

**VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION
UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**

DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACIONES

(S-1964/2021)

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PASIVOS AMBIENTALES Y SITIOS CONTAMINADOS

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- OBJETO. La Ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de identificación y gestión de los pasivos ambientales y la obligación de la recomposición de los sitios contaminados, a fin de mitigar los impactos negativos en la salud y el ambiente en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2º.- FINALIDAD. La presente tiene por finalidad:

- a) Identificar, sistematizar, calificar y cuantificar los pasivos ambientales y sitios contaminados.
- b) Definir las estrategias de prevención, control y recomposición de pasivos ambientales y sitios contaminados.
- c) Procurar un relevamiento sistemático de pasivos ambientales y sitios contaminados que permita cuantificar el daño ambiental y establecer las medidas, responsabilidades y oportunidad de un proceso de recomposición.

Estas finalidades se perseguirán de manera conjunta y coordinada entre la autoridad de aplicación nacional y las jurisdicciones locales.

ARTÍCULO 3º.- PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de la presente norma está sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 4º de la Ley General del Ambiente N° 25.675.

ARTÍCULO 4º.- DEFINICIONES. A los fines de la presente Ley, se entiende por:

- a) PASIVO AMBIENTAL: daño ambiental que constituye un riesgo actual o potencial para la salud y ambiente en un sitio contaminado abandonado por el responsable.
- b) SITIO CONTAMINADO: todo aquel sitio cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de sustancias contaminantes de origen humano, en concentraciones tal que, en función del uso actual o previsto del sitio y sus alrededores, comporte un riesgo para la salud o el ambiente.

- c) AUDITORÍA DE CIERRE: procedimiento por el cual un sitio se somete al estudio con el propósito de establecer el estado ambiental final del mismo a cargo de un profesional idóneo en la materia a determinar por la autoridad competente.
- d) RECOMPOSICIÓN: comprende las tareas de: remediación, saneamiento y aquéllas tendientes a establecer medidas de seguridad, a los fines de evitar daños a la salud y el ambiente.
- e) COMPENSACIÓN AMBIENTAL: conjunto de medidas y acciones de restauración y conservación, según sea el caso, generadoras de beneficios ambientales a fin de mitigar los efectos nocivos de la contaminación, con miras a mantener la funcionalidad de los ecosistemas.
- f) SITIO RECOMPUESTO: sitio que, habiendo sido previamente declarado como contaminado, fuere sometido a acciones de recomposición ambiental, alcanzando los parámetros que determine la autoridad de aplicación competente.

CAPÍTULO II - DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN

ARTÍCULO 5°.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La Autoridad de Aplicación de la presente Ley es la que determine el Poder Ejecutivo Nacional.

Las provincias y CABA determinarán la autoridad competente para la aplicación de la presente en sus jurisdicciones.

ARTICULO 6°.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La Autoridad de Aplicación tiene las siguientes facultades y atribuciones:

- a) Promover la elaboración y/o adecuación de normativa e instrumentos dirigidos a prevenir la generación de pasivos ambientales y sitios contaminados en el territorio nacional y/o a mitigar los efectos de la contaminación en coordinación con las autoridades locales competentes;
- b) Prestar colaboración para la elaboración e implementación de los instrumentos metodológicos adecuados para la identificación, evaluación, diagnóstico, calificación, cuantificación, recomposición, monitoreo y compensación de sitios contaminados;
- c) Promover estrategias de prevención, control y recuperación de pasivos ambientales y sitios contaminados de manera conjunta y coordinada con las jurisdicciones locales.
- d) Propiciar la constitución de equipos técnicos idóneos y capacitados en la gestión de pasivos ambientales y sitios contaminados.
- e) Conformar una base de datos geo-referenciada de pasivos ambientales y sitios contaminados a nivel nacional.
- f) Fomentar el uso de tecnologías ambientalmente adecuadas para la recuperación de pasivos ambientales y sitios contaminados.
- g) Dictar normas complementarias a la presente.

