



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS

AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

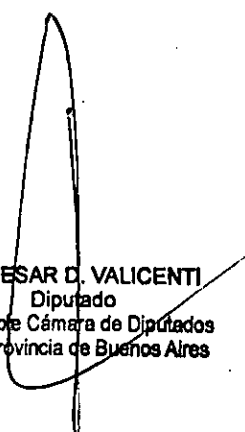
ARTÍCULO 1.- Modificase el artículo 8 de la Ley 5.965, el que quedará redactado de la siguiente manera:


"Artículo 8.- Los infractores de la presente ley serán sancionados con multa, la cual se determinará conforme el procedimiento que determine la Autoridad de Aplicación y cuyo monto no podrá ser inferior al equivalente de DIEZ (10) salarios básicos de la administración pública bonaerense ni mayor a MIL QUIENTOS (1500)."

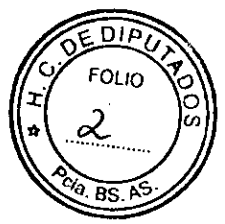
ARTÍCULO 2.- Incorporase a continuación del artículo 8 de la Ley 5.965, como artículo 8 bis, el siguiente:

"Artículo 8 Bis. Las acciones que nacen por la comisión de las infracciones previstas en la presente ley, prescribirán a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha de notificación de la infracción."

ARTÍCULO 3.- De forma.-


Lic. CESAR D. VALICENTI
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
de la Provincia de Buenos Aires


GABRIEL GODOY
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

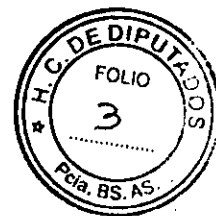
FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En la República Argentina es vasto el reconocimiento a la protección del medio ambiente. El derecho a un ambiente sano se encuentra consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional desde el año 1994, el cual establece que *“Todos los habitantes gozan del 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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*.

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, prevé en su artículo 28 que **“Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada. En materia ecológica, deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”**.

En la Provincia de Buenos Aires, la manda constitucional destinada a la protección del medio ambiente, tiene en la Ley Provincial N° 5965 “de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera”, entre otras.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

La mencionada ley 5965 prohíbe aquellas conductas que resulten lascivas para el medio ambiente en todo el territorio provincial. La conceptualización de Medio Ambiente, engloba a las fuentes de provisión, cuerpos y cursos de agua y la atmosfera. Estas conductas ilícitas están debidamente detalladas en las disposiciones enumeradas en los artículos 2 y 3 los cuales prohíben **"a las reparticiones del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de cualquier origen, a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, cursos o cuerpo receptor de agua, superficial o subterráneo, que signifique una degradación o desmedro del aire o de las aguas de la provincia, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación, perjuicios y obstrucciones en las fuentes, cursos o cuerpos de agua"** y a su vez veda **"el desagüe de líquidos residuales a la calzada. Solamente se permitirá la evacuación de las aguas de lluvia por los respectivos conductos pluviales."**

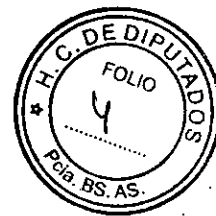
Por su parte el artículo 7 delega las facultades de aplicación de sanciones a los Municipios, los cuales **"ejercerán la inspección necesaria para su fiel y estricto cumplimiento, como así también ejecutarán de oficio y por cuenta de los propietarios, cuando estos se rehusaran a hacerlo, todos los trabajos indispensables para evitar perjuicios o neutralizar la peligrosidad de los efluentes, y procederá, si fuera necesario, a la clausura de los locales o lugares donde éstos se produjeran"**, mientras que el artículo 8 establece para los infractores una pena de multa que oscila entre los **"mil pesos moneda nacional (1.000 m/n) hasta cien mil pesos moneda nacional (100.000 m/n), las que serán graduadas de acuerdo con la importancia de la contravención."**; el cual ha quedado obsoleto a priori de diversas modificaciones legislativas y mediante resoluciones de la Autoridad de Aplicación.

El OPDS (Organismo Provincial Para el Desarrollo Sustentable) es el organismo provincial de control con facultades administrativas que interviene en estos casos de forma originaria, siendo los Municipios quienes realizan las inspecciones y labran las infracciones, en caso de ser necesario. Los jueces correccionales actúan como órgano de alzada o apelación, en caso que los infraccionados interpongan un recurso ante una sanción impuesta por el Municipio.

Cabe puntualizar que la aludida ley -que fue sancionada en el año 1958- no estableció plazos de prescripción para las sanciones descriptas en el citado texto legal, como así tampoco, en los decretos reglamentarios que detallan dichas conductas ilícitas.

Esta omisión legal, trajo aparejado durante un tiempo más o menos prolongado el dictado de una serie de fallos judiciales encontrados respecto a cuál resulta ser el plazo que debe tomarse para el cómputo de la prescripción.

Esta situación originó una jurisprudencia provincial contradictoria en relación al punto de la prescripción. Finalmente, nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en la causa "Garavaglio y Zorraquin" resolvió que en materia de prescripción de la acción en temas ambientales -ley 5695-



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

resultaba aplicable –ante el vacío legal- por analogía el plazo de UN (1) AÑO, previsto por los arts. 33 y 34 del Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires, Ley 8031. Este criterio fue el seguido por la gran mayoría de los jueces correccionales de la provincia.

La aplicación por analogía del plazo de prescripción de un (1) año para sanciones por incumplimiento de normas destinadas a proteger el medio ambiente resulta exiguo y contrario a cualquier criterio de razonabilidad con respecto a las conductas ilícitas detalladas en la Ley 5695. Esta irracionalidad resulta palmaria por cuanto, en primer término, el código de faltas policiales no posee la especificidad requerida por la materia en cuestión. De hecho y a modo de ejemplo, la Ley 11.720 de Residuos Especiales (Art 56) establece el plazo de cinco años, así como la Ley Nacional 24.051 que establece el régimen de desechos peligrosos.

Las normas precedentemente citadas, versan sobre conductas ilícitas similares y prevén problemáticas y sanciones análogas en función de la naturaleza del daño.

Incluso el artículo 1 del código de faltas de mención, establece que *“Las disposiciones generales y de procedimiento de esta Código se aplicaran a las faltas prevista en otras leyes que atribuyan competencia al órgano jurisdiccional establecido por esta ley”*.

A mayor abundamiento, cabe aclarar que los órganos jurisdiccionales en los procesos referidos al código de faltas son, de forma originaria, los jueces de paz o los jueces correccionales, y en materia ambiental el órgano originario es el OPDS, que es un órgano administrativo no jurisdiccional.

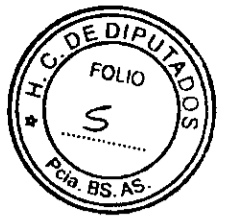
Es decir, resulta impropio la aplicación del plazo de prescripción anual por cuanto no deja ver ninguna proporción con respecto a la naturaleza de los daños previstos en la ley. Esta desproporción queda manifiesta si consideramos que una falta grave de tránsito como cruzar en rojo un semáforo – paradójicamente también incluida en el código de faltas – prevé un plazo de prescripción 5 años, y, por otra parte, una empresa sancionada por contaminar un afluente de agua y dañar severamente la salud de cientos de personas puede eludir dicha sanción dilatando su aplicación por cuanto la acción tendiente a sancionar se extingue en el exiguo plazo de un año.

Es sabido que, con el plazo de 1 año, es sencillo para los infractores elongar los tiempos procesales para hacer extinguir la acción contravencional. Prueba acabada de ello son los numerosos fallos absolutorios por prescripción de la acción, que eximieron a las empresas infractoras del pago de sanciones en los últimos años tales como Expte. 453/14 “Petrobrás Energía S. A apela resolución administrativa del OPDS en Expte. 2145-6987/10” de fecha 14/08/2014 resuelto por el Juzgado Correccional N°1 del Departamento Judicial de Bahía Blanca.

A este respecto, es relevante el hecho de que los infraccionados no son individuos, sino empresas de gran envergadura, con capacidad y solvencia económica que las posicionan como entidades difíciles de perseguir por los distintos estamentos del estado. Si a ello le adicionamos un plazo de prescripción mínimo, inequívocamente el



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



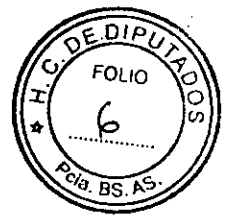
resultado es un marco generalizado de impunidad referido a contravenciones que afectan el medio ambiente y ecosistema.

Cabe destacar, puesto que no es menor, que si bien los delitos ambientales se caracterizan por la afectación más o menos indeterminada, es público y notorio que aquellas víctimas directamente damnificadas, normalmente pertenecen a los grupos más vulnerables. Ello en razón de que las tierras aledañas a las áreas industriales, ven afectado su valor de forma inversamente proporcional a la capacidad contaminante de las empresas cercanas. Es decir, de los residentes en una misma ciudad, aquellos vecinos con menor poder adquisitivo tienen más probabilidad de ver deteriorada su salud y calidad de vida como consecuencia de delitos y/o contravenciones ambientales, respecto de los sectores poblacionales de mayor nivel socio-económico. A ello se suma que, en el caso de convertirse en víctimas específicas, carecen de recursos materiales para su tratamiento, y cuentan con menos posibilidades para iniciar acciones legales contra estas empresas para recibir el debido resarcimiento.

En resumidas cuentas, la extinción de la acción contravencional en el plazo de un año también restringe el derecho al acceso a la justicia a los sectores más vulnerables; por lo que la desproporcionalidad de este criterio no solo es contrario a los principios jurídicos más elementales, sino que atenta contra la equidad y justicia social, lesionando severamente derechos supra constitucionales.

De acuerdo con lo expuesto, resulta asistemática e impropia la aplicación a estas conductas que afectan al ambiente, del régimen del código de faltas policiales so pretexto que la normativa específica no prevé plazo de prescripción alguno. Resulta por demás evidente que con el plazo de prescripción anual instituido de forma pretoriana, la acción contravencional se extingue sin poderse ejecutar las multas aplicadas. Resulta más apropiado por la naturaleza del daño, aplicar los plazos de prescripción de cinco años que prevén la Ley Nacional 24.051 de "Desechos peligrosos" en su artículo 52 y la Ley Provincial 11.720 de "Residuos Especiales" en su artículo 56, para cuestiones similares.

Otra flaqueza de la legislación vigente reside en los montos de las sanciones contempladas en la misma. El texto original determinaba un monto máximo de 100.000 pesos m/n (moneda nacional), su última modificación - Ley 10408- determina un montō en Australes y faculta al ejecutivo para actualizar los montos en función del Índice de precios al Consumidor (Costo de Vida), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Expresamente, la modificación de la Ley 10408 establece que **"Los infractores de la presente ley serán pasibles de una multa desde CIEN AUSTRALES (A 100) hasta CIEN MIL AUSTRALES (A 100.000), las que serán graduadas de acuerdo a la importancia de la contravención. El Poder Ejecutivo deberá actualizar trimestralmente los montos establecidos en este artículo, de conformidad a las variaciones del índice de precios al consumidor (costo de vida), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos"**.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

Resulta palmaria la inaplicabilidad de dichos montos, tanto por la moneda en que se encuentran expresados (actualmente fuera de curso legal), como por la depreciación monetaria que los torna desproporcionados en relación al bien jurídico tutelado y la envergadura de las empresas pasibles de ser sancionadas.

La actualización trimestral en función de un índice de precios ha devenido en un método obsoleto. Es posible incorporar un módulo de actualización vigente en distintas legislaciones nacionales y provinciales de similar naturaleza que la normativa analizada, que contemplan un máximo en los montos de las sanciones, graduable en función de los sueldos básicos de la administración pública bonaerense.

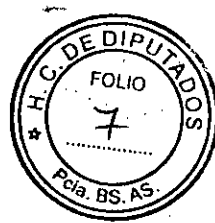
Los principios que rigen la imposición de sanciones, contemplan la prevención general, que opera de manera indirecta, por disuasión y se plasma en la amenaza efectiva de una consecuencia legal frente a la producción de determinada infracción. La adecuada cuantía de la multa puede constituirse en un factor de prevención determinante ante el temor que generaría en potenciales infractores incurrir en las conductas descriptas por la norma.

Dada la envergadura y solvencia de las empresas pasibles de ser infraccionadas, y la naturaleza e importancia del bien jurídico tutelado, es fundamental modificar los montos de las multas previstos en la legislación vigente. Resulta preciso que dichos montos guarden proporción con el daño causado, sea que se considere a las sanciones desde la perspectiva retributiva o se les atribuya funciones preventivas positivas, generales o especiales. Para ello, es necesario remitirse a legislaciones más modernas que resultan análogas en razón de la naturaleza del daño que se intenta prevenir.

El proyecto propone fijar el monto máximo de la sanción en un valor de hasta mil quinientos (1500) sueldos básicos de la categoría inicial para los empleados de ~~la Administración Pública Bonaerense~~, independientemente del procedimiento utilizado por la Autoridad de Aplicación para establecer y graduar el monto de la multa.

Finalmente, resulta fundamental aclarar el objeto y límites del presente proyecto. Todo lo expuesto tiende a llenar un vacío legal en relación a los plazos de prescripción de la acción contravencional en materia ambiental, y la notable desactualización en cuanto a los montos de la misma, que genera un perjuicio social concreto y evitable, desnaturalizando la esencia de la ley. Esto resulta notorio, si tenemos en cuenta que cada vez que se infracciona a una persona física o jurídica en virtud de un eventual daño ambiental - por grave que el mismo resulte -, lo más probable es que los acusados terminen indemnes por prescripción de la acción. Lejos está la presente reforma de pretender dar una solución legislativa en la problemática que se plantea en la materia ambiental bonaerense. Debe tenerse presente que la ley 5695 fue sancionada hace más de medio siglo y por tanto cualquier modificación parcial, aún necesaria, es insuficiente.

La temática ambiental debe ser una cuestión medular en una Provincia altamente industrializada y portuaria como es la de Buenos Aires. Frente a esta la complejidad, es preciso convocar a los representantes de los diversos sectores involucrados del ámbito académico, de organizaciones no gubernamentales, de las



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

agencias y poderes estatales de los sectores empresariales e interpelar a la sociedad en su conjunto para debatir el contenido de un cuerpo normativo único, moderno, que configure una herramienta eficiente, proporcionando a su vez celeridad y seguridad jurídica al proceso administrativo. Para que la cuestión ambiental se constituya en una política de Estado, es menester contar con un nuevo marco regulatorio de protección del medio ambiente, contemplando todos los aspectos técnicos que el avance vertiginoso de la tecnología y las innovaciones en los procesos industriales demandan, siempre en clave de preservación de los recursos ambientales.

Por lo expuesto solicito a los Sres. Legisladores nos acompañen con su voto favorable para la aprobación del presente Proyecto.

Lic. CESAR D. VALICENTI
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
de la Provincia de Buenos Aires


GABRIEL GODOY
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires