

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución porteña estableció en su artículo 30 la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental y la realización de audiencia pública en relación a los emprendimientos de relevante efecto. En este sentido, en el año 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley 123 por la cual se estableció el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental que regula todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, que realicen o proyecten realizar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

La Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana. Luego, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad a lo analizado en torno al proceso mencionado.

A continuación, se exhiben diversas definiciones que se corresponden con la temática de referencia:

Conceptos	Definición	Cualidad	Objetivo
Evaluación Ambiental	Diagnóstico de lo existente	Aporta información sobre los impactos ambientales de diferentes actividades humanas existentes	Describir la situación actual del ambiente contemplando todos sus elementos para la toma de decisiones
Estudio de Impacto Ambiental	Instrumento/documento que permite ordenar el análisis público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de gran envergadura	Herramienta metodológica que facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	Asegurar la presentación documentada de la información y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y las recomendaciones sobre los cursos de acción y decisiones sobre el proyecto.

Informes Ambientales Preliminares	Instrumento que permite ordenar el análisis público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de pequeña envergadura o de envergadura no determinada	Herramienta metodológica que facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	Asegurar la información y el conocimiento faltante y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y las recomendaciones sobre los cursos de acción a y decisiones sobre el proyecto
Declaración de Impacto Ambiental	Dictamen administrativo con efectos jurídicos variables según el régimen jurídico donde se aplique	Herramienta pública que ofrece información sobre las predicciones ambientales/sociales y recomendaciones para una acción futura	Formula recomendaciones con efectos jurídicos sobre cursos de acción y decisiones a tomar
Evaluación del Impacto Ambiental	Un ejercicio de predicción y prevención de una incidencia no deseada en el ambiente y por ende, en la sociedad de una acción futura, llevado a cabo a través de un procedimiento jurídico administrativo	Se vale de las informaciones que le aportan todas las herramientas y recursos antes mencionados para asegurar la máxima fundamentación y razonabilidad, asegurando procedimientos administrativos	Adoptar decisiones, por parte de las autoridades públicas responsables, caracterizadas por la máxima viabilidad ambiental, económica y legitimidad social.

Fuente: “Módulo de Entrenamiento en EIA”, MAPFRE/FARN/IIED-AL, 1998.¹

¹ Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

Tal como define Di Paola², esta claro que la reglamentación de este texto no resultó fácil para una sociedad y un ámbito administrativo que no estaba familiarizado con la lógica de este análisis y justamente luego del primer decreto reglamentario de la ley, la Legislatura sancionó la Ley 452, que reformó a su antecesora, la Ley 123. Los principales cambios que ofreció la nueva ley tuvieron que ver con una aparente simplificación del proceso de clasificación de emprendimientos que debían ser sometidos a la totalidad del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Continuando con lo anterior, al analizar el procedimiento de EIA, se observa que el mismo posee una etapa que resulta fundamental para que exista una coherencia o escala entre el tipo de proyecto a analizar y el proceso que debe tenerse en cuenta. Dicha etapa es la de clasificación o categorización del proyecto, por la cual se determinan los pasos o requisitos con los que debe cumplir el proyecto de que se trate como así también el alcance del correspondiente estudio de impacto ambiental.

Por ello, al referirnos al *relevante efecto*, entendiéndose por el mismo todo impacto ambiental cuyos efectos directos e indirectos se extienden en el tiempo y cuyos parámetros deben ser establecidos oportunamente por la autoridad de aplicación, se marca un punto de inflexión en virtud del cual podemos considerar que un emprendimiento debe cumplir con la totalidad del procedimiento (comprendiendo indefectiblemente elementos tales como una presentación inicial, un estudio de impacto ambiental, una instancia de participación ciudadana-audiencia pública en la CABA-, y la Declaración de Impacto Ambiental).

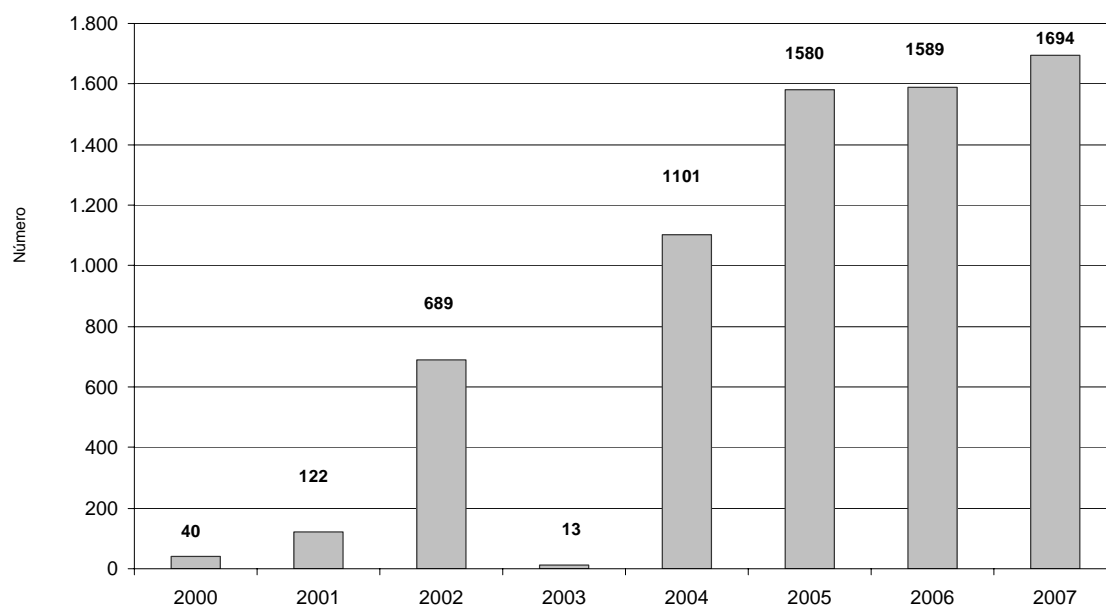
Siguiendo a Ma. Eugenia Di Paola, en este aspecto, concretamente, la legislación de la Ciudad de Buenos Aires optó por tener en cuenta un sistema mixto de clasificación de emprendimientos o proyectos. Por una parte, ya en su ley original incorporó una serie de listados enunciativos que establecían aquellos proyectos que debían ser considerados como de alto impacto ambiental, como así también de mediano impacto ambiental. Ahora bien, claramente las actividades de alto impacto ambiental eran consideradas como de relevante efecto, mas era diferente el caso de las actividades de mediano impacto ambiental, las cuales podían ser categorizadas por la autoridad de aplicación luego como “*con relevante efecto*” o “*sin relevante efecto*”. Las construcciones de edificios estaban originalmente en el artículo 14 de la ley 123, entre las actividades respecto de las cuales se presumía un mediano impacto ambiental “*de acuerdo con las condiciones que fije la reglamentación*”. La Ley 452 que reforma a la 123 deroga directamente la clasificación existente de mediano impacto ambiental y asimismo el artículo 14 mencionado. De esta forma, los emprendimientos, actividades o proyectos se clasifican en *con o sin relevante efecto*, y las construcciones de edificios ya no son enunciadas en la ley. En el único caso en el cual son consideradas como de alto impacto ambiental es en el supuesto específico de obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares. Asimismo, la Ley 452 agrega dos casos en los cuales las obras que se proyecten se definen enunciativamente como de impacto ambiental con relevante efecto: “*n) las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos y privados* y la

² “El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires, por Ma. Eugenia Di Paola, LL Año LXXI N°61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación... , p) Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes”.

Por otra parte la reglamentación de esta normativa, que ha sufrido una serie de modificaciones continuas a lo largo de los años, no agregó mayores requerimientos a las construcciones en sí, más allá de las condicionantes urbanísticas presentes en los cuadros de usos respectivos, considerando en general que son “sin relevante efecto”³.

A continuación el siguiente cuadro muestra el número de Certificados de Aptitud Ambiental, que acreditan el cumplimiento de la normativa de EIA, y que han sido otorgados a actividades, proyectos, programas o emprendimientos radicados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la Ley N° 123 de Evaluación de Impacto Ambiental:



Fuente: Informe Anual Ambiental 2007 y datos recabados en la Dirección General de Política y Evaluación Ambiental, Subsecretaría de Política y Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, la necesidad y la decisión de profundizar un proceso continuo de mejora de la calidad del ambiente y la calidad de vida de los habitantes de la CABA requiere, concurrentemente con la EIA, de la inclusión de nuevos instrumentos de gestión ambiental.

Uno de estos instrumentos es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como una instancia tendiente a la evaluación temprana de las diferentes iniciativas, políticas de desarrollo y sus programas, que permite orientar las decisiones dirigidas a prevenir los

³ Para mayor profundización de lo anterior ver “El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires”, por Ma. Eugenia Di Paola LL Año LXXI, N° 61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

efectos ambientales no deseados, promoviendo la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Si bien actualmente, no existe en la CABA un instrumento de esta naturaleza, se cuenta con amplios antecedentes en el derecho comparado y asimismo, a nivel nacional, los principios establecidos en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25675) es posible identificarlos como fundamentos para la aplicación de la EAE. En este sentido, la EAE surge como una nueva herramienta para la prevención y alerta temprana sobre los riesgos ambientales de políticas, planes y programas.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas.⁴

A modo de esquema comparativo con la EIA, se detallan los siguientes puntos⁵:

La EIA en el caso de la Ciudad tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Sólo influye en proyectos Individuales
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No analiza posibles alternativas
- Analiza sólo como debe realizarse el proyecto

La EAE:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para analizar cada proyecto.
- EAE influye las políticas macroeconómicas
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos
- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio.
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar.
- Especificación de las alternativas

Debe destacarse que entre las iniciativas legislativas del Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) se encuentra la instrumentación de la EAE para grandes emprendimientos urbanos –como propuesta superadora de la evaluación puntual- y que deberá contemplar los impactos sinérgicos acumulados entre distintas actividades.⁶

⁴ Para mayor información en este aspecto, ver el Informe Técnico del Consultor – Lic. Claudio L. Daniele- correspondiente al Capítulo de EIA y EAE integrante del presente Informe.

⁵ Plan Estratégico Buenos Aires 2010 “Evaluación Ambiental Estratégica: Antecedentes locales” Carlos Cañas. Centro Argentino de Ingenieros.

⁶ El Consejo de Planeamiento Estratégico ha presentado el día 18 de diciembre de 2007 en la Asamblea General realizada en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el documento denominado “10 Políticas de Estado” en el cual desarrolla diversos aspectos a tener en cuenta en un proyecto de ley sobre EAE (ver punto 4 de páginas 11-13 del mencionado documento).

Surge del informe técnico del consultor en la materia⁷, que tanto la EAE como la EIA, son instrumentos predictivos, ya que su enfoque busca la prevención de daños en función del nivel de información que se maneja.

La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

Asimismo, la EAE está muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial, un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales.

Sin embargo, aunque la consideración del ordenamiento territorial es básica en la selección del sitio del emprendimiento, no agota el tratamiento de las dimensiones ambientales. Es decir, la compatibilización de la iniciativa con el ordenamiento territorial vigente no asegura su viabilidad ambiental. El ordenamiento de territorio es un insumo fundamental al momento de la EAE pero no es sustituto de la misma.⁸

⁷ Para mayor información en este aspecto, ver el Informe Técnico del Consultor – Lic. Claudio L. Daniele- correspondiente al Capítulo de EIA y EAE integrante del presente Informe.

⁸ Para mayor información en este aspecto, ver el Informe Técnico del Consultor – Lic. Claudio L. Daniele- correspondiente al Capítulo de EIA y EAE integrante del presente Informe.

II. MARCO LEGAL

Tal como fuera enunciado anteriormente, la Evaluación de Impacto Ambiental se encuentra regulada en la CABA por la Ley 123/99 –modificada por Ley 452- y ha sido reglamentada por el Decreto N° 1352/02.⁹

Esta ley tiene como objeto coadyuvar a:

- a. Establecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.
- b. Preservar el patrimonio natural, cultural, urbanístico, arquitectónico y de calidad visual y sonora.
- c. Proteger la fauna y flora urbanas no perjudiciales.
- d. Racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.
- e. Lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad.
- f. Mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua.
- g. Regular toda otra actividad que se considere necesaria para el logro de los objetivos ambientales consagrados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La norma define a la EIA como un procedimiento técnico-administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir o recomponer los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, pueden causar al ambiente.

9 Otras normas relacionadas:

Decreto 220-07. Deroga el Decreto N° 1.929/06, B.O. N° 2565. Se integra la "Comisión Interfuncional de Habilitación Comercial" (Ley N° 123, B.O. N° 622). Se crea el "Comité de Coordinación y Planeamiento de Infraestructura" y, se convoca a ciudadanos/as y entidades comunitarias a participar en los "Talleres del Foro Participativo Permanente" para consensuar reformas al Código de Planeamiento Urbano.

Ley 1733. Modifica el art. 40 del Capítulo XIX "Régimen de Adecuación" de la Ley N° 123 (modificada por la Ley N° 452).

La Res. 873-SSMA-04 reglamenta la Ley 123 en cuanto a la metodología de trámite para la gestión y tratamiento de las actuaciones enmarcadas en la misma, tratando aspectos previstos por el Dec. 1352-02, y otros que el mismo no previó.

La Res. 1-AA-99 reglamenta la Ley 123, en aspectos previstos por el Dec. 1252-99 y en otros que el mismo no previó. En su Disp. Comp. 19 incluye en el Régimen del Art. 40 de la Ley 123 a los proyectos anteriores a la vigencia de la misma.

La Res. 122-SSMA-00 reglamenta el Cap. XXII de la Ley 123, creando las comisiones necesarias para que el Consejo Asesor Permanente cumpla su función.

La Disp. 20-DGPEA-02 establece que en las solicitudes de categorización de actividades, proyectos, programas o emprendimientos de la Clase I y III será requisito obligatorio la presentación de un Plano del local.

La Disp. 1895--DGFOC-01 reglamenta distintos aspectos de la Ley 123: algunos de ellos previstos por el Dec. 1.120-01.

La Res. 113-SMAYDS-01 delega la suscripción de los Certificados correspondientes al Registro de Evaluación Ambiental en el Director Gral. de Política y Evaluación Ambiental, hasta que se reglamente el Registro citado.

La Res. 88-SPU-01 delega la suscripción de los Certificados correspondientes al Registro de Evaluación Ambiental en el Director Gral. de Planeamiento e Interpretación Urbanística, hasta que se reglamente el Registro citado.

Res 421-MMAGC-06 aprueba cronograma de presentación de estudios técnicos de impacto ambiental para actividades, proyectos, programas incluidos en el art 40, Ley 123-Condición de presentación-Sanciones.

Asimismo se entiende por Impacto Ambiental, cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud y la calidad de vida, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.

La ley establece que se encuentran sujetos a la normativa todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos de construcción, modificación y/o ampliación, demolición, instalación, o realización de actividades comerciales o industriales, susceptibles de producir impacto ambiental de relevante efecto y que deberán someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como requisito previo a su ejecución o desarrollo, y cuando correspondiera, previo a su certificado de uso conforme, habilitación, o autorización. Asimismo, quedan comprendidos en el marco de la presente ley las actividades, proyectos, programas o emprendimientos que realice o proyecte realizar el Gobierno Federal en territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se mencionó anteriormente, tanto las actividades, emprendimientos, proyectos como programas susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, deberán cumplir con la totalidad del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA. Las actividades, emprendimientos, proyectos y programas de impacto ambiental sin relevante efecto, deberán cumplir con las etapas a) y b) del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA mediante una declaración jurada, y recibirán una constancia de inscripción automática de parte de la Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

El Procedimiento Técnico - Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental está integrado por las siguientes etapas:

a) Presentación de la solicitud de categorización:

El titular debe presentar DDJJ de su categorización.

b) Categorización de las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos con relevante efecto y sin relevante efecto, según correspondiere:

Lo realiza la Autoridad de Aplicación en función de los potenciales impactos ambientales a producirse. El Art. 13, de la ley en análisis, detalla una lista enunciativa de actividades que se presumen como de impacto ambiental con relevante efecto.

c) Presentación del Manifiesto de Impacto Ambiental acompañado de un Estudio Técnico de Impacto Ambiental:

Ambos los presenta el titular en carácter de DDJJ.

El Manifiesto de Impacto Ambiental es el documento que debe contener la síntesis descriptiva de lo que se pretende realizar que permite a la Autoridad de Aplicación evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.

El Estudio Técnico de Impacto Ambiental debe estar firmado por un profesional inscripto en el rubro referido a los consultores y profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales y será responsable por la veracidad de lo expresado en dicho Estudio.

En los casos de estudios Técnicos de Impacto Ambiental realizados con la participación de una empresa consultora, los mismos deben estar firmados por el responsable técnico y legal de ella, quienes asumen la responsabilidad de veracidad.

d) Dictamen Técnico:

Surge del análisis que realiza la Autoridad de Aplicación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental.

e) Audiencia Pública de los interesados y potenciales afectados:

Audiencia Pública Temática conforme lo establece la Ley N° 6

f) Declaración de Impacto Ambiental (DIA):

Por medio de este instrumento la Autoridad de Aplicación otorga la autorización para la ejecución de la actividad, o bien la niega, o la otorga pero de manera condicionada a su modificación a fin de evitar o atenuar los impactos ambientales negativos.

g) El Certificado de Aptitud Ambiental:

Es el documento que acredita el cumplimiento de la normativa de EIA. Se exige periódicamente su renovación.

Para obtener el Certificado de Aptitud Ambiental, los interesados deben designar a un profesional inscripto en el Registro de Evaluación Ambiental previsto por la Ley N° 123, quien será responsable de la información brindada dado que la misma reviste carácter de Declaración Jurada. Este certificado posee una vigencia de cuatro (4) años, para aquellas actividades que resultan categorizadas Con Relevante Efecto y de seis (6) años para aquellas categorizadas Sin Relevante Efecto; asimismo se establecen las condiciones ambientales de obra y/o funcionamiento que los titulares de la actividad deben cumplimentar, resultando de su exclusiva responsabilidad. La actualización de este certificado se efectúa en la Dirección General de Política y Evaluación Ambiental (Autoridad de Aplicación).

Tanto las Categorizaciones como los Certificados de Aptitud Ambiental que emita la Autoridad de Aplicación deben publicarse en el Boletín Oficial de la CABA.

En el marco de esta ley, la autoridad debe disponer la creación de un Registro de Evaluación Ambiental, dividido en tres rubros:

a) Registro General de Evaluación Ambiental: Las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos sometidos al Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental, son inscriptas en el Registro General de Evaluación Ambiental. El ingreso al mismo indica que se ha cumplido con el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental conforme a la normativa ambiental vigente.

b) Registro de Consultores y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales: Los Estudios Técnicos de Impacto Ambiental deben ser presentados por profesionales o por consultoras relacionadas con auditorías y estudios ambientales inscriptos en este Registro. Durante el año 2007, según información que surge del Informe Anual Ambiental 2007 de la CABA¹⁰, este registro a contado con 110 inscripciones.

c) Registro De Infractores: Listado de Consultores, de profesionales de empresas, y de grupos de consultores, inscriptos en el Registro de Consultores y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales, que hayan sido sancionados o suspendidos en el desarrollo de su actividad en virtud de sanciones administrativas, civiles y/o penales. Según surge de la documentación relevada en el Informe Anual Ambiental 2007 de la CABA, durante el año 2007 no ha sancionado ni suspendido la actividad de ningún inscripto.

Las infracciones y sanciones previstas por esta ley se refieren a todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos o las ampliaciones que se inicien sin contar con la DIA o que no cumplan con sus exigencias y establece que serán suspendidas o clausuradas y se podrá disponer la demolición o el cese de las obras construidas, con cargo al infractor.

¹⁰ Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/archivos/informe2007.pdf

En este mismo sentido, se procederá a la suspensión de las actividades, proyectos, programas o emprendimientos cuando hubiera: encubrimiento y/u ocultamiento de datos, su falseamiento, adulteración o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación y de renovación del Certificado de Aptitud Ambiental o bien incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto.

Asimismo, en el Régimen de Faltas de la CABA, en la Sección 10, Capítulo 1, se mencionan las sanciones pecuniarias en virtud de las siguientes infracciones:

- a) Falseamiento de Datos en la Solicitud de Categorización y la Manifestación de Impacto Ambiental.
- b) Renovación con Datos Falsos en la declaración jurada presentada al momento de solicitar la renovación del Certificado de Aptitud Ambiental
- c) Modificaciones de Proyecto sin Autorización, esto es, sin la aprobación de la Autoridad de Aplicación la realización de modificaciones al proyecto descrito en el Estudio de Impacto Ambiental
- d) Alteración de Datos consignados en el Certificado de Aptitud Ambiental

Por medio de esta ley en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, se crea una Comisión Interfuncional de Habilitación Ambiental y un Consejo Asesor Permanente, con las siguientes funciones:

- a) coordinar los criterios y procedimientos de habilitación, certificado de uso conforme y autorizaciones exigidas por las reparticiones del Poder Ejecutivo de CABA,
- b) evitar la duplicación de trámites y la superposición en las tasas administrativas.

En relación a las modificaciones y ampliaciones de los proyectos durante el procedimiento de EIA se establece que deberán someterse a una nueva categorización; y para el caso hipotético de que ya se hubiere realizado el procedimiento EIA, debe ser puesto en conocimiento de la Autoridad de Aplicación que determinará: 1) ampliación de EIA ó 2) rechazar la propuesta ó 3) aprobarlo ó 4) ordenar la realización de una nueva EIA.

Por último, cabe añadir en el análisis del marco normativo de la EIA, que la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA actúa en el tema de estudio como norma supletoria.

Derecho Comparado

El Código del Ambiente francés, cuenta con un Capítulo exclusivamente dedicado a la Evaluación de Impacto Ambiental.

Este país ya en el año 1976 aprueba la Ley N 76-629 (del 10 de julio del 1976), relativa a la protección de la naturaleza donde introduce tres niveles diferentes de evaluación: estudios ambientales; noticias de impactos; y, estudios de impactos.

Posteriormente la EIA como herramienta de gestión ambiental es recepcionada por la Comunidad Europea en el año 1985, año en que se sanciona la Directiva 85/337/CEE referida a “evaluación del impacto ambiental en determinados proyectos públicos y privados”. Esta misma luego será modificada por la Directiva 97/11 CE en el año 1997

e incluyendo el procedimiento de evaluación de los proyectos de impacto transfronterizo, conforme a lo establecido en el Convenio de Espoo (Finlandia) de 1991. Esto último, novedoso en nuestra legislación local, se visualiza también en el Código Ambiental francés en los artículos L 122-9 y L 122-10, con objeto de prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.

En esta legislación comparada, también se prevé que deberán ser sometidos a EIA, los planes, programas y demás documentos de planificación adoptados por el Estado, las entidades territoriales o sus agrupaciones y entidades públicas dependientes, que tuvieran por objetivo el establecimiento de normas y orientaciones a las que debieran ajustarse las obras y proyectos de ordenación territorial susceptibles de tener notable incidencia en el medio ambiente.

Es de interés y novedoso, lo que se señala en relación al estudio ambiental para las infraestructuras de transporte, el que deberá incluir un análisis de los costes colectivos de la contaminación y los daños, de las ventajas derivadas para la comunidad, así como una evaluación del consumo energético resultante de la fase de explotación del proyecto, teniendo especialmente en cuenta los desplazamientos que el proyecto conlleve o permita evitar.

Esta normativa, como nota distintiva, establece que se deberá determinar, la lista *limitativa* de las obras que, debido a su escasa repercusión medioambiental, no estén sujetas al procedimiento de estudio de impacto ambiental.

Esto último, contrariamente a lo que establece el marco normativo en nuestra Ciudad, el que resultaría escaso en relación a lo observado en la experiencia comparada, no sólo por la ausencia de tal enumeración que exprese con carácter taxativo las exenciones en este sentido, sino porque se observa en su aplicación, una cierta arbitrariedad al establecer por parte de la Autoridad de Aplicación la determinación de *sin relevante efecto* en actividades o proyectos de evidente impacto nocivo para calidad de vida de las personas.

III. CONFLICTOS

Tal como afirma la doctrina, la ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es insuficiente tal como está planteada, ya que omite la consideración del impacto denominado *global* de las diversas obras en ejecución y proyectadas en un lugar determinado.¹¹

La doctrina comparada internacional considera en su clasificación a los impactos directos, indirectos y acumulados. Los primeros, directos, son los también llamados impactos de primer orden, por ejemplo la pérdida de vegetación ocasionada por la construcción de un edificio. Los indirectos son también catalogados como de segundo y hasta tercer orden, verbigracia, el crecimiento del tránsito vehicular en el área de un edificio de oficinas que implica un crecimiento de contaminación atmosférica. Por su parte, y lo que más interesa para nuestro análisis, son los impactos acumulados, los cuales pueden ser añadidos o sinérgicos. Los impactos acumulados añadidos,

¹¹ “El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires”, por Ma. Eugenia Di Paola LL Año LXXI, N° 61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

constituyen justamente la sumatoria de efectos de un número de impactos en conjunto, por ejemplo, un edificio en suma a otro edificio proyectado para una zona puede impactar el valor escénico de una zona costera. Por su parte, los impactos acumulados sinérgicos presentan la combinación de diferentes impactos. Un ejemplo en este último sentido puede ser la combinación de pérdida de vegetación y mayor tránsito, la cual va a implicar mayores emisiones de CO2 y la eliminación de sumideros, contribuyendo en mayor forma al calentamiento global.

Asimismo al no existir consideración en la normativa ambiental porteña de los impactos acumulados, sean éstos añadidos o sinérgicos, nos encontramos con una simplificación de escenarios en los cuales se analizan EIA particulares sin tomar en cuenta el dinamismo y el cambio que puede producirse en las diversas áreas de la ciudad debido a otras obras proyectadas. Nos encontramos entonces con efectos globales no deseados cuya aparente legalidad no condice con derechos reconocidos por la Constitución Nacional y la ley fundamental porteña, tal como el derecho a un ambiente sano, el consiguiente deber de preservación y la noción de desarrollo sustentable.

Por lo anterior, en relación a la temática que nos ocupa, se identificaron como principales problemas los siguientes:

1) No existe mención en la legislación de los Impactos Ambientales Acumulados.

Los mismos se clasifican en:

- a) Impactos Acumulados Añadidos: constituyen la sumatoria de efectos de un número de impactos en conjunto respecto de una zona determinada
- b) Impactos Acumulados Sinérgicos: alude a la combinación de diferentes impactos

2) Problemáticas ligadas al ordenamiento territorial ambiental:

- a) Conflictos vecinales sobre el destino y recategorización de predios (Ej. Barrio de Colegiales)
- b) Conflictos por la ocupación del suelo (Ej. Viviendas: capacidad para abastecer los servicios públicos, reducción de espacios verdes, destrucción de las características tradicionales del barrio y de su paisaje, etc.)
- c) Ausencia de Plan Urbano Ambiental.

En relación al primer grupo de problemática enunciadas, la elaboración del Anteproyecto de Código Ambiental para la CABA brinda la oportunidad para revisar los procedimientos actuales de EIA y adecuarlos en función del contexto del Código y de las lecciones aprendidas en su aplicación en el ámbito de la CABA, como así también - e incorporando la problemática enunciada- la incorporación de la EAE como un nuevo instrumento de gestión ambiental, previo a la EIA (esto es indudable en los planes y programas públicos).

Debe precisarse que ambos instrumentos – EIA y EAE- tienen un carácter complementario, y por lo tanto, no se excluyen mutuamente.

La EAE debe incluir la visión de escala regional, sobre el área de influencia alcanzando el mayor detalle posible en función de la información disponible para las iniciativas, políticas, planes y programas de desarrollo que se evalúen¹²

Se proponen los siguientes principios¹³ para la EAE:

¹² Para mayor información en este aspecto, ver el Informe Técnico del Consultor – Lic. Claudio L. Daniele- correspondiente al Capítulo de EIA y EAE integrante del presente Informe.

¹³ Elaborados en base a CONAMA (2001).

- La EAE está orientada al desarrollo sustentable y debe facilitar la identificación de las mejores opciones para conseguir este objetivo.
- La EAE debe estar integrada a los aspectos sociales y económicos de las opciones de desarrollo, intentando armonizar las prioridades ambientales con el resto de las dimensiones del desarrollo.
- La EAE debe ser realista y de aplicación gradual debiéndose ajustar al marco político - institucional en el que se pretende aplicar.
- La EAE debe enmarcarse en una proporcionada relación costo beneficio, circunscribiendo sus objetivos de acuerdo a la disponibilidad de información, de tiempo, de recursos, y de soporte tecnológico para llevarla a cabo.
- La EAE debe ser dinámica y dar cuenta de un proceso. Se debe retroalimentar de la experiencia y adecuarse según ella.
- La EAE debe ser relevante y focalizada, y proporcionar información suficiente, realista y útil a la toma de decisión, concentrándose en los aspectos más importantes y prioritarios.
- La EAE debe ser transparente, fácil de entender y documentada.
- La EAE debe ser participativa, e integrar a los diversos actores buscando informar y armonizar puntos de vista.

Tal como expresa la Dra. Di Paola, resulta ineluctable concretar una visión estratégica de la Ciudad que propenda a la concreción de un Plan Urbano Ambiental participativo y acorde a las problemáticas y perspectivas de la Ciudad y una EIA que no sea simplemente un trámite atomizado sino integrado al ordenamiento ambiental del territorio. En este último aspecto Buenos Aires necesita contar con los instrumentos técnicos necesarios que sirvan a una mejor evaluación incorporando no sólo el impacto acumulado, sino también otros aspectos técnicos de análisis que ofrece la experiencia comparada. En suma a esta consideración, la Evaluación Ambiental Estratégica cobra especial relevancia, tomándola en cuenta como una herramienta y lógica de planificación desde las políticas mismas de ordenamiento de la ciudad.

Respecto al último grupo de problemáticas identificadas, resulta emblemática la causa “Oybin Mario J. c/ GCBA s/ Amparo” de fines de 2006.

En el marco de una acción de amparo, el Sr. Mario Oybin solicita el dictado de una medida cautelar a fin de que se ordene la suspensión de la construcción de todas las obras autorizadas o en trámite que se estén ejecutando y la prohibición de emisión de nuevos permisos de demolición o de obra en la zona, en virtud de que los emprendimientos no cumplen con los requerimientos de la Ley 123, toda vez que al tomarse cada una de las obras en forma individual y no global, se omite realizar evaluación de impacto ambiental y audiencia pública a las que alude la norma mencionada.

Esta medida precautoria relacionada a la construcción de torres en la Ciudad de Buenos Aires constituye una decisión de gran relevancia, ya que pone de manifiesto un problema íntimamente vinculado a la planificación urbanística y a la evaluación de impacto ambiental. En tal sentido, la suspensión de obras autorizadas o en trámite en el barrio de Caballito y la prohibición de emisión de nuevos permisos en la zona alcanzada por la decisión, hasta tanto se decida sobre el fondo del amparo presentado en torno a esta temática, implicó un verdadero hito en la vorágine asumida por el crecimiento no planificado de la Ciudad de Buenos Aires.

Según el artículo de La Ley, publicado por Ma. Eugenia Di Paola¹⁴, luego del dictado de la medida cautelar que se comenta, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de la Ciudad dictó el decreto 1929/06, por el cual estableció la suspensión del trámite de los permisos de obra nueva o ampliación que se inicien ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, respecto de parcelas ubicadas en estas vecindades, cuando la altura supere la correspondiente a un distrito de baja densidad. Entre los fundamentos de tal suspensión se plantea la necesidad desde el Gobierno de la Ciudad de realizar un estudio de las infraestructuras existentes en calidad y cantidad y asimismo la evaluación de los riesgos derivados de la actual dinámica edilicia, como así también la verificación de la situación con los entes reguladores y las empresas prestatarias de servicios públicos.

Posteriormente, mediante el Decreto 220 del año 2007 el Poder Ejecutivo Porteño derogó al anterior, y estableció como requisito respecto de los trámites suspendidos por el decreto 1929/06 y asimismo de los nuevos trámites, la presentación de un certificado especificando la factibilidad de agua potable y desagües expedido por AYSA, y asimismo, cuando la superficie total supere los 5.000 m², el cumplimiento del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Los fundamentos del decreto 220/2007 hacen referencia a los estudios de redes de infraestructura requeridos por el GCBA señalando que no se destacan dificultades en los mismos a excepción de lo informado por la empresa AYSA, con la cual en consecuencia firma un convenio de "Recuperación de infraestructura hídrica en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires"

Con este escenario, la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA en el mes de Febrero 2007, revoca la medida cautelar de primera instancia en la causa Oybin, haciendo referencia a la existencia del nuevo marco normativo aplicable a las obras de envergadura en la Ciudad (Decreto N° 220/07).

Otro de los antecedentes jurisprudenciales más próximos en relación al tema que nos ocupa, es la causa caratulada "Uyemas Hector Ubaldo c/GCABA s/amparo" (2007), en virtud de la instalación de una antena de telefonía celular antes de que se completen los estudios de impacto ambiental.

En el marco de una acción de amparo presentada contra el Gobierno de la Ciudad y la empresa Telecom, la justicia le ordenó al gobierno de la Ciudad que suspenda el funcionamiento de esta antena, debido a que podría estar ocasionando daño ambiental y afectando la salud de los vecinos, hasta que se completen los estudios de impacto ambiental y se determine si genera o no algún tipo de perjuicio a la salud de los vecinos. Posteriormente, el gobierno de la Ciudad, dictó la resolución N° 755 de fecha 26 de septiembre de 2007 por la cual se se dispone la desconexión de la antena de "Telecom S.A." sita en Arenales 1155.

En el tema que nos ocupa, surge que sin perjuicio de los potenciales daños a la salud que podría haber ocasionado la antena en cuestión, la necesidad de cumplir con la EIA obedece a un mandato constitucional, en virtud del cual se sancionó la Ley N° 123, modificada por la Ley N° 452, y por cual se determinó el procedimiento técnico-administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental conforme los términos del art. 30 de la Constitución de la Ciudad, con el fin de preservar y defender el medio ambiente, la fauna y la flora, el patrimonio cultural urbanístico y arquitectónico.

¹⁴ El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires, por Ma. Eugenia Di Paola LL Año LXXI, N° 61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

En relación a esto último, refiriéndonos al patrimonio tanto natural, cultural y urbanístico, la EIA ha demostrado ser una herramienta de gestión fundamental para perfeccionar y contribuir a la identidad cultural de un área o barrio, es por ello que, ante la carencia de EIA y la demolición indiscriminada de los *Petit Hotel*, de los silos históricos de Puerto Madero y la destrucción de la sede del Banco Español, entre otros, se observan claros ejemplos de proliferación de conflictos en virtud de la ausencia de esta herramienta, porque se demuele lo valioso y se sancionan leyes que alterarán la identidad barrial, por ejemplo, con la construcción indiscriminada de torres.

Ahora bien, como augurioso en relación a esta problemática, se observa la aprobación por parte de los diputados de la Ciudad, de un proyecto de protección por 365 días del estado patrimonial de unos 3000 edificios de la Ciudad.

La iniciativa dispone que los propietarios de esos edificios que quieran realizar alteraciones en las fachadas deben elevar un pedido al Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (CAAP), que deberá expedirse en 30 días sobre la posibilidad de realizar la modificación solicitada.¹⁵

Por otro lado, la instalación de los “Centros Verdes”¹⁶ en la Ciudad y la correspondiente ausencia de EIA respectiva, merece un párrafo aparte.

En el marco de la aplicación de la Ley de Basura Cero, el área de Medio Ambiente decidió la construcción de un Centro Verde en la calle San Isidro Labrador entre Vedia y Pico, en el Barrio de Saavedra.

Concretamente los vecinos se oponen a la instalación del Centro Verde, en virtud de lo establecido en el Código de Planeamiento Urbano respecto a la categorización que le corresponde a ese barrio. Dicha zona se corresponde como categoría “R1a” (residencial exclusivo) vedando la posibilidad de construir un Centro Verde en dicha área.

Ahora bien, tampoco se realizó una EIA, en la que se permitiera por medio de una Audiencia Pública, la participación de todos los vecinos afectados, generando un espacio de diálogo donde pueden expresar sus inquietudes. Esto se debe a que los centros verdes son considerados *sin relevante efecto*.

Frente a esto, surgen diversos interrogantes:

¿Cómo determinar que un emprendimiento o proyecto causa *relevante efecto*? ¿Cómo establecer el umbral entre lo que es *relevante* y lo que no lo es? Por otra parte, una vez realizada la clasificación, todo lo que no sea de relevante efecto, ¿Es inocuo? ¿Debe ser aprobado sin mayor análisis como se da en el caso de este Centro Verde en cuestión?

Es interesante en este aspecto, lo que surge de la experiencia comparada francesa, ya que el código de este país, tal como enunciamos precedentemente, contempla una lista limitativa de las obras, que debido a su escasa repercusión medioambiental, no estén sujetas al procedimiento de estudio de impacto ambiental.

De esta forma, en ausencia de discrecionalidad alguna por parte de la autoridad gubernamental, se establece como regla, la realización obligatoria de EIA, sin perjuicio de aquella enunciadas en el listado limitativo y que las exime de este cumplimiento.¹⁷

¹⁵ Ver Diario La Nación, “Limites a la Edificación de Torres en Caballito”, del 23 de noviembre de 2007.

¹⁶ Para mayor información, ver el Capítulo de Residuos Domiciliarios integrante del presente.

¹⁷ A la fecha de cierre del presente informe, por reuniones realizadas entre el Ministerio de Medio Ambiente y los vecinos de Saavedra, existiría la posibilidad de que el centro de reciclado en cuestión sea trasladado a otra área de la Ciudad.

Por otro lado, del análisis del marco normativo de la EIA, surge que la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA actúa en el tema de estudio como norma supletoria, en virtud de ello y por el carácter específico del procedimiento de la EIA, creemos que por vía reglamentaria es posible establecer cual será el mejor procedimiento para la EIA evitando de esta forma, la remisión a normas generales.

Por último se quiere expresar que tanto las decisiones judiciales aquí referidas, como las problemáticas enunciadas en relación a la EIA, no sólo ponen de manifiesto la necesidad de considerar los casos particulares que presentan inconvenientes serios de desarrollo y ordenamiento territorial y la planificación participada, sino también la imprescindible mirada estratégica para el presente y el futuro de la Ciudad de Buenos Aires.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay
María Eugenia Di Paola
Carina Quispe
Daniel Perpiñal
Belén Esteves