Debemos aclarar que en el régimen general la caracterización de daño ambiental y su definición es de fuente legal y la eventual responsabilidad la establece el juez interviniente, sin el requisito previo de declarar una infracción administrativa.

El art. 27 de la Ley General del Ambiente establece en la parte final que “...Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.” No estableciendo consideraciones de infracciones previas para constituir el daño. Ya que una conducta lícita que constituya infracción podría producir el daño ambiental.

Ponemos de resalto aquí diferencia la alteración ambiental del daño ambiental que propusiéramos al tiempo de la sanción de la modificación en materia ambiental del Código de Minería, sosteniendo que “si tenemos en cuenta que, la actividad minera por su carácter extractivo necesariamente produce modificaciones al ambiente donde se lleva a cabo. Estas modificaciones, en modo alguno deben ser consideradas daños ambientales. Si fueran considerada una actividad dañosa “per se” la misma debería prohibirse, ya que autorizar una actividad que va a producir daño vulneraría el principio “alterum non laedere””. [20].

IV.3. Obligaciones del generador del daño ambiental

El art. 28 Ley N° 25.675 dice “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

El restablecimiento al estado anterior del ambiente se denomina recomposición, expresamente contemplada para cualquier generador de daño ambiental en el art. 41 de la Constitución Nacional.

Conforme lo establece el art. 263 de la norma minera y las normas complementarias también: “Todo el que causare daño actual o residual al patrimonio ambiental, estará obligado a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, según correspondiere. Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que establezcan las normas vigentes”.

Las normas aquí analizadas no definen el sentido de patrimonio ambiental, si hacen alusión en el Glosario al término ambiente, estableciendo que “Ambiente: es la totalidad de condiciones externas de vida que ejercen influencia sobre un organismo o una comunidad de organismos en su hábitat” Refiriéndose a las condiciones de vida que ejercen influencia sobre organismos vivos o una comunidad de ellos. No hace alusión a los ecosistemas, los cuales no siempre manifiestan la existencia de especies vivas cuya comunidad se vea afectada. Así la contaminación de un glaciar sobre el cual no hay comunidades de vida puede constituir un daño ambiental igual, aunque no los contenga.

Sin embargo establecen las obligaciones en relación al mismo.

Según el art. 263 CM, una vez producido el daño ambiental habría posibilidad de “mitigarlo”. La Normativa Complementaria define mitigación como “acción de atenuación del impacto ambiental negativo producido por las actividades mineras a fin de reducir los límites tolerables o admitidos por la normativa vigente”.

El impacto ambiental producido es diferente al daño ambiental. Por otra parte, si la mitigación reduce los límites tolerables o admitidos por la normativa vigente no estaría mitigando el daño ambiental, no siquiera constituiría daño ambiental si es tolerado o admitido y reduce el límite.

Según la Ley N° 25.675 la posibilidad de mitigación, no existe, hay que restablecer el estado anterior, v.g. recomponerlo, si la misma es técnicamente imposible, se deberá abonar una indemnización sustitutiva., la que deberá depositarse en el Fondo de Compensación ambiental.

En relación a la obligación de rehabilitación, la Normativa Complementaria define la misma como: “acción de restablecimiento de la función productiva o aptitud potencial e un recurso hídrico o del Suelo” Si el daño es al ambiente en general y no a un recurso específico, no podría rehabilitarse. Entendemos que la rehabilitación significa volver a habilitar el ecosistema para el cumplimiento de los servicios ambientales que presta.

Nada fundamenta el enfoque productivo del ambiente o del recurso hídrico y suelo que se afirma al definir restablecer la función productiva. El ambiente en general aunque no produzca bienes o tenga esa función no es única.

En relación a la restauración definida como: “acción de reposición o restablecimiento de un sitio histórico o arqueológico a las condiciones originales anteriores a la actividad minera”, el enfoque adoptado por la Normativa Complementaria al ser de carácter restrictiva no permitiría, por ejemplo, en un sitio histórico como puede ser un cementerio indígena afectado, restablecer a las condiciones originales volviendo a ubicar los cuerpos en el sitio de donde fueron extraídos, por ejemplo.

