

APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL PENAL EN SENTIDO AMPLIO EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - REPÚBLICA ARGENTINA

por Jorge Gamboa, Jorge E. Pedernera, María Cristina Bazán,

Luis Alberto López, Ignacio Gei y María Eugenia Durand^{1,2}

1. Introducción

Con motivo del curso del Instituto del Banco Mundial sobre la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en Latinoamérica, los asistentes desde la sede de la Universidad Blas Pascal decidimos formar un foro interdisciplinario sobre la temática ambiental que empezó a funcionar allí mismo. Nos propusimos como tarea el tema del presente trabajo. Inquietud que nos surgió ante la información abundante que había de otros países. Apenas comenzar nos enteramos de la "Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina" que se desarrollaría en Buenos Aires sobre el mismo tema y decidimos presentar lo efectuado hasta el momento. Es decir que se trata de un primer borrador de un trabajo mucho más profundo que seguiremos realizando y por lo tanto puede adolecer de imprecisiones u omisiones. De todos modos nos parece que cumple un primer objetivo cual es tener un cuadro de situación y una aproximación de la realidad de nuestra provincia de la cual se puede extraer ya las conclusiones que se acompañan al final del trabajo.

Ensayo y Opinión de la Situación Medioambiental en la Provincia de Córdoba

2. Breve reseña de la situación espacial

La Provincia de Córdoba, es uno de los veintitrés estados que componen la República Argentina. Su situación es mediterránea a 480 Km. del Océano Atlántico y 520 Km. del Océano Pacífico, separada de éste por una cordillera de gran magnitud entre los 29° 30' y 35° 00' de latitud sur. Tiene una extensión de 165.321 Km², y está dividida políticamente en veintiséis departamentos con una población total de

3.062.028 habitantes, de los cuales 1.282.544 (42,6%) habitan en el departamento Capital que tiene una superficie de 562 Km².

Con una población de 3.000.000 de habitantes (de los cuales el 14% vive en zona rural) tiene un total de 6.000 km de rutas pavimentadas, 55.000 km de caminos de tierra y 32.500 explotaciones agropecuarias. Aproximadamente un 80% del territorio ha sido modificado por las actividades agropecuarias, encontrándose zonas con bosques autóctonos en el oeste y norte de la Provincia.

Se encuentra situada íntegramente dentro de la zona templada de Argentina, distinguiéndose las cuatro estaciones siendo 20°C la temperatura media de verano y 10°C la de invierno, variando las precipitaciones pluviales entre 600 a 1.000 mm anuales.

3. Breve reseña de la riqueza biótica

Córdoba es una provincia con importante diversidad biótica, producto del resultado de variados factores físicos y geográficos que en ella confluyen. Presentando incluso endemismos en algunas de sus regiones naturales.

Por su ubicación, centro del país, recibe el aporte de tres corrientes florísticas y faunísticas; "Chaqueña" por el norte; "pampeana" por el sur-este; y "andino patagónica" por el suroeste.

A esto se le suma la presencia de cordones montañosos de diferente altitud con formaciones de valles y quebradas, que aumentan la diversidad de ecosistemas por las variaciones de humedad, temperatura, vientos, radiación solar, pendiente, altitud, etc., que ellos ocasionan.

Además la provincia contiene dos grandes bolsones salinos, el de "Mar Chiquita" al noreste y "Salinas Grandes" al suroeste.

¹ Miembros del Foro Ambiental de la Universidad Blas Pascal de la ciudad de Córdoba, Argentina.

Jorge Gamboa: jgamboavalsagna@argentina.com - Jorge E. Pedernera: jope@rapimail.com.ar - María Cristina Bazán: crishba@hotmail.com
Luis Alberto López: luislopez@argentina.com - Ignacio Gei: ignaciog@estudioig.com - María Eugenia Durand: eugeniadurand@arnet.com.ar

² Agradecemos a la División Patrulla Ambiental de la Policía de la Provincia de Córdoba, el generoso aporte de información sobre la cual fue elaborado este trabajo.

Este organismo creado el 31 de agosto 1992 y primero en su tipo en el país, tiene por misión el defender y proteger el medio ambiente provincial a través de la prevención, inspección y constatación de infracciones que atentan contra los recursos naturales.

La División Patrulla Ambiental, depende orgánica y funcionalmente de la Dirección de Tránsito (Dirección General de Operaciones) de la Policía de la Provincia de Córdoba y debido a la amplitud y variedad de los problemas ambientales, trabaja en colaboración estrecha con los organismos nacionales, provinciales y municipales correspondientes.

De este modo presenta ambientes de llanura; de estepa pampeana; serranos; de alta montaña; salinos; humedales de agua dulce y salada; con las consiguientes especies de flora y fauna características de estos ambientes naturales.

4. Breve Reseña Histórica

En el último siglo la Pcia. de Córdoba y su Capital fueron testigos de la mutación de la sociedad pastoril a la agro-intensiva y de la sociedad artesanal a la industrial y tecnológica en un proceso de rápida transformación que trajo aparejado el desarrollo de las mismas como un gran polo regional con la consecuente migración interna que multiplicó por cinco la cantidad de sus habitantes en dicho período, en particular a la capital y a la región sur-este pampeana.

La característica principal de este proceso, se agrupa en los últimos cincuenta años donde se concentró, la mayor parte del desarrollo agro-industrial y la consecuente migración interna hacia el nuevo polo de desarrollo. En la universitaria ciudad de la Iglesias, empezaron a convivir los campanarios con las chimeneas; los tañidos del ángelus con los ruidos del tráfico intenso; el llamar de las campanas con el zumbido de las turbinas de sus aviones. En su campiña, el hacha implacable dio paso a la explotación agrícola y pecuaria extensiva. El barreno y la dinamita dieron paso a la explotación minera, mientras se producía la mutación de los viejos fortines y postas en modernas ciudades y poblaciones, caracterizadas por su conformación agro-industrial. Como así mismo las vastas estancias jesuíticas de las serranías dieron paso a poblaciones con interesantes y aplicados atractivos turísticos. El siglo vio a Córdoba contener y aprovechar sus aguas en una sucesión sin fin de diques con sus obras hidráulicas de aprovisionamiento (canales, regadíos, generación eléctrica, aprovisionamiento de agua, etc.). La riqueza de sus minerales aportó el combustible del siglo, para transformar el uranio serrano en energía eléctrica, radioisótopos aplicables, etc.

5. Situación Actual

La dinámica de las transformaciones enunciadas, comprendidas en tan corto período, acarrearón profundas transformaciones ecológicas y ambientales.

Se fueron ocupando porciones sucesivas del territorio habiendo desaparecido gran parte de la diversidad de los sistemas naturales; los que fueron dedicados a la explotación agropecuaria y sistemáticamente reemplazada su vegetación natural por implantada. Primero en la estepa pampeana, luego en el espinal y recientemente en el bosque chaqueño.

Hoy encontramos una estepa pampeana con serios problemas de anegamiento, producto del cambio climático regional sumado a una pérdida de permeabilidad de los suelos. Un espinal en el que ha desaparecido la vegetación original y con problemas de erosión eólica principalmente en el sector sur donde quedan unos pocos caldenales. Un bosque chaqueño reducido a algunos remanentes en el oeste y norte y que presenta serios problemas de erosión y procesos de desertificación encubiertos por encontrarnos en un período de mayor precipitación.

Sin embargo permanecen todavía zonas del territorio provincial que por diferentes motivos mantienen sus sistemas naturales en buenas condiciones y a los que debemos proteger.

6. Legislación

Es profusa y dispersa, debido a la coexistencia de normas de carácter nacional, provincial y local o municipal, variando también la autoridad de control y de aplicación de las mismas. Hay leyes generales y leyes especiales. Hay materias de competencia federal, de competencia local y materias que constituyen facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias.

En este trabajo nos limitaremos a la aplicación y cumplimiento de la legislación en el ámbito territorial de la provincia de Córdoba y tomando sólo aquella normativa que prevé una sanción para la conducta antijurídica.

Tampoco nos detendremos en los conflictos de leyes o competencias desde el punto de vista teórico, sino en la realidad de aquellas conductas antiambientales por degradación o contaminación que tienen sanción efectiva en alguna o algunas normas ya sean nacionales, provinciales o municipales.

La legislación ambiental es bastante completa y con sanción penal en algunos recursos, en otros es incompleta, y por último, otros recursos no se pueden proteger por falta total de legislación.

La normativa ambiental de carácter penal en la Provincia y los recursos naturales sobre los que actúa o las actividades humanas que regula son los siguientes:

Fauna

La provincia de Córdoba cuenta con unas 550 especies distintas de vertebrados (aves, mamíferos, reptiles, anfibios y peces) pero solamente están autorizadas para la caza unas 15 especies. Las demás no se encuentran autorizadas dado que la situación poblacional de las mismas no permite hacer una extracción de la naturaleza.

En los controles efectuados por la división patrulla ambiental de la policía de la provincia de Córdoba, se han realizado secuestros de 30.000 ejemplares pertenecientes a 200 especies diferentes, lo que significa que muchas son perseguidas con fines deportivos o comerciales sin importar el delicado estado poblacional en que se encuentran.

a. Caza

▲ Caza deportiva

Las actividades de caza deportiva de fauna silvestre se encuentran regladas por la siguiente legislación:

- Ley Nacional 22.421: establece los delitos sobre la fauna silvestre. Nuestra Provincia se encuentra adherida a ella mediante la ley provincial 7343/85 (llamada Ley Provincial del Ambiente). En este caso los procedimientos efectuados son girados a la autoridad judicial correspondien-

te. La Ley establece la prohibición de cazar especies vedadas o prohibidas, hacerlo con medios o artes prohibidos (redes, trampas, sustancias venenosas, etc) o practicar la caza en campo ajeno sin la autorización del dueño.

Las actuaciones sumariales realizadas por el personal policial son giradas posteriormente a la autoridad judicial para su resolución.

Es conveniente aclarar que la ley 22.421 no sólo se refiere a los ejemplares vivos o muertos, sino también a sus partes o subproductos (cueros, pieles, plumas). En los secuestros realizados por la autoridad de control, se han secuestrado 13.000 cueros de 15 especies diferentes.

Un comentario especial lo merecen las aves canoras y de adorno, que en nuestra provincia totalizan unas 380 especies distintas. La destrucción del hábitat y la caza en forma ilegal ha llevado a que sus poblaciones hayan disminuido severamente por lo que su captura y comercialización se encuentran totalmente prohibidas.

■ Ley Provincial de Caza 4046/58: establece los requisitos para la práctica de la caza (temporadas, horarios, especies permitidas, zonas de veda, licencia habilitante, cupos por cazador y distancias mínimas para la caza) y las contravenciones o faltas en el ejercicio de tal actividad.

Como transgresiones más comunes podemos mencionar: práctica de la caza durante todo el año, sin licencia habilitante, en zonas de veda y sin respetar cupos.

La autoridad de aplicación es la Dirección Ambiente de la Agencia Córdoba, quien resuelve las actuaciones giradas por la policía de la provincia disponiendo además el destino del secuestro.

■ Ley Provincial 8431: Código de Faltas de la Provincia (arts. 89 - 90). La policía de la provincia de Córdoba procede a través de los arts. 89 y 90, remitiendo posteriormente las actuaciones y el producto del secuestro a la Dirección Ambiente de la Agencia Córdoba, para su resolución y destino correspondiente.

▲ Caza Comercial

En este caso sólo está autorizada una sólo especie (liebre europea). La autorización de caza o licencia habilitante es específica para caza comercial, siendo distinta de la anterior. Las contravenciones son similares a las de caza deportiva. Como nota distintiva no se establece un cupo por cazador sino un cupo total para toda la Provincia. Los vehículos deben estar identificados con un número correspondiente.

■ Ley Provincial 8060: Caza comercial de liebre. Establece los requisitos para la práctica de la actividad.

■ Ley Provincial 8431 (art. 90) La policía de la Provincia actúa a través del art. 89-90 y remite las actuaciones y secuestro a la Agencia Córdoba Ambiente.

La caza comercial de liebre es un problema en el Centro y Sur de la Provincia, ya que generalmente se efectúa sin licencia, desde los caminos públicos y no respetando las distancias mínimas de cacería, siendo los principales damnifi-

cados los productores agropecuarios.

Tanto en la caza deportiva como en la comercial se procede al control de las armas utilizadas. En caso de infracción por falta de credencial de tenencia y credencial de legítimo usuario, se procede por infracción a la ley nacional de armas 20.429, modificada por la ley 25.086, o por infracción al art. 189 bis del Código Penal Argentino.

▲ Turismo Cinegético

Es la caza efectuada por grupos de cazadores extranjeros, generalmente sobre una especie: la paloma dorada o mediana. Se puede practicar todo el año. Los cazadores deben contar con Permiso Provisorio de Caza y el guía con la licencia de Guía de Excursiones de Caza. Los campos donde se practique también deben estar autorizados. La Legislación que se aplica es la misma: ley 4046 y ley 8431. Frecuentemente se controlan grupos que no cumplen con los requisitos establecidos.

b. Pesca

▲ Pesca deportiva

Existen dos tipos: una para pesca en embalses y lagunas y otra para pesca de salmónidos en ríos.

■ Ley 4412 y Decreto reglamentario 120-c-62: establece temporadas, horarios, cupos, tamaño de las piezas y modalidad. Autoridad de aplicación: Agencia Córdoba Ambiente.

■ Ley 8431: La policía de la Provincia actúa a través del art. 89-90, girando las actuaciones a la Agencia para su Resolución.

Si bien la pesca se efectúa en toda la Provincia, dada la amplia distribución de sus recursos hídricos, no siempre se realiza con la licencia habilitante y cupos permitidos. El control se centra fundamentalmente en impedir el uso de redes por la destrucción masiva que causan en la fauna acuática.

▲ Pesca comercial

El único lugar autorizado para esta práctica es la Laguna Mar Chiquita (600.000 has.). Se debe tener autorización específica para pesca comercial. Las redes a emplear deben estar identificadas con un número por la Dirección Ambiente de la Agencia Córdoba. La legislación es la misma que para pesca deportiva, con una Resolución específica. Los controles efectuados por la Dirección Patrulla Ambiental en los últimos 10 años han permitido el secuestro de 40.000 metros de redes no autorizadas.

c. Maltrato de animales

■ La ley nacional 14.346 establece las sanciones para los actos de maltrato y actos de crueldad contra los animales. Se ha intervenido en caso de castigos excesivos hacia animales y peleas de gallos de riña, dando luego la participación respectiva a la Autoridad Judicial del lugar.

Flora

a. Tala y desmonte

Originalmente el territorio de nuestra Provincia estaba cubierto en sus 2/3 partes por bosques autóctonos. Actualmente más del 90% de esos bosques se han perdido. La causa más importante ha sido la tala y desmonte para ampliar las fronteras agropecuarias, aunque también han influido los incendios forestales y el sobre pastoreo del ganado. Si bien para realizar un desmonte se debe solicitar la correspondiente autorización a la Dirección de Ambiente de la Agencia Córdoba, esto se realiza en muy pocas ocasiones, lo que sumado a la dificultad para detectar tal tipo de actividades, lleva a que estas labores se sigan efectuando, aunque en reiteradas oportunidades se han logrado paralizar. Generalmente se toma conocimiento de los desmontes por denuncia de vecinos.

- Ley 8066: Actividad forestal en bosques naturales y artificiales.

b. Transporte de productos forestales

La legislación establece que cada transporte de productos forestales (leña, carbón, postes, varillas, rollizos, etc.) debe ir acompañada por la guía forestal correspondiente que indica, entre otros datos, el tipo y cantidad de producto transportado, el origen y destino del mismo. Generalmente se transporta sin guía o con guía incompleta (para ser utilizada nuevamente en el viaje siguiente) o adulterada. Además según el producto forestal provenga de un bosque nativo o autóctono o de uno cultivado o artificial, la guía es distinta para cada caso. La legislación que se puede aplicar es la siguiente:

- Ley 8066 (art. 66): transporte de productos forestales sin la documentación.
Autoridad de aplicación: Agencia Córdoba Ambiente.
- Ley 8431 (art. 84): carga indocumentada
Policía de la Provincia.
- Código Penal (art. 292): adulteración de documento público.
Tribunal Penal.

En los controles efectuados por la patrulla ambiental de la policía de la provincia se han logrado secuestrar 3.000.000 de kg de leña y 600.000 de carbón.

c. Incendios forestales o de pastizales

Todos los años grandes superficies de campo de la Provincia de Córdoba sufren este fenómeno, que por producirse en forma descontrolada, causa graves perjuicios al hombre y a la naturaleza. En el 99% de los casos el origen es antrópico, por ignorancia, negligencia o descuido. La dificultad es identificar al responsable. Para efectuar una quema en área rural se debe solicitar autorización a la Agencia Córdoba Ambiente, quien determinará su factibilidad y evaluará si los elementos y personal que se cuenta para evitar su propagación más allá de los límites establecidos son los adecuados.

Si el fuego escapa al control del generador, pero no afecta bienes o propiedades de terceros, se podrá aplicar el Código de Faltas de la Provincia. Si afecta a terceros se podrá aplicar el art. 186 del Código Penal.

- Ley 8751 - Manejo del Fuego- Autoridad de aplicación: Ag. Cba. Ambiente.
- Ley 8431 - (art. 79 Peligro de incendio)- Autoridad: Policía de la Provincia.
- Código Penal (art. 186) - Juez de Instrucción.

En las distintas ediciones del Rally Internacional que se disputa en las sierras de Córdoba que congrega a 1.000.000 de espectadores, la dirección patrulla ambiental confecciona las planillas de relevamiento de fuego donde se asientan a modo de prevención los datos de las personas que prenden fuego, a fin de asegurar su correcto apagado.

d. Hierbas aromáticas y medicinales:

En una Provincia anteriormente rica en estas especies, no existe una legislación específica que regule o prohíba su extracción o recolección, lo que ha llevado a que muchas de ellas se encuentren en vías de extinción.

En algunas oportunidades se ha podido actuar a través del art. 84 del Código de Faltas de la Provincia de Córdoba por carga indocumentada.

Agua

a. Contaminación del recurso

Cuando se observan síntomas evidentes de contaminación resulta difícil identificar el origen de la misma, y por lo tanto aplicar la legislación específica. Este es el mayor problema en este aspecto. Aunque no es un problema generalizado en toda la Provincia, sí se agrava en determinados ríos y lagos.

- Código Penal (art. 200)
- Ley Nacional 24.051: residuos peligrosos
- Ordenanzas municipales

El decreto 415/99 de la Dirección de Agua y Saneamiento (D.A.S.) establece los límites de los volcamientos que pueden efectuarse a cursos hídricos.

b. Extracción y transporte de áridos de los cursos hídricos

Para la extracción se debe contar con la autorización de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento, quien determinará el lugar y la cantidad de material a extraer. La legislación es la siguiente:

- Ley Provincial 5589: Código de Aguas de la Provincia.
- Decreto 2389/69: regula la extracción de áridos en la Provincia.
- Resolución 3394/89: establece régimen de sanciones para la actividad de extracción de áridos.

Debido a los extensos recorridos de los cursos de agua provinciales, es frecuente observar que la actividad se desarrolle

lla sin la autorización respectiva o en lugares no autorizados. A lo largo de los años esto ha producido la eliminación del filtro natural del agua, la modificación y erosión de las costas y la disminución del nivel del cauce de los ríos.

En el caso de transporte de áridos se debe efectuar acompañado de la guía correspondiente emitida por la D.A.S. Es común que se realice sin la misma, pudiéndose aplicar además de la Resolución de la D.A.S., el art. 84 del Código de Faltas (carga indocumentada).

Sustancias peligrosas

a. Transporte de residuos peligrosos:

Este tema está regulado por la Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos y Resoluciones varias de la Secretaría de Transporte de la Nación (Reglamentos para el transporte de Material Peligroso por carretera). La autoridad de aplicación es la Justicia Federal.

La legislación establece que el conductor del transporte debe poseer licencia Nacional Habilitante para tales vehículos y que la carga debe ir acompañada por el "Manifiesto de Transporte", que es el documento que acompaña el traslado, tratamiento y cualquier operación relacionada con los residuos peligrosos en todas las etapas.

Nuestra Provincia, dada su ubicación geográfica en el país, tal vez sea frecuentemente recorrida por este tipo de transportes, pero al no declararlos, y por su falta de identificación externa, no son fácilmente detectados.

b. Agroquímicos

En nuestra Provincia existe la Ley 6629 y su decreto reglamentario 3786/94, que regulan el almacenamiento, expendio y aplicación de productos por parte de terceros. La autoridad de aplicación es la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia. Esta ley no regula el transporte, por lo que de detectarse un transporte de productos sin la documentación comercial en regla, se puede aplicar el art. 84 del Código de Faltas. Si se refiere al tránsito de las máquinas aplicadoras por la vía pública, las que deben hacerlo descargadas, es decir, sin productos en el tanque. Además, establece (entre otras cosas): que las empresas aplicadoras aéreas y terrestres deberán inscribirse en un Registro específico. Las operaciones de carga, descarga y lavado de las máquinas deberán efectuarse fuera de los centros poblados. Las empresas aéreas no podrán sobrevolar los centros poblados aún después de agotar la carga.

En nuestra Provincia se observa una gran utilización de agroquímicos debido a que en la mayor parte de la misma se realizan actividades agrícolas. Aunque los particulares no están obligados a inscribirse sí se han detectado casos de aplicación de productos prohibidos y el descarte indebido de envases y restos de plaguicidas (en este caso se aplica la

ley 24.051). También es común observar muerte de animales silvestres o domésticos, daños a plantaciones o cultivos de terceros e intoxicaciones de personas, actuando en todos estos casos la autoridad Judicial del lugar.

Patrimonio cultural

Esta actividad está regulada por la Ley Provincial 5543/73 y su Decreto Reglamentario 484/83. Dicha legislación establece que las excavaciones, hallazgos y transporte de restos arqueológicos o paleontológicos deben contar con la autorización de la Dirección de Patrimonio Cultural de la Provincia. Esta Dirección puede proponer la declaración de "Monumento Histórico" "Lugar Histórico" o "De Interés Provincial" a inmuebles, construcciones, ruinas, yacimientos arqueológicos y paleontológicos, objetos o lugares que posean especiales antecedentes o características históricas, científicas o artísticas.

Estas piezas u objetos no podrán ser sacados de la Provincia sin previa autorización, como así también las construcciones o ruinas no podrán ser alteradas, restauradas o reparadas sin intervención de esa Dirección.

Además, las piezas arqueológicas o paleontológicas obtenidas en los yacimientos del territorio provincial pasarán a integrar las colecciones de los respectivos museos de la Provincia.

Las infracciones cometida en violación a las disposiciones de los artículos de la ley y su reglamentación, se sancionan con multas graduales según el valor del bien y según la gravedad de la falta. Ello sin perjuicio del decomiso de los bienes culturales y de la prohibición de continuar realizando la actividad objeto de la sanción.

La división patrulla ambiental ha intervenido en numerosos hallazgos de restos de animales fósiles, deteniendo las operaciones de excavación y preservando los restos hasta tanto se haga presente personal de la Dirección de Patrimonio Cultural de la Provincia o quien ella delegue.

7. Conclusiones

Las grandes áreas ambientales están reguladas y poseen sanciones para los infractores. Sólo cabría sugerir la regulación de las infracciones referidas a las hierbas aromáticas.

Los casos en los que más eficiente es la normativa es en lo relativo a flora y fauna, quizá por su abundancia en la provincia o por la cantidad de personas que se dedican a ello y la legislación que es completa. En aire y agua, la legislación es más difusa y es más difícil localizar a los infractores.

En general, en la Provincia de Córdoba existen herramientas legales, organismos de control y de aplicación de la legislación, que aseguran una protección razonable de los recursos en la situación actual.