

Derecho de minería y energía. El principio de congruencia de la ley general del ambiente en el Derecho Minero

POR **MARÍA JULIA COVO** (*)

Resumen

El presente trabajo plantea la necesidad de aplicar el principio de congruencia entre La Ley General del Ambiente y el Código de Minería a los efectos de aplicarse en el informe de impacto ambiental minero y, de este modo, asegurar una mayor tutela ambiental.

Palabras clave: Ley General del Ambiente-Informe de Impacto Ambiental — Principio de Congruencia.

GENERAL ENVIRONMENTAL LAW CONGRUENCE PRINCIPLE IN THE MINING LAW

Abstract

This paper discuss the need to apply the principle of congruence between the General Environmental Law and the Mining Code, with the purpose of applying it in the environmental impact report and ensure a better environmental protection.

Keywords: General Environmental Law, Mining Environmental Impact Report — Congruence Principle.

Introducción

La Ley General del Ambiente, fue sancionada en el año 2002 imponiendo en toda la Nación una ley de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1º, Ley N° 25.675).

El Código de Minería Nacional data del año 1886, y hasta el presente solo ha sufrido muy pocas modificaciones, entre ellas, la incorporada por la Ley N° 24.585, cuya vigencia es anterior a la Ley General del Ambiente dado que es de noviembre de 1995, y agrega en su título XIII la Sección Segunda: “De La Protección Ambiental para la Actividad Minera”, que indica los sujetos obligado y los requisitos mínimos que deben incorporarse en un informe de impacto ambiental.

Con lo hasta aquí expuesto, surge un posible conflicto de intereses, de complementariedad y falta de congruencia, dado que por más que ley posterior deroga a la anterior, en la práctica no es el caso, ya que en materia de impacto ambiental minero se tiene en cuenta solo a la Ley N° 24.585 que modificó al Código de Minería y no así la Ley General del Ambiente, aunque en la conocida “Pirámide de Kelsen” que establece la jerarquía del ordenamiento jurídico, la Ley General del Ambiente se ubicaría en el mismo escalón que el Código de Minería.

Desarrollo:

Un poco de Historia:

A principios de 1993 en Denver Colorado-Estados Unidos, se lanzó “El Plan Minero Argentino”, el objetivo principal de este plan era posicionar a Argentina como un país minero.

(*) Jefe de Trabajos Prácticos Ordinario de Derecho de Minería y Energía, Cátedra II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.

Con ese fin, se reunieron grandes empresarios mineros y autoridades gubernamentales de nuestro país. Los empresarios dejaron en claro que para que las inversiones pudieran desembarcar en Argentina era necesario que se estableciera una ley de inversiones mineras que fomentara el ingreso de los capitales extranjeros, que no existieran conflictos sindicales mineros y que existiera una ley de protección al ambiente “blanda”.

Es así como cada uno de los puntos del comúnmente conocido “Plan Denver”, fue cumplido, primero con la sanción de la Ley N° 24.196, de inversiones mineras que plantea infinitas ventajas en cuanto a estabilidad fiscal y exenciones impositivas.

Posteriormente, con la reforma del Título XIII del Código de Minería, se incorpora por Ley N° 24.585 la Sección Segunda: “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”.

Y en lo que respecta a los conflictos sindicales, al día de hoy salvo algún incidente aislado no se conocen quejas ni tampoco paros o movilizaciones en contra de las condiciones laborales de los mineros, a pesar de conocerse las largas jornadas y sistemas de 24hs. por 7 días, que evocan a la antigua mita colonial. Asimismo, tampoco existe ningún estatuto del trabajador minero y afines que los ampare.

Retomando al tema de este trabajo, no obstante la brevedad de la sección segunda del Título XIII del Código de Minería, (y que no incluye conceptos básicos como por ejemplo que es el daño ambiental, y habla de informe de impacto ambiental y no de evaluación de impacto ambiental que es un concepto mucho más amplio), la minería fue la primera actividad que tuvo una legislación específica a nivel nacional para proteger al ambiente.

Posteriormente en otro momento histórico, cuando ya el mundo conocía que Argentina poseía minerales económicamente rentables, se produce el “bum minero”. Las grandes empresas multinacionales, primeras a nivel mundial en la explotación con el método a cielo abierto, solicitan cantidades de permisos de exploración y algunas comienzan a instalarse para la explotación sobre todo en la zona cordillerana donde el agua es de máxima pureza y alimenta las nacientes de muchísimos ríos. Con estas nuevas tecnologías que hasta entonces eran desconocidas, principalmente para las comunidades locales, surge la preocupación con respecto a los pasivos ambientales y la necesidad imperiosa de proteger al ambiente para las generaciones futuras.

Es por esa necesidad que en el año 2002 nace la Ley N° 25.675 que fuera sancionada como una Ley de Presupuestos Mínimos, esto significa que el Congreso Nacional fija los lineamientos básicos de protección ambiental, estableciendo una tutela uniforme para todo el territorio nacional (art. 6° de la Ley General del Ambiente) luego cada provincia como titular del dominio originario de los recursos naturales, conforme el art. 124 de la Constitución Nacional, podrá regular con mayor espíritu tuitivo si así lo considera, pero nunca podrá legislar en menos de las bases establecidas en una ley de presupuestos mínimos.

Ahora bien la incorporación de la segunda sección del Título XIII del Código de Minería, fue previa a estos lineamientos básicos y en el contexto histórico de posicionar a la Argentina como un país minero y es aquí donde, al menos en materia minera, comienzan los conflictos de intereses.

El principio de congruencia como nexo

El conflicto entre la normativa aplicable y a aplicar, no solo es por cuestiones de jerarquía en el ordenamiento jurídico, sino también por los intereses económicos que se ponen en juego.

Es por ello que aplicar el principio de congruencia es de fundamental importancia, este principio establecido en la Ley N° 25.675 implica que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la Ley General del Ambiente y en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga (Art. 4° Ley N° 26.675.).

La minería es una actividad extractiva y destructiva, pero sin ella no podríamos vivir en el mundo moderno, no tendríamos, viviendas, no tendríamos electricidad, ni sistemas informáticos, ni medica-

mentos, volveríamos a la edad de piedra, por lo que su desarrollo es indispensable para el mundo en que vivimos pero debe ser visto desde la perspectiva del desarrollo sostenible, para lo cual antes de realizar cualquier actividad minera es necesario analizar su impacto ambiental.

Se denomina impacto ambiental a cualquier alteración externa que modifique al medio ambiente (1), no siempre el impacto ha de ser negativo, por ejemplo la construcción de un puente provocará una modificación al ambiente pero sus efectos serán positivos para los pobladores y no alterará al ecosistema en general. A diferencia de lo anteriormente mencionado, la minería siempre que se lleve a cabo, va a realizar un impacto ambiental, negativo. Nunca en minería se puede volver al estado anterior al que se encontraba, y lo único que es factible es mitigar el daño ocasionado.

Lo primero que se debería tener en cuenta antes de autorizar un emprendimiento minero es analizar costo-beneficio, siguiendo el principio de desarrollo sustentable, entendiéndolo por tal como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.” (2)

El Código de Minería establece la obligatoriedad de presentar un informe de impacto ambiental ante la Autoridad Minera previamente a la realización de cualquier actividad regida por ese código, —exploración, cateo, explotación— y hasta incorpora actividades que corresponden a la industrialización del mineral, como por ejemplo el pulido, que no se consideran actividades mineras (art. 249 Cód. Minería).

A nivel nacional el informe de impacto ambiental minero aprobado por la autoridad competente (Declaración o Certificado de Impacto Ambiental Minero) es exigido para todas las actividades mineras, y comprende a todas las categorías de minas, a saber:

* Las de *primera categoría*, que son del dominio del Estado Nacional o Provincial según el lugar en dónde se encuentren y deben ser otorgadas en concesión. Comprende a los principales minerales metalíferos y a las piedras preciosas entre otros.

* Las de *segunda categoría* que se subdividen en las que pertenecen *preferentemente al dueño del suelo*, que también se concede en el caso de que el propietario del terreno no ejerza su opción a explotarlo, y las de *aprovechamiento común*, que por razón de su relevancia económica pueden ser aprovechadas por cualquier persona, sin necesidad de autorización, (es el caso de los relaves y escollos, entre otros).

* Las de *tercera categoría* pertenecen al dueño del suelo, y como propietario dispone de ellas libremente. Esto implica que el propietario, si lo desea explota su mina y si no quiere puede usar el campo para cultivo, ganado, recreación, o lo que le plazca, es decir tiene el uso y goce pleno de su propiedad. En esta categoría se encuentran las canteras.

Es con esta última categoría de minas donde surge otro conflicto ambiental, como el dueño del suelo tiene pleno uso y goce de su propiedad y es quien decide si realiza o no su explotación minera, no existe ningún tipo previo de control administrativo y por ende se corre el riesgo de que no se exija previamente el informe de impacto ambiental.

En las minas de primera y segunda categoría este problema, de no presentación del informe de impacto ambiental, no debe ocurrir dado que para otorgar los permisos de exploración, cateo y explotación (entre otros) se necesita el informe de impacto ambiental aprobado, de lo contrario se supedita toda la actividad hasta que ese requisito se cumpla.

(1) Entiéndese por medio ambiente al entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su vida. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura.

(2) Definición tomada del informe de la ONU de 1987- Informe Brundtland.

Es menester advertir que este disímil tratamiento legislativo, no se ve solamente en materia de impacto ambiental minero, sino que es una deficiencia del código existente, que fuera ampliamente criticada por la doctrina. Cada provincia regula a su criterio los procedimientos a seguir con la finalidad de suplantar los vacíos legales de forma. Es por ello que se han realizado varios proyectos de códigos tendientes a unificar criterios y lograr uniformidad del proceso sustancial en materia minera, aunque debido a fuertes presiones de los intereses económicos han perdido estado parlamentario.

Si se aplicara el principio de congruencia del derecho ambiental, la Ley General del Ambiente debería aplicarse de manera concatenada con el Código de Minería, y asimismo se podría contar con otros principios fundamentales como el preventivo y el precautorio, que en todo lo referente a la actividad minera sería de suma importancia, más aún en las minas de tercera categoría por lo que se expresó *ut supra*.

De utilizarse adecuadamente el principio de congruencia todas las provincias tendrían los mismos lineamientos básicos, mientras se espera por la armonización de los procedimientos formales para asegurar una aplicación uniforme del Código de Minería en todo el país. Además esta integración legislativa se haría de forma gradual tal como lo estipula el principio de progresividad de la Ley N° 25.675.

Implementar el principio de congruencia en materia minero-ambiental es necesario a los efectos de lograr el propósito de la Ley General del Ambiente de primar por un ambiente sano y sustentable, velando de este modo, por procurar a todos los habitantes presentes y futuros que habiten suelo argentino, la garantía constitucional establecida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Como indica José Esain (3): “El Derecho Ambiental nos obliga a repensar todos los institutos más clásicos de la ciencia jurídica (...). Abrevamos en Derecho Ambiental sobre las viejas formas pertenecientes a las más clásicas estructuras, para tomarlas e introducirlas dentro del globo de la “sustentabilidad”. Esto implica la nueva institucionalidad para el desarrollo sostenible”.

El federalismo clásico debe adaptarse a lo que los doctrinarios llaman el federalismo ambiental, para ello el puntapié inicial lo da el principio de congruencia cuyo objetivo es armonizar las legislaciones de las distintas jurisdicciones sobre los lineamientos básicos de protección ambiental que establece la Ley General del Ambiente.

El principio de congruencia y los principios preventivo y precautorio:

El principio precautorio y preventivo en materia ambiental minera, implicaría un exhaustivo análisis del desarrollo sustentable dada la naturaleza extractiva y destructiva de la actividad. Y la simple aplicación del principio de congruencia, evitaría que se tengan que llevar a la Corte casos como “Villivar, Silvana Noemí c. Provincia del Chubut y otros s/Amparo”, dado que solo basta aplicar la Ley General del Ambiente de manera transversal con el Código de Minería para velar y priorizar al desarrollo sustentable.

En el fallo jurisprudencial de referencia la actora Silvana Noemí Villivar una vecina de la localidad de Esquel, solicita un amparo invocando el derecho constitucional que le asiste a vivir en un ambiente sano, peticionando como medida cautelar que se suspenda la actividad minera que la empresa El Desquite S.A. había comenzado a ejecutar sobre la Cordillera de los Andes a poca distancia de la población extrayendo oro con el método de cielo abierto, con la correlativa utilización de cianuro para separar el oro de la roca por lixiviación. La empresa había obtenido permisos ante la Autoridad Minera de Chubut, pero no había cumplido con los procedimientos ambientales regulados por la ley provincial N° 4032, porque consideraba que esas normas eran aplicables a otras actividades pero no respecto a la Minería.

(3) ESAIN, José, El federalismo Argentino y la Cláusula Ambiental de nuestra Constitución. “Memorias de las Jornadas de capacitación ambiental metropolitanas en el año del bicentenario”. Ed. Rubinzal -Culzoni 2010, p. 85.

La medida cautelar le es otorgada y se suspenden las actividades extractivas hasta que la demanda complete el procedimiento administrativo y se celebre la audiencia pública tal como lo estipulaba la ley provincial, El Desquite S.A. apela la medida cautelar. El 25 de abril de 2003 la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de Esquel confirma la medida cautelar.

Luego la empresa interpone varios recursos provinciales que le son denegados por lo que la firma interpone recurso extraordinario federal el que es rechazado por el Alto Tribunal de Chubut, lo que motiva la presentación directa ante la Corte.

La Corte desestima la queja pero no obstante deja en claro que el pretendido conflicto de intereses entre la norma provincial ambiental y el código de minería no existe y que conforme el tercer párrafo del artículo 41: "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".

Con esta escueta referencia a los hechos y el fallo de la Corte pretendo dejar plasmado que simplemente con haberse tenido en cuenta la normativa de la Ley General del Ambiente mediante el principio de congruencia además de exigirse sin lugar a dudas la audiencia pública la explotación de la mina "El Desquite" podría haberse suspendido simplemente con invocar el principio precautorio.

Si bien no es materia de este trabajo, me voy a detener un segundo en cuanto al principio de prevención y precautorio. Conforme la Ley General del Ambiente en su artículo 4º establece como "Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

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

Tanto el principio de prevención como el precautorio, operan ante el hecho de que puedan ocasionarse efectos negativos e irreversibles al medio ambiente, en minería como ya se ha manifestado siempre se va a provocar un efecto negativo al medio ambiente por lo que de aplicarse este principio deliberadamente, sin analizar costo-beneficio, se paralizaría toda la actividad minera de la República Argentina.

Por lo cual debe aplicarse con mesura, de lo contrario, no podríamos desarrollarnos como país, ni siquiera en lo más básico como el derecho a una vivienda digna, dado que no tendríamos como obtener materiales para construirlos, o deberíamos importarlos con altos costos. Y este es solo un ejemplo, de lo que implicaría paralizar la actividad minera por el uso indiscriminado de estos principios.

El principio de congruencia y el ordenamiento territorial:

La Ley Nº 25.675 establece, además, herramientas como la del ordenamiento territorial, que beneficiaría el control de las canteras y de este modo no se esperaría a pronunciamientos judiciales, como en el fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza — Riachuelo)", que aunque de manera magistral solo regulan sobre una zona determinada y ante un problema determinado.

Sin ahondar demasiado en el fallo Mendoza, la actora junto con diecisiete vecinos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, demanda al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a catorce municipios y a cuarenta y cinco empresas por los daños y perjuicios sufridos por la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, asimismo solicitan el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental colectivo.

La Corte declara su competencia originaria para entender en la prevención recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo y se declara incompetente en cuanto a la pretensión resarcitoria de los daños y perjuicios. Haciendo uso de las facultades del artículo 32 de la Ley General del Ambiente requiere a las empresas que suministren la información pública referida a los procesos

productivos y extractivos, al tratamiento de los residuos y la existencia o no de seguros ambientales contratados. A los gobiernos y al Cofema les requiere un plan de saneamiento ambiental que deberá incluir: el ordenamiento ambiental del territorio, control de actividades antrópicas, estudios de impacto ambiental de las empresas demandadas, programas de educación ambiental y programa de información ambiental pública. Además inicia un sistema de audiencias públicas para publicidad y participación ciudadana en el proceso.

El 8/07/2008 se dicta sentencia definitiva respecto de la prevención y composición ambiental estableciendo un plan integral de información, saneamiento, obras de infraestructura, plan sanitario y reordenamiento territorial.

Este fallo planteó la necesidad de establecer un plan interjurisdiccional del uso del suelo, mediante el ordenamiento territorial quedarían bien definidas las zonas dónde se puede desarrollar la actividad minera y dónde no, actualmente es cada municipio quien lo define, pero no en forma coordinada con provincia y menos aún con Nación. Mucho de los grandes problemas socio-ambientales podrían solucionarse con esta simple herramienta, que requiere un compromiso de todos los niveles del Poder Ejecutivo.

El principio de congruencia y la participación ciudadana:

En el Código de Minería no se prevé, entre otras cosas, la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Hecho que la Ley General del Ambiente sí incluye. Las provincias deberían al reglamentar las leyes aplicar el principio de congruencia, pero cada provincia regula de manera distinta.

Para ejemplificar lo anteriormente expuesto está el caso de la Provincia de Mendoza y de la Provincia de Buenos Aires, ambas dictaron normativas para la protección del ambiente con fechas anteriores a la sanción de la Ley General del Ambiente. La Provincia de Mendoza mediante Ley Provincial N° 5961 del año 1992 prevé la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental. A diferencia de la Provincia de Buenos Aires que por Decreto N° 968/97 reglamenta la sección segunda del Título XIII del Código de minería pero no incluye este sistema de control a los fines del análisis del informe de impacto ambiental.

A modo de continuar explicitando los beneficios de poner en práctica el principio de congruencia la Provincia de Mendoza notando estas diferencias de criterios (ya que su ley incluso es anterior a la modificación del Código de Minería) dicta el Decreto N° 820/2006 para unificar todas las normas de protección al ambiente e incluso las referentes a la actividad minera. A diferencia de la Provincia de Buenos Aires que aún no lo ha hecho.

La participación ciudadana en materia ambiental minera, es de suma importancia, para que realmente se escuchen las prioridades de la población y que las empresas mineras deban rendir cuentas y explicaciones a los lugareños y estos últimos también así podrán establecer un control más activo.

El principio de congruencia en la Provincia de Buenos Aires:

La Provincia de Buenos Aires es la primera productora de materiales de la construcción de la Argentina, sin embargo no se la considera una provincia minera por carecer de megaminería, no obstante lo cual al ser también la provincia que más población por metro cuadrado alberga en el país, luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es de suma importancia que se comience a considerar la necesidad de desarrollar la actividad minera con la mayor protección al medio ambiente posible.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Provincia de Buenos Aires dictó un decreto Reglamentario al Título XIII del Código de Minería, el Decreto N° 968/97 anterior a la Ley General del Ambiente, más allá de la mala técnica legislativa de la provincia —dado que se reglamentó un código nacional mediante un decreto y no por una ley con el debido análisis y debate parlamentario— es la normativa aplicable vigente hasta el día de hoy en materia de impacto ambiental minero.

Asimismo previamente en el año 1995, se dictó la Ley Provincial N° 11.723 que estableció con el fin de proteger, conservar, mejorar y restaurar los recursos naturales y del ambiente en general en el

ámbito de la provincia (en el marco del art. 28 de la Constitución de Provincia de Buenos Aires), la obligatoriedad de obtener una Declaración de Impacto Ambiental para todas aquellas actividades que produzcan o puedan producir algún efecto negativo en el medio ambiente (art. 10 ss. y ccds. Ley N° 11.723); incluyéndose específicamente en el Anexo II inc. 5° a la actividad minera.

La Ley N° 11.723 establece como autoridad de aplicación en su art. 73 al Instituto Provincial del Medio Ambiente (actualmente Organismo para el Desarrollo Sustentable) y cada una de las reparticiones provinciales con incumbencia ambiental, en clara concordancia con el art. 250 del Código de Minería. Por lo cual en materia de impacto ambiental minero en provincia de Buenos Aires deberán intervenir tanto la Autoridad Minera, como la Autoridad Ambiental en forma conjunta.

Dada la particularidad que las minas de tercera categoría, que se rigen por las normas del derecho civil en cuanto al derecho de propiedad y dominio, pero al mismo tiempo al ser “minas” se encuentran aprehendidas por los lineamientos del Código de Minería, para poder llevar un control sobre las canteras, la Provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto N° 3431/93 (con las modificaciones incorporadas por la Resolución N° 169/09 del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires Derogatoria de las Disposiciones del Director Provincial de Minería N° 68/99 y N° 75/03) que crea el Registro de Productores Mineros.

Este Registro es llevado por la Autoridad Minera Provincial, que en la provincia es la Dirección Provincial de Minería dependiente del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Estar inscripto en el Registro de Productores Mineros es exigencia *sine qua non* para, la compra de explosivos, material que para la explotación minera actual es indispensable.

Entre los requisitos que se exigen para otorgar el certificado de productor minero se encuentra el de presentar un informe de impacto ambiental y (según su aprobación o rechazo) hasta no obtener la Declaración de Impacto Ambiental no se otorgará el Certificado de Productor Minero.

En cuanto a la normativa ambiental provincial el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable reguló específicamente mediante Resolución N° 353/10 las pautas a tener en cuenta en el impacto ambiental de las tareas de relleno en canteras, siguiendo además los lineamientos básicos de la Ley N° 11.723.

Con estas exigencias, la Provincia de Buenos Aires pudo tener un cierto control de las canteras en explotación y una relativa vigilancia ambiental al respecto. No obstante lo cual, si la explotación de una mina de tercera categoría se realiza solo con palas mecánicas por ejemplo, o de manera manual, la Autoridad Minera no intervendría en ningún momento de la explotación y solo tomaría conocimiento de la misma en el caso de que se exija la Guía Minera (4) impuesta por Ley Provincial N° 13.312, del año 2005, que si bien ha sido reglamentada por Decreto N° 2090 del año 2010, es un instrumento que no se utiliza en la actualidad por su complejidad operativa y que ejercería un control posterior.

Conforme a lo expuesto, de haberse provocado un daño al ambiente, solo quedaría realizar una acción mitigatoria, y como castigo se implementaría una multa, que en este sentido implicaría aplicar el vetusto principio de contaminador pagador.

El principio de congruencia en materia minero ambiental terminaría de amalgamar, toda la normativa aplicable de la Provincia de Buenos Aires. Mediante la aplicación de este principio sería factible

(4) La guía de tránsito de minerales es el documento que ampara a todo mineral o subproductos triturados, molidos o en bloques que se transporta o comercializa dentro de la Provincia de Buenos Aires. Estas guías deberán constar como mínimo los siguientes datos: lugar y fecha de expedición, por parte de la Autoridad Competente; datos del establecimiento minero, mina o cantera; ubicación; número de productor minero, o en caso que el producto provenga de trabajos de explotación, el número del expediente correspondiente; concesionario o productor; clase de mineral o producto; peso del mineral o producto que ampara. lugar de destino; destinatarios identificación del medio de transporte; lugar, fecha y hora de emisión, por parte del productor minero; firma del productor minero o persona debidamente autorizado por éste.

el control preventivo, claro que esta adecuación deberá realizarse gradualmente y con el fin último del desarrollo sustentable.

Conclusiones

El Código de Minería Nacional data del año 1886, y es un código de fondo y de forma que hasta el presente fue modificado en muy pocas oportunidades y con deficiente técnica legislativa, por lo que en muchos aspectos está totalmente desactualizado, pero aún vigente.

Es de suma importancia analizar esta materia codificada bajo la lupa de la Ley General del Ambiente aplicando el principio de congruencia, esta herramienta permitiría emplear los principios del derecho ambiental al momento de analizar los informes de impacto ambiental, y sobre todo se podrían aprovechar los instrumentos de política y gestión ambiental que resultarían más que útiles para el control de la actividad minera.

La herramienta más que importante para el desarrollo de la minería, que debería aplicarse es la del ordenamiento territorial, estableciendo de este modo, las zonas donde dar prioridad a la actividad minera y las zonas en donde no. Sin depender, como en la actualidad de fallos judiciales como en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, que solo regulan ante un caso particular y una zona determinada.

Asimismo, debería ser obligatorio implementar modos de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, previas a la aprobación del informe de impacto ambiental, que en el particular caso de la actividad minera, actualmente depende de que las reglamentaciones provinciales lo hayan previsto o no, según la fecha en que se haya reglamentado, olvidándose que la interpretación normativa debe estar al amparo transversalista de la Ley General del Ambiente.

Esta participación activa de la ciudadanía permitirá un mayor control de toda la actividad minera del país y por sobre todo de las canteras (minas de tercera categoría) que, como se expuso en este trabajo, al ser propiedad del dueño del suelo, y este tener un total dominio sobre él, decide cómo y cuándo explotar. Al tener control e información de los lugareños sería mucho más fácil la intervención de la autoridad competente.

También, me debo en la obligación de destacar, que la participación ciudadana debe ser realizada con el debido asesoramiento de gente entendida en la materia, la participación sin fundamento no enriquece en lo más mínimo y al contrario por lo general perjudica a la población, porque en materia minera, la oposición por que sí no sirve ya que como me he expresado anteriormente sin minería no podríamos continuar viviendo con los standards de vida que la sociedad moderna requiere. Situarse de un lado de la minería o del otro, tampoco nos sirve como nación, la minería es un mal necesario. Posturas extremistas, no llevarán a ningún sitio y menos a que se pueda integrar la Ley General del Ambiente con el Código de Minería.

Aplicando congruentemente, la Ley General del Ambiente a la materia minera, contaríamos con otro baluarte fundamental, el desarrollo sustentable, que nuestro código no prevé dada la época de su redacción, en donde estos conceptos y las consecuencias dañosas de la minería mal ejecutada no se tenían en cuenta porque no se conocían sus efectos. Este simple pero tan importante principio, influiría al momento de analizar el informe de impacto ambiental minero, y permitiría establecer prioridades que hoy en día no se establecen, como por ejemplo la protección del agua.

De incorporarse a la interpretación del Código de Minería, los principios de la Ley General del Ambiente las minas de tercera categoría serían más controladas por los principios de congruencia y progresividad, y por el principio preventivo y precautorio se podría intervenir antes imponiendo un coto al dominio absoluto del propietario del suelo.

Claro está que todas estas conclusiones se realizan sobre la base del deber ser, de que los organismos de control realicen efectivamente su tarea, y que las decisiones al momento de otorgar concesiones mineras se hagan sobre la base de un verdadero análisis de costo-beneficio, entre regalías reales (que en nuestro Código es del 3% en boca de mina) y el pasivo ambiental, viendo un panorama

integral y a futuro. Bregando por el desarrollo de las comunidades y no solo obnubilándose con el crecimiento económico momentáneo que genera la actividad minera.

Es por ello que en post de aprovechar los recursos naturales en el presente pero preservando un ambiente saludable para las generaciones futuras deberá actuarse de manera integral y coordinada en los tres niveles: nacional, provincial y municipal enarbolando la bandera del federalismo ambiental y es aquí donde el principio de congruencia establecido por la Ley General del Ambiente juega un rol fundamental.

Bibliografía

CATALANO, Edmundo F. (1999). *Código de Minería Comentado*. 9ª ed. Buenos Aires. Zavalía

D'ANNA Julia (2008). *Nociones de Derecho Minero*. 1ª ed. La Plata. Universitaria de La Plata.

MEMORIAS DE LAS JORNADAS DE CAPACITACIÓN AMBIENTAL METROPOLITANAS EN EL AÑO DEL BICENTENARIO (2010 julio 28-30, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina) Coordinado por Mariana García Torres; Marcelo López Alfonsín; María Teresa Mancini. 1ª ed., Rubinzal Culzoni.

Legislación consultada:

Código de Minería. Texto ordenado por Decreto Nacional N° 456/97. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30/05/1997.

Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente Política Ambiental Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 28/11/2002.

Ley Provincial N° 11.723. Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos Naturales y del Medio Ambiente en General. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata 22/12/95. Modificada por Ley Provincial N° 13.516 Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata 24/08/06.

Ley Provincial N° 13.312. De Guías Mineras. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1/4/2005.

Ley Provincial N° 5961. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, Mendoza, 25/02/1993.

Decreto Provincial Reglamentario N° 968/1997. Reglamenta contenidos de la Ley Nacional N° 24.585 (Modificatoria Código de Minería). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 14/05/1997.

Decreto Provincial N° 3431/1993. Registro de Productores Mineros. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 8/10/1993.

Decreto Provincial N° 2090/2010 Reglamentación de la Ley 13.312. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 7/12/2010.

Decreto Provincial N° 820/2006. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, Mendoza, 16/05/2006.

Resolución N° 169/2009. Mrio. de la Producción. Deroga las Disposiciones N° 68/99 y N° 75/03. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 25/8/09.

Resolución N° 353/10 OPDS. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 30/11/10.

Jurisprudencia Consultada:

CSJN 17/04/2007 "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo" *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de La Nación, Buenos Aires, 2007-330, 1791-1802.*

CSJN 8/07/2008 “Mendoza Beatriz Silvia y Otros c/ estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios”.
Fallos de la Corte Suprema de Justicia de La Nación, Buenos Aires, 2008-331, 1622-1646.

Otros Documentos Consultados

www.renar.gov.ar/pdf/inscripcion_usuarios_explosivos.pdf

<http://www.uclm.es/users/higueras/mam/MMAM1.htm>

www.oarsoaldea.net/agenda21/files/Nuestro%20futuro%20comun.pdf

<http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=iniciaConsulta>

[www.farn.org.ar/cursos ambientales](http://www.farn.org.ar/cursos_ambientales) Online, año 2010.

www.josé-esain.com.ar