CAPÍTULO III - DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

ARTÍCULO 7º.- SUJETOS RESPONSABLES. Están obligados a recomponer los pasivos ambientales o sitios contaminados, los sujetos titulares de la actividad generadora del daño ambiental. Subsidiariamente, en el supuesto de que no se pueda ubicar al titular de la actividad serán solidariamente responsables los propietarios de los inmuebles en el que se realice o haya realizado la actividad generadora del daño.

ARTÍCULO 8º.- EXIMICIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE RECOMPONER. El responsable de la actividad no se libera de la obligación de recomponer, cuando la evaluación de la Auditoría de Cierre arroje resultados que importen daños significativos al ambiente.

ARTÍCULO 9º.- DEBER DE COLABORACIÓN. Los sujetos responsables del artículo 7º se encuentran obligados a colaborar con las autoridades competentes a fin de realizar los exámenes, controles, toma de muestras y recolección de información y cualquier otro procedimiento para el cumplimiento de la presente.

ARTÍCULO 10.- APLICACIÓN SUBSIDIARIA. Cuando no se pudiera identificar, al responsable del pasivo ambiental, conforme al artículo 7º de la presente Ley, la recomposición del pasivo ambiental se llevará a cabo a través del Fondo Nacional de Compensación Ambiental previsto en el artículo 34 de la Ley General del Ambiente N° 25.675.

La Autoridad de Aplicación Nacional con la autoridad local competente determinará el orden de prioridades para la recomposición de cada pasivo, sobre la base del mayor o menor riesgo para la salud humana y el ambiente en cada caso.

ARTÍCULO 11.- A los fines de la presente ley se aplican las previsiones del artículo 22 de la LGA sobre Seguro Ambiental y Fondo de Restauración.

CAPÍTULO IV - AUDITORÍAS DE CIERRE

ARTÍCULO 12.- PROCEDIMIENTO PREVENTIVO. En el caso del cese definitivo o transferencia de actividades, el titular de las mismas debe presentar una auditoría de cierre para su evaluación por parte de la autoridad de aplicación competente.

El procedimiento para la presentación de la auditoría de cierre y su evaluación será previsto por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

La Autoridad de Aplicación de la presente tiene la facultad de determinar los requisitos técnicos mínimos que debe contener la auditoría de cierre, la cuál deberá estar integrada por una descripción de la actividad y de las instalaciones, muestreo y análisis del suelo, y de las aguas subterráneas, medidas de prevención y de control de la contaminación del suelo y estudios hidrogeológicos.

ARTÍCULO 13.- OMISIÓN A LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR LA AUDITORÍA DE CIERRE. En los casos de omisión al deber de presentar la Auditoría de Cierre, la autoridad de aplicación competente podrá encomendar la realización de la misma a un tercero idóneo en la materia con cargo al sujeto responsable.

ARTÍCULO 14.- DECLARACIÓN DE SITIO CONTAMINADO (DSC) Y DECLARACIÓN DE NO NECESIDAD DE RECOMPOSICIÓN AMBIENTAL (DNNRA). La autoridad de aplicación competente procederá a evaluar los Informes de la Auditoría de Cierre y emitirá un acto administrativo, según corresponda, de:

- a. Declaración de Sitio Contaminado (DSC): cuando se evidencie la presencia de sustancias contaminantes en concentraciones superiores a las establecidas por la autoridad de aplicación competente. La DSC conlleva la obligación prioritaria para el sujeto responsable de recomponer ambientalmente el sitio, sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieren corresponder; o
- b. Declaración de No Necesidad de Recomposición Ambiental (DNNRA): sólo se liberará de responsabilidad cuando la autoridad de aplicación competente indique de manera inequívoca que el ambiente afectado por la actividad se encuentra en situación ambiental apta.

ARTÍCULO 15.- PLAN DE RECOMPOSICIÓN AMBIENTAL. Los sujetos obligados deben presentar un Plan de Recomposición Ambiental con el fin de dar cumplimiento a la obligación establecida en el inciso a) del artículo anterior, de acuerdo a los parámetros y plazos establecidos por la autoridad de aplicación competente, considerando como estándar mínimo que la recomposición del sitio contaminado, debe llevarse a cabo aplicando las mejores técnicas disponibles en función de las características de cada sitio, el grado de contaminación y agente contaminante.

La falta de presentación del Plan dentro del plazo fijado por la autoridad de aplicación competente será considerada una omisión y dicha conducta, pasible de las sanciones comprendidas en la presente.

ARTÍCULO 16.- APROBACIÓN DEL PLAN DE RECOMPOSICIÓN. La autoridad de aplicación competente evaluará el Plan y podrá aprobarlo

o realizar las observaciones y/o proponer las adecuaciones al mismo que estime pertinentes en un plazo no mayor a SESENTA (60) días.

ARTÍCULO 17.- FISCALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECOMPOSICIÓN AMBIENTAL. La autoridad de aplicación competente se encuentra facultada para solicitar auditorías de cumplimiento, programas de monitoreo y demás instrumentos operativos destinados a la fiscalización de la ejecución del Plan.

ARTÍCULO 18.- DECLARACIÓN DE SITIO RECOMPUESTO. Alcanzados los objetivos establecidos en el Plan, la autoridad de aplicación competente emitirá el correspondiente acto administrativo de Declaración de Sitio Recompuesto (DSR).

CAPÍTULO V - PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

ARTÍCULO 19.- DE LAS SANCIONES. Sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder, el incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, se sancionarán por la autoridad de aplicación competente con:

- a) Apercibimiento.
 - b) Multa de aplicación principal o accesoria entre cien (100) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos de la administración pública nacional.
 - c) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento, en caso de pasivos ambientales o sitios contaminados.
 - d) Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones de los registros correspondientes.
- Las sanciones no son excluyentes y podrán aplicarse de manera concurrente.

ARTÍCULO 20. DERECHO DE DEFENSA. Las sanciones establecidas en el artículo precedente se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho de defensa y conforme al procedimiento local, las que se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado.

CAPÍTULO VI - DEL REGISTRO

ARTÍCULO 21.- REGISTRO DE PASIVOS AMBIENTALES Y SITIOS CONTAMINADOS. La autoridad de aplicación nacional debe crear un Registro de Pasivos Ambientales y Sitios Contaminados con la finalidad de dar cumplimiento con el deber de identificación de los mismos.

En tal Registro se asentará la información remitida por las autoridades locales competentes la que contendrá como mínimo una descripción

de la actividad y de las instalaciones, muestreo y análisis del suelo y de las aguas subterráneas, medidas de prevención y de control de la contaminación del suelo y estudio hidrogeológico.

ARTÍCULO 22.- INFORMACIÓN AMBIENTAL. La autoridad local competente podrá propiciar la suscripción de un convenio con el Registro de la Propiedad Inmueble de su jurisdicción para el intercambio de información sobre el estado de situación ambiental de los inmuebles y de cualquier otro tipo de antecedente relevante.

CAPÍTULO VII - DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 23.- REGLAMENTACIÓN. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, a partir de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Lucila Crexell.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La presente iniciativa tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de identificación y gestión de los pasivos ambientales y la obligación de la recomposición de los sitios contaminados, a fin de mitigar los impactos negativos en la salud y el ambiente en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La misma se basa en la necesidad de una Ley de Presupuestos Mínimos que regule un sistema de gestión ambiental que promueva la identificación, registro, control y recomposición de los pasivos ambientales y sitios contaminados identificados como prioritarios para su recomposición.

Debe señalarse que la contaminación de inmuebles por residuos industriales está regulada de manera incidental en nuestro ordenamiento, sin que haya una ley específica que regule la gestión de los pasivos ambientales, con excepción del abandono de minas contemplado en el artículo 226 del Código de Minería, lo que implica un vacío legal en la legislación.

A nivel provincial pueden señalarse algunas normas locales que regulan esta temática como la Ley N° 14.343 de Identificación de Pasivos Ambientales y Obligación de Remediación de Sitios Contaminados y Áreas con Riesgo para la Salud, de la Provincia de

Buenos y la Ley N° 6.117 de Gestión Ambiental de Sitios Contaminados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe recordar que el artículo 41 de la Constitución Nacional prevé el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, con el respectivo deber de preservarlo.

Por su parte, la Ley General del Ambiente N° 25.675 en su artículo 2° dispone entre los objetivos de política ambiental asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales en la realización de las diferentes actividades antrópicas (inc. a); establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional (inc. j) y establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental (inc. k).

Asimismo, debe señalarse que la Resolución N° 515/06 modificada en 2015 por Resolución N° 940/15, ambas de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, es la única norma de alcance nacional que contempla la regulación de los Pasivos Ambientales de manera integral y federal.

La misma creó un Programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (PROSICO) a cargo de la Dirección de Prevención y Recomposición Ambiental de la Dirección Nacional de Control Ambiental cuya finalidad es identificar, sistematizar, calificar y cuantificar los procesos de degradación por contaminación; y definir las estrategias de prevención, control y recuperación de los sitios contaminados, desarrollando el soporte regulatorio bajo el concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental, de manera conjunta y coordinada entre las jurisdicciones locales y el Estado Nacional.

Como se observa, el Programa plantea la necesidad de una Ley de Presupuestos Mínimos que regule la identificación y gestión de los Pasivos Ambientales y Sitios Contaminados, lo que es ratificado en los Considerandos, al expresar que los aspectos atinentes a diagnóstico, evaluación y tratamiento deben estar definidos a partir de normas legales que en definitiva proporcionan una estructura de procedimientos consistentes para la gestión ambiental y las acciones que de ella derivan.

Entre los objetivos específicos del Programa mencionado se encuentran:

- la constitución de equipo técnicos interjurisdiccionales capacitados en la gestión de sitios contaminados y la implementación de mecanismos interjurisdiccionales para su gestión;
- la elaboración de instrumentos metodológicos regional y localmente adecuados para el diagnóstico y evaluación de sitios contaminados;
- la conformación de una base de datos geo-referenciada sobre sitios contaminados a nivel nacional; e instrumentación de bases de información sobre tecnologías ambientalmente adecuadas para la recuperación de sitios contaminados;
- la implementación de programas ambientales demostrativos en recuperación de sitios contaminados.
- la elaboración de los instrumentos legales necesarios y suficientes para la gestión ambiental de sitios contaminados.

Tal como sostiene Mario Valls, son diversas las fuentes que generan pasivos ambientales, entre las que pueden mencionarse las erosiones, inundaciones, incendios y otros estragos, no obstante la fuente más significativa la constituye la contaminación proveniente de los residuos generados en los inmuebles industriales, que suelen quedar en las tierras donde funcionaban tales actividades¹.

El suelo es un recurso natural esencial del ambiente y el desarrollo humano, comprensivos de las actividades productivas y las ciudades y comunidades, que como todo recurso es limitado. El mismo se sustenta e integra con el resto de los elementos del ambiente, y con la actividad del ser humano, que suele acondicionarlo, pero también dañarlo.

Toda alteración negativa que impacte el suelo, sea por un uso inapropiado o por la disposición final de residuos, productos o sustancias provenientes de la actividad antrópica, puede causar efectos negativos no solo al ambiente sino a la salud.

A los fines de elaborar esta iniciativa para la prevención, control y tratamiento de la contaminación ambiental provenientes de pasivos ambientales y sitios contaminados se han analizado las diferentes estrategias de abordaje de esta problemática en el derecho comparado como en el ordenamiento local.

En el conjunto de experiencias internacionales se observan dos sistemas; en primer lugar normas que regulan la temática con un enfoque sectorial con una matriz ambiental afectada (como el suelo, aire o agua) como el Real Decreto de España 9/2005, que prevé una regulación de actividades contaminantes del suelo a la vez que

¹ Valls, Mario Francisco, “Derecho Ambiental”, 1ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, págs. 302 a 304.

implementa un procedimiento de evaluación de riesgos, con un enfoque integrador del conjunto de matrices ambientales y el medio social. En esta línea también se ubica Brasil, con la protección de la calidad de los suelos con un abordaje sectorial y abarcativo de áreas contaminadas.