Por último, la otra obligación contemplada para el que genere un daño ambiental sería la recomposición definida como: “conjunto de acciones de protección del ambiente que comprenden la mitigación, la rehabilitación o restauración del impacto ambiental negativo, según correspondiere” En una interpretación gramatical pareciera que si mitiga y rehabilita realiza la recomposición o en forma disyuntiva los términos “o restaura” constituiría recomposición. Recomponer es volver al estado anterior, no mitigar y rehabilitar. Como sería técnicamente imposible volver al estado anterior se debería pagar la indemnización sustitutiva, entendemos.

IV.7. La Declaración de Impacto Ambiental.

Pacíficamente, toda la doctrina ambiental coincide en que la Declaración de Impacto Ambiental es el acto administrativo con el cual concluye el procedimiento administrativo de Evaluación e Impacto Ambiental. En tal carácter, el Acto Administrativo, la D.I.A. resulta alcanzada por los requisitos impuestos por todo el derecho administrativo nacional como condición de validez de todo acto administrativo.

Por otra parte, en relación a la Audiencia Pública, o al menos, la difusión pública previa de todo procedimiento EIA, y el Dictamen técnico son fundamentos insoslayables y exclusivos de toda D.I.A. Así lo establece también la legislación ambiental local provincial, como hemos visto en párrafos anteriores.

Sin embargo el Código de Minería de la Nación sanciona en sus arts. 251/256 un régimen para el otorgamiento de la D.I.A. en los emprendimientos mineros que prescinde por completo tanto de la difusión pública previa de los procedimientos EIA, como de la Audiencia Pública. El Dictamen, por otra parte, aparece confundido en un procedimiento que se establece prácticamente como de etapa única.

En tal orden de ideas, tenemos co-vigentes en los territorios de las provincias mineras, dos institutos de “Declaración de Impacto Ambiental” diferentes según que el emprendimiento al que se le aplica corresponda a cualquier actividad productiva, o que corresponda a la minería. En este último caso, rige un procedimiento de excepción, en el cual la autorización administrativa configurada por la Declaración de Impacto Ambiental es otorgada sin requerir extremos que en todos los demás casos son obligatorios y excluyentes

Es preciso observar que dicha circunstancia configuraría una violación a la manda constitucional establecida en art. 16, ya que resulta evidente que las personas emprendedoras mineras no serían iguales ante la ley ambiental que todas las demás personas, existiendo para estas personas emprendedoras mineras, una ley especial que particularmente los exime de la obligación de exponer públicamente y en detalle su emprendimiento, a lo cual están obligados todos los demás.

Hecho este señalamiento, digamos, en cuanto a lo que es objeto específico de este trabajo, que surge de lo enumerado - lista no taxativa, hemos optado por señalar solo las contradicciones mas evidentes y agudas - una abierta contradicción normativa en cuanto a la naturaleza jurídica del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto por la ley para cualquier tipo de emprendimiento, y el que está previsto exclusivamente para la minería.

Conclusión [arriba] -

La sanción de la Ley N° 24.585 incorpora al Código de Minería las regulaciones ambientales que deberán cumplir quienes desarrollen la actividad minera en nuestro país, la misma se inscribe en la doctrina del Artículo N° 75 inc.12 (C.N), norma que expresa la voluntad de las provincias delegando al Congreso Nacional la facultad de sancionar, entre otros, el Código de Minería.

A mérito de tal delegación las disposiciones ambientales resultan, de pleno derecho aplicables en cada uno de los estados provinciales, estableciendo un régimen homogéneo y de reglas claras en todo el territorio nacional. Lo mencionado anteriormente refuerza y complementa la seguridad jurídica imprescindible para una actividad con alto riesgo de inversión, como es la actividad minera.

Cada Provincia, como integrante del Régimen Federal de Gobierno y en cumplimiento de las atribuciones conferidas tanto por la Constitución Nacional, complementa y regula procedimentalmente.

La responsabilidad por daño ambiental ya sea por acción u omisión debe ser considerada desde dos puntos de vista:

- Responsabilidad Minera por Daño al Medio Ambiente.
- Responsabilidad por cometer infracciones en detrimento del Medio Ambiente (incumplimiento de las disposiciones del Título XIII Sección 2da).

El marco jurídico ambiental general se funda en la Constitución Nacional, en particular el art. 41, a partir de la reforma de 1994. Los constituyentes pusieron especial énfasis, siguiendo la doctrina internacional en materia ambiental, en establecer el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado, obligando a quién lo dañe a recomponerlo según lo establezca la Ley.

Como sostiene Sabsay que “la materia objeto de nuestro análisis[21], presenta aristas particulares dadas las modalidades de su tratamiento en la Constitución Nacional (C.N). La ley fundamental de un país cuyas instituciones se enmarcan dentro de las reglas de un Estado de Derecho, es básicamente una norma de distribución de competencias. Esto es así pues ella establece los límites del gobierno frente a la sociedad y en el interior del primero, las atribuciones de cada uno de los poderes u órganos que lo componen. Asimismo, en una república que, como la Argentina, ha elegido al federalismo como forma de organización territorial del poder, la definición de potestades que son titulares cada uno de los centros descentralizados de autoridad -para nuestra C.N- ellos son la Nación, las Provincias y los Municipios, se constituye en un factor preponderante para la adecuada toma de decisiones que hacen a la administración general de la comunidad.”

En relación con lo expuesto resulta pertinente destacar los siguientes aspectos: 1) la mentada reglamentación de las minas puede estar contenida en el Código de la materia, en

las leyes nacionales que se incorporen a éste o en las que lo integran, modifican o amplían, todo lo cual comporta el ejercicio de la misma potestad legislativa del art. 67 inc. 11 (hoy 75 inc. 12 de la C.N.), que se está considerando[22], 2) tal ordenamiento incluye todas las instituciones típicas y específicas de la aludida rama del derecho, con la limitación que resulta del propio texto constitucional.

Específicamente la Constitución Nacional establece la obligación del causare un daño ambiental a recomponerlo según lo establezca la ley a diferencia de lo que establece el sistema minero ambiental que contempla las obligaciones de mitigación, rehabilitación, restauración y recomposición, según correspondiere.

Tales derechos deben ser tutelados tanto por las autoridades nacionales como provinciales, proveyendo las herramientas jurídicas que aseguren el mandato constitucional.

En relación a las potestades normativas, el pfo. tercero del art. 41 de la Constitución Nacional establece que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas[23], alteren las jurisdicciones locales”.

Los presupuestos mínimos de protección ambiental son de “orden público[24]”, y al ser utilizados para interpretación y aplicación de normas ambientales tanto provinciales como municipales[25], incluso minero-ambientales, las actividades reguladas se someten a esos principios.

Entre ellos el principio precautorio[26], que no condiciona la adopción de medidas por parte de las Autoridades a la verificación de infracciones administrativas asegurando el derecho de defensa, sino que faculta a las mismas a la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Sostiene parte de la doctrina[27] que la proclamación del principio de precaución puede ser considerado una de las innovaciones más importantes de la Declaración de Río y fue adoptado además, por la Conferencia Internacional sobre el Mar del Norte[28] y es incluida en casi todos los instrumentos internacionales relacionados con la protección ambiental adoptados desde 1990, también es una de las bases de la política de medio ambiente de la unión Europea bajo el Tratado de Maastrich[29].

Además, debido a la violación a la manda constitucional de igualdad frente a la ley, ya que no es tratado de la misma manera el emprendedor de un proyecto de inversión cualquiera que el emprendedor de un proyecto de inversión minero: el primero, debe afrontar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que incluye la difusión pública de su proyecto y eventualmente consulta en audiencia pública. Está expuesto a que el eventual daño ambiental le imponga la obligación de recomponer, e incluso está expuesto a afrontar gravosos juicios ambientales colectivos. Mientras, el inversor minero está exento de todo ello: no debe afrontar la difusión pública de su proyecto, porque lo omite la normativa del Código Minero vigente, replicada provincia por provincia. Asimismo, esa misma normativa lo pone a cubierto de reclamaciones y juicios creando una diferencia odiosa respecto de los demás inversores.

Esta desigualdad también resulta odiosa para el administrado, que percibe que sus derechos ambientales están garantizados en forma plena respecto de emprendimientos de cualquier tipo, excepto en el caso de emprendimientos mineros: en ese caso, la garantía del derecho ambiental es débil ya que carece del elemento esencial para poder exigir el cumplimiento: información. Nadie puede exigir que se cumpla un derecho si no puede acceder a conocer en que circunstancia, con que alcance y en que plataforma fáctica tiene ese derecho.

Lo que estamos señalando no constituye una mera especulación de nuestra parte, una hipótesis sobre lo que quizás podría ocurrir en una situación que aún no se ha presentado.

Es conocido que han acaecido en las provincias de La Rioja y Catamarca, con relación a diversos emprendimientos mineros (notoriamente, el caso del Famatina en La Rioja, y los de Mina la Alumbra y también el caso del poblado de Andalgalá, en Catamarca) situaciones de enfrentamiento y tensión. Ocurrió también en Amaicha del Valle, Tucumán, y al sur del país en la localidad de Esquel, Provincia de Chubut, donde un conflicto no resuelto se prolonga desde hace más de diez años.

Todos estos casos podrían haberse encauzado si existieran normas incuestionables de las que se extrajera en forma clara, cristalina e indubitable el alcance de los derechos tanto de los ciudadanos individuales que claman por el respeto de sus derechos ambientales, como de las personas jurídicas, empresas, que demandan seguridad para su inversión.

Es sin duda la violación al principio esencial de participación ciudadana en las decisiones minero-ambientales, la causante de la conflictividad social. La ausencia de canales en los cuales encauzar la conflictividad lleva -en nuestra opinión- a que la interpelación a los poderes públicos finalmente ocurra por vía de hecho, con las consecuencias que todos conocemos.

El plexo normativo actual no brinda solución a este problema porque ha sido construido omitiendo, para el caso de proyectos mineros, canales de participación ciudadana, y obviamente, contrariando el principio básico de la información ambiental como presupuesto de toda toma de decisión.

Por otra parte, el procedimiento contemplado ante el daño ambiental en el marco jurídico ambiental minero contraría los principios de interpretación y aplicación de normas ambientales contemplados en la Ley N° 25.685.

Por lo antedicho caben distintas acciones ante la citada situación: a) adoptar un nuevo régimen minero ambiental que se adecue al sistema ambiental general; b) atender las decisiones jurisprudenciales de acuerdo a los criterios fijados por éstas, por parte de las autoridades de aplicación a los efectos de encaminar criterios uniformes para la interpretación y aplicación de normas minero ambientales como se percibe en la tendencia de la adopción de decisiones por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación según la

recopilación realizada en el presente trabajo; c) adoptar una política de concientización y educación ambientales, incluso respecto de las autoridades de aplicación y de la ciudadanía para el respeto e los principios y de los instrumentos de política y gestión ambiental contemplados en el régimen general ambiental

Considerando prioritario la adopción de medidas que tiendan a prevenir en forma progresiva la manifestación de daños ambientales, estamos convencidos que mediante ellas se contribuirá al logro del desarrollo sustentable en la realización de actividades de utilización de los recursos naturales como es la actividad minera.

Bibliografía [arriba] -

Badino; Jorge Enrique: “Minería Aurífera en Esquel: La Corte Suprema de Justicia de la Nación reafirma el buen camino hacia la preservación ambiental”. Lexis nexis, Jurisprudencia Argentina, 2008-II-fsc.4.

Bellorio Clabot, Dino: “Tratado de derecho Ambiental”. Ed. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2014.

Bellorio Clabot, Dino; Hofer, Isabel: “Tratado de Derecho Ambiental”. Tomo II. Ed. Ad-Hoc. Buenos Aires, 1997.

Bibiloni, Homero M.: “Los principios ambientales y su interpretación: su aplicación política y jurídica, J.A, 7 de marzo 2001, Número especial de Derecho Ambiental, 1° parte.

Caferatta, Nestor: “La Ley N° 25.675 General del Ambiente”. Doctrina Judicial. Ed. La Ley. Buenos Aires, 2002-3. Pág. 1134.

Cafferatta, Néstor A.: “Ley N° 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”. DJ2002-3, 1133- Antecedentes Parlamentarios 2003-A, 01/01/2003, 673.

Chaparro Avila, Eduardo: “Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: Serie 43. Vol I. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2002.

Franza, Jorge Atilio: “Tratado de Derecho Ambiental”. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, 2005.

Franza, Jorge Atilio: "Manual de Derecho de los Recursos Naturales y Protección Ambiental". Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, 2007.

Franza, Jorge Atilio: "Tratado de Derecho Ambiental". Ediciones Jurídicas. Buenos Aires 2011.

Frías, Pedro: "Derecho Público Provincial". Buenos Aires: Editorial Depalma, 1985.

González Acosta, Gustavo; Sabsay, Daniel, et al: "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad". Buenos Aires: Editorial La Ley, 2000.

González Acosta, Gustavo: "Protección Ambiental para la Actividad Minera". Suplemento de Derecho Ambiental. Editorial La Ley. Buenos Aires, junio de 1996.

Iribarren, Federico j.: "Evaluación del Impacto Ambiental. Su enfoque jurídico". Buenos Aires: Ediciones Universo, 1997.

Isola, Graciela; Palavecino, Federico: "Temas actuales de Derecho Minero". Buenos Aires: Editorial Universidad, 2000.

Jaquenod de Zsogon, Silvia: "El Derecho Ambiental y sus principios rectores". Madrid: Editorial Dykinson SRL, 1991.

Krom, Beatriz: "La Minería del Milenio". Buenos Aires: Editorial Estudio, 2009.

Krom, Silvia Beatriz: "La Minería Sustentable del Milenio". Pág. 402. Editorial estudio. Buenos Aires, 2000.

Leme Machado, Paulo Affonso: "Derecho Ambiental Brasileiro". 3° Ed. Sao Paulo: Revista Dos Tribunais, 1990.

Leme Machado, Paulo Affonso: "Direito Ambiental Brasileiro. Sao Paulo: Miheiros Editores. 11° Edición, 2003.

Lorenzetti, Ricardo Luis: "Derecho ambiental y Daño". Buenos Aires: Editorial La Ley, 2009.

Lorenzetti, Ricardo Luis: "Teoría del Derecho Ambiental". Buenos Aires: Editorial La Ley, 2008.

Martelli, Andrea: "Valutazione di impatto ambientale". Nápoli: Esselibri-Simone, 2006.

Mateo: Martín: "Tratado de Derecho Ambiental". Madrid: Editorial Trivium, 1991.

Martínez, Víctor: "Derechos Reales en Minería". Buenos Aires: Editorial Depalma, 1982.

Moisset de Espanes, Luis; "et al": "Humanismo Ambiental". Córdoba: Edición Academia Nacional de de Derecho y Ciencias Sociales, 2001.

Morello, Augusto M.: "Los derechos del Hombre de tercera y Cuarta Generación" En Estudios de Derecho Procesal. Nuevas demandas: Nuevas Respuestas. La Plata: Edit. Platense, 1997.

Mosset Iturraspe, Jorge: "El daño ambiental en del Derecho Privado". Obra colectiva Daño Ambiental. Buenos Aires: T. I. Edit. Rubinzal Culzoni., 1991.

Novoa, Miguel Ernesto; Novoa, María Gabriela: "Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales". Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1998.

Paz, Augusto; "et al": "El Seguro ambiental". Buenos Aires: Ed. Lexis Nexis, 2006.

Pastorino, Leonardo Fabio: "El daño al ambiente". Buenos Aires: Ed. Nexis Lexis, 2005.

Pérez, Hipólito: "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental". México: CEPAL. Doc. 06/89.

Pigretti, Eduardo Antonio: "Código de Minería Comentado". Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 1981.

Pigretti, Eduardo: "Derecho Ambiental". Buenos Aires: Editorial Depalma, 2002.

Pigretti, Eduardo: "Derecho de los Recursos Naturales". Buenos Aires: Editorial La Ley, 1981.

Sabsay, Daniel; "et al": "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad". Buenos Aires, 2000: Editorial La Ley.

Sabsay, Daniel: "Aspectos Ambientales en materia minero ambiental". En Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería en Argentina. Estudio Analítico N° 5. Edición Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) Buenos Aires, 1995.

Notas [arriba] -

- [1] El presente artículo se basa en las conclusiones del Proyecto de Investigación: "Jerarquía Normativa de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental respecto del Código de Minería de la Nación". Código de Proyecto: 20020100100652 Director: Dr. Jorge Atilio Franza, Co-Director: Dr. Gustavo González Acosta. Secretaría de Investigaciones de la Universidad de Buenos Aires. 2010-2014.
- [2] Investigador. Secretaría de Investigaciones. Universidad de Buenos Aires y del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Docente de la materia Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y Protección Ambiental, en las Facultades de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Abogado en el ejercicio libre de la profesión. Consultor Especializado de Organismos Públicos y ONGs.
- [3] Chaparro Avila, Eduardo: "Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe". Vol. I. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, 2002.
- [4] Haciendo un análisis de la legislación de Latinoamérica y el Caribe.
- [5] Artículo 41 3er. Párrafo de la Constitución Nacional argentina: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las Provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".
- [6] Sancionada 27/11/02. Boletín Oficial: 28/11/2002.
- [7] Artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional de la república Argentina: "Corresponde al Congreso... Dictar los Códigos.... Civil, Comercial, de Minería ..., en cuerpos unificados o separados".
- [8] Boletín Oficial: 29/12/95.
- [9] Boletín Oficial: 30/05/97. N° 28.658.
- [10] Del 3 de mayo de 1979.
- [11] Agregado de los autores
- [12] Doctrina de "Fallos" 248-781; 250-236.
- [13] Sabsay, Daniel: "Aspectos Constitucionales en Materia Minero Ambiental". En Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería en la Argentina. Estudio Analítico N° 5. Págs. 27 a 35. Fundación Ambiente y recursos Naturales. Buenos Aires, 1995.
- [14] Krom, Beatriz: "Consideraciones para el desarrollo de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería". Págs. 11 a 25. En Consideraciones de Un régimen Jurídico Ambiental para la Minería en la Argentina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 1995.
- [15] Conf. Art. 14 de la Constitución Nacional.
- [16] Krom, Beatriz Silvia: "La Minería Sustentable del Milenio". Página 402. Editorial Estudio. Buenos Aires, 2000.
- [17] Artículo 19 de la Ley 24.498: "Incorpórase en el título final del Código como disposición transitoria XV la siguiente:
XV: La presente ley comenzará a regir a los treinta (30) días de su publicación en el Boletín Oficial. Sin perjuicio de ello el Poder Ejecutivo nacional elaborará, dentro de los noventa

(90) días, un texto ordenado del Código de Minería, mediante la eliminación de las disposiciones derogadas en distintas épocas y procediendo a una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que corresponda. El texto ordenado se considerará como texto oficial del Código.”

[18] Institucionalizado por Ley 24.224 sancionada en junio 23 de 1993, promulgada julio 8 de 1995. En su artículo 11 establece: Créase el Consejo Federal Minero como organismo de asesoramiento de la Subsecretaría de Minería de la Nación”.

[19] Artículo 25 de las Normas Complementarias.

[20] Conf. González Acosta, Gustavo: “Protección Ambiental para la Actividad Minera”. Diario La Ley. Junio 1996. Editorial La Ley. Buenos Aires.

[21] Haciendo alusión a “Aspectos constitucionales en materia minero-ambiental”. En Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería en Argentina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 1995.

[22] Doctrina de “Fallos” 248-781; 250-236.

[23] Las nacionales, interpretamos.

[24] Artículo 6° Ley 25.675.

[25] Ley general del Ambiente 25.675.

[26] Ley General del Ambiente: Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

[27] Facciano, Luis;; “et al”: “Derecho del Desarrollo Sustentable”. Pág. 240. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires, 2015.

[28] De 1987.

[29] De 1992.