Por su parte, Estados Unidos con la Ley General de Compensación y Responsabilidades de Respuesta Medio Ambiental (CERCLA) y Canadá con el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados presentan un enfoque genérico en los cuales se parte de una consideración integradora del concepto de sitio, que comprende el conjunto de matrices ambientales en una localización geográfica definida. En esta línea también se incluye Chile con su Política Nacional para la Gestión de Sitios Contaminados.

Respecto a la Ley CERCLA la misma prevé como práctica obligatoria revisar los terrenos para evaluar su contaminación, legitimando a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) para disponer la limpieza o remediación de inmuebles contaminados. Entre los potencialmente responsables por los costos de la remediación, de manera solidaria y objetiva, se contempla al propietario y operadores actuales como quienes lo hayan sido al momento de la contaminación.

Solo se contempla un eximente de responsabilidad para el actual poseedor siempre que de buena fe hubiera adquirido ese fundo desconociendo la contaminación, luego de cumplir un “due diligence” de estudio del terreno. Normas similares se prevén en los sistemas de Francia y España en la compraventa de inmuebles, mediante una cláusula específica de sujeción a ensayo o prueba para determinar una eventual responsabilidad a futuro.

En nuestro país, si bien es viable identificar a los titulares de inmuebles contaminados a través del sistema registral, no hay una norma que regule su responsabilidad por el solo hecho de que la sustancia contaminante esté en su terreno. El deterioro ocasionado por el uso de las tierras por la recepción de agentes contaminantes no tiene una norma específica que permita proteger el suelo o realizar las actividades de recomposición.

Conforme el artículo 230 del Código Civil y Comercial de la Nación las cosas accesorias, entre las que se encontrarían las sustancias contaminantes, son aquellas cuya existencia y naturaleza son determinadas por otra cosa de la cual dependen o a la cual están adheridas, siendo su régimen jurídico el de la cosa principal, excepto disposición legal en contrario. Asimismo, el artículo 226 dispone que las cosas muebles serán inmuebles por accesión, solo si se encuentran inmovilizadas por su adhesión física al suelo con carácter perdurable.

Es claro que la práctica de evaluar el pasivo ambiental de los inmuebles pasibles de actividades es adecuada no solo para determinar su valor de mercado, sino para establecer el grado de responsabilidad por los daños que puedan ocasionarse a terceros ante sustancias contaminantes, y adoptar las medidas de seguridad o advertencia correspondientes.

El nuevo escenario jurídico que plantea la reforma constitucional de 1994 en cuanto al reconocimiento del daño ambiental y la obligación de su recomposición, torna prioritario avanzar en una ley que identifique las actividades potencialmente contaminantes de los suelos que permita una respuesta adecuada.

El Pasivo Ambiental requiere la existencia de un daño ambiental, producido por cualquier tipo de actividad humana en un sitio contaminado que ha sido abandonado por su responsable o no ha podido identificarse y que por constituir un riesgo actual o potencial, debe ser recompuesto.

Tal como afirma Juan M. Siano, la contaminación que presente el sitio debe ser de origen humano, proveniente de una actividad antrópica; no quedando comprendido en tal concepto un sitio o área con cenizas acumuladas como consecuencia de la erupción de un volcán, no obstante los efectos ambientales negativos o los daños a la salud que puedan ocasionar².

El Proyecto se enmarca dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, en particular con los Objetivos

- 11: “Ciudades y Comunidades sostenibles”, Metas: 11.6 “De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”, 11.7 “De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles”;
- 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, Meta: 12.5 “De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización”;
- 15: “Vida de Ecosistemas Terrestres”, Meta 15.3: “Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las

² Citado por Constanza Francovich, en <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/06/19/pasivos-ambientales-y-la-necesidad-de-una-ley-de-presupuestos-minimos-para-la-gestion-de-sitios-contaminados-y-pasivos-ambientales-en-la-argentina/>

inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo”.

Por los motivos expuestos es que solicito a mis pares me acompañen en la aprobación de este proyecto de ley.

Lucila Crexell.-

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES