

**ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACION DE IMPACTO**  
**AMBIENTAL NEUQUINO EN MATERIA AGRARIA**

Por: Diego Ramiro Fuentes<sup>1</sup>.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Marco normativo del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en la Provincia de Neuquén. III. Aspectos Generales del Procedimiento. Decreto 2656/99, Anexo II: a) Objeto; b) Domicilio especial; c) Confidencialidad y Derecho a la Información Ambiental; d) Notificaciones y presentaciones de mero trámite; e) Cargas procedimentales y oficialidad; f) Plazos de la Autoridad de Aplicación. IV. Aspectos agrarios. Particularidades. V. Algunas apreciaciones finales.

**I. Introducción:**

En el presente ensayo me propongo, brevemente, abordar algunos aspectos generales del procedimiento de evaluación de impactos ambientales de la Provincia de Neuquén en los aspectos genéricos, su relación con el procedimiento general administrativo y lo que respecta a la materia agraria<sup>2</sup>.

Para el Glosario del Decreto provincial neuquino N° 2656/99 (Anexo I), la Evaluación de Impacto Ambiental es “*el procedimiento administrativo a cargo de la Autoridad de Aplicación que en base a estudios técnicos y legales, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto será considerado admisible a los fines de la emisión de la Licencia Ambiental (L.A.)*”.

*Ab initio*, debo advertir que la propia concepción de “procedimiento” nos previene de dos puntos fundamentales: por un lado, que el control de las actividades productivas, va a enfocarse desde una óptica ajena a las imprevisiones, discrecionalidades y arbitrariedades. Por otro, que el control ambiental va a constituir una garantía para los administrados, los terceros

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Docente e Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue.

<sup>2</sup> La Evaluación de Impacto Ambiental, es: “*El procedimiento tendiente a la valoración integral de los impactos, y debe contar como mínimo con: a) Una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar; b) La identificación de las consecuencias sobre el ambiente; y c) Las actividades destinadas a mitigar los efectos negativos.* CAFFERATTA Néstor, “Ley 25.675 General del Ambiente, Comentada, interpretada y concordada”, en “Doctrina La Ley”, Ed. La Ley, 2006.

inversores, la sociedad civil y el propio Estado, quien va a encontrar el subterfugio para el ordenamiento de sus propios recursos<sup>3</sup>. Del mismo modo, conlleva un *metamensaje* para las autoridades públicas y para los administrados: la conformación de una adecuada *planificación* en su desarrollo, de conformidad con la protección del ambiente, derecho reconocido expresamente en la última reforma constitucional neuquina<sup>4</sup>.

Bajo esta metodología se construyó el procedimiento ambiental de control de las actividades, sustancialmente, desde la Ley General del Ambiente 1875<sup>5</sup>, su Decreto reglamentario N° 2656/99 y la Constitución Provincial, que –luego de su reforma en el año 2006 le dio rango trascendente a determinados institutos de corte ambiental, como la licencia previa, modificando su perspectiva hacia el marco de la planificación y el desarrollo sustentable, lo que implica un sustancial cambio de paradigma<sup>6</sup>.

## II. Marco normativo del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en la Provincia de Neuquén.

El procedimiento de control ambiental de las actividades productivas en la Provincia de Neuquén, se instituye en el “Procedimiento de Evaluación de los Impactos Ambientales”, fijado en la Ley 1875 y su Decreto reglamentario N° 2656/99.

---

<sup>3</sup> El Dr. Armando Canosa, agrega que los fundamentos del procedimiento son los siguientes: a) el cauce formal de la actividad administrativa; b) la función de garantías e instrumental, como un instrumento protector tanto de las prerrogativas estatales como de las garantías individuales; c) el presupuesto de impugnación procesal, como paso previo a la demanda judicial; y d) el componente ético, destinado a controlar el comportamiento de los funcionarios públicos, al sujetar la actividad administrativa a una serie de formalidades; CANOSA Armando, “El procedimiento como elemento del acto administrativo, pág. 56, en *“Acto Administrativo y reglamento”*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho”, ediciones RAP. 2002.

<sup>4</sup> “La acción de gobierno, en cuanto a la promoción económica y realización de la obra pública, responderá a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales” (Art. 77 CP).

<sup>5</sup> La particularidad de las leyes generales del ambiente, es que buscan establecer la política ambiental del nivel de gobierno en el que son dictadas, e incorporan los nuevos instrumentos de política para la gestión ambiental gubernamental. Estas normas generales, pueden orientar la política de diversas formas: haciendo hincapié en su faz preventiva o induciéndolo con medidas proactivas, definiendo el control y supervisión de acciones, obras y actividades bajo la competencia del organismo ambiental, delimitando y determinando sus aspectos sancionatorios, etc. JULIA María y otros, en *“La Institucionalización Ambiental en Argentina”*, Ed. LERNER, 2009, Córdoba.

<sup>6</sup> FERNANDEZ Juan Carlos, VINANTE Laura, en *“Derecho Agrario Provincial”*, Dir. PASTORINO Leonardo Fabio, pág. 412, Ed. Abeledo Perrot, 2011, Buenos Aires.

La reforma constitucional de 2006, estableció que “*Todo emprendimiento público o privado que se pretenda realizar en el territorio de la Provincia y que pueda producir alteraciones significativas en el ambiente, deberá ser sometido a una evaluación previa de impacto ambiental conforme al procedimiento que la ley determine, la que además, contemplará los mecanismos de participación. La potestad de evaluación y control ambiental alcanza a aquellos proyectos de obras o actividades que puedan afectar el ambiente de la Provincia, aunque no se generen en su territorio*” (Art. 93).

El EIA, es uno de los *principios rectores* para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la Provincia de Neuquén, a efectos de lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes<sup>7</sup> (Art. 1º Ley 1875). La ley neuquina, señala que en caso de obras, proyectos o emprendimientos que por sus características *impliquen riesgo ambiental*, deberá incorporarse el estudio ambiental respectivo, de acuerdo lo determine la reglamentación de un anexo de análisis de riesgo (Art. 24º In fine). En efecto, el Decreto N° 2656/99, estableció el “Procedimiento de Evaluación de los Impactos Ambientales”, instruyendo las etapas donde se desarrollará el procedimiento, aspectos que veremos a continuación.

### **III. Aspectos generales del Procedimiento. Decreto 2656/99, Anexo II.**

#### **a) Objeto del procedimiento:**

Las normas del procedimiento de evaluación son un “*procedimiento administrativo especial*”, en los términos del Art. 1º de la Ley 1284<sup>8</sup>, cuyas disposiciones son supletoriamente aplicables (Art. 1º).

En esta definición, se posiciona en tres aspectos que, en principio, resultan triviales, pero que en su desarrollo podrían generar inconvenientes: 1) el reconocimiento del procedimiento como parte de la actividad pública estatal –desestimando su delegación total o parcial al

---

<sup>7</sup> La idea de “principio rector” la asemeja a los “instrumentos de política y gestión ambiental” establecidos por la Ley General del Ambiente N° 25.675” (Art. 8º)

<sup>8</sup> “Esta ley regirá toda la actividad administrativa estatal provincial, centralizada y descentralizada. Se aplicará también a las personas públicas no estatales y a las personas privadas cuando ejerzan función administrativa por autorización o delegación estatal. Los procedimientos administrativos especiales que establezcan otras leyes se regirán supletoriamente por las disposiciones de esta ley” (Art. 1º Ley 1284).

ámbito privado-; 2) su desarrollo como parte de la actividad estatal del ejecutivo; 3) la aplicación supletoria del marco general sentado por la Ley 1284.

b) Domicilio especial:

Se obliga al proponente, a la constitución de un domicilio especial en el radio urbano de la ciudad de Neuquén a efectos de las notificaciones, bajo pena de ser notificado en la sede de la Autoridad de Aplicación (Art. 3° Anexo II).

Esta manda legal, sigue el principio general sentado en la Ley N° 1284 (Art. 109 Inc. “a” y 122), aunque adicionándole, la fijación del domicilio *dentro del radio urbano* “de la Ciudad de Neuquén”.

c) Confidencialidad y Derecho a la Información ambiental:

Al efectuar la presentación, el proponente tiene la carga de enumerar la información que considere confidencial y quiera proteger, en el marco del secreto industrial (Art. 4°). Caso contrario, será pública, en los términos de la Ley 1284, liberando de responsabilidad a la administración.

La norma analizada, sienta una excepción a la regla *del libre acceso a la información pública*, que –a la luz de la legislación venidera- a encontrado su verdadero ámbito de aplicación, por fuera del marco general de la Ley de Procedimientos Administrativos 1284: la Ley N° 25.831, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado. Así, determina que “*El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica...*” (Art. 3°).

Aquí, encuentra fundamento la regla en lo concretamente ambiental, y amplía, creo, el abanico de excepciones. En particular, fija que la información ambiental solicitada podrá denegarse, entre otros supuestos, cuando pudiere afectarse la defensa nacional, la seguridad anterior o las relaciones internacionales (inc. “a”), cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales (inc. “b”), cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual (inc. “c”), etc. (Art. 7°).

d) Notificaciones y presentaciones de mero trámite:

El sistema establecido para el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental neuquino, introduce una sustancial reforma respecto al sistema de notificaciones previstos para el procedimiento administrativo genérico, previendo la notificación por el sistema de fax o correo electrónico (Art. 9° Anexo II). Los requisitos para el acceso a este medio de notificación, son: que se trate de cuestiones de mero trámite, la aceptación expresa por parte del proponente y bajo debida constancia en el expediente del día y hora de expedición de la notificación.

Del mismo modo, las llamadas “*presentaciones de mero trámite*”<sup>9</sup>, y aquellas actuaciones “*en que se conteste o notifique un traslado o vista*”<sup>10</sup>, podrán ser remitidas, además de la vía postal, por fax o correo electrónico. Ante este supuesto, la norma admite las actuaciones “en tanto guarden en lo esencial la forma de las presentaciones e individualicen el expediente al cual deberá imputárselas” (Art. 5°)<sup>11</sup>.

e) Cargas procedimentales y oficialidad:

Una de las distinciones principales, es lo que respecta a la impulso del procedimiento. Así, el Artículo 8° del Anexo II, preceptúa que “*Asistirá a los proponentes o a su apoderado la carga de examinar rutinariamente las actuaciones y de dar cumplimiento a las obligaciones que se le impongan las que siempre se entenderán impuestas bajo apercibimiento de tenerlos por desistido del trámite*”.

La intención que subyace en la norma, es diametralmente opuesta a la sentada por la ley 1284, la que –recogiendo el espíritu del procedimiento administrativo- sienta el principio de “oficialidad”.

A tal punto queda claro este apartamiento del régimen general, que la norma analizada titula “*carga procesal*” a lo que debió ser “*procedimental*”<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> El término hace alusión a un concepto jurídico indeterminado. De todos modos, y a fin de evitar discrecionalidades, a juicio del suscripto, y tratándose de una temática

<sup>10</sup> No se verifica una distinción que permita su distinción de la regla general. *Precisamente* los traslados o vistas son una de aquellas actuaciones de mero trámite.

<sup>11</sup> Lo que representa una regulación al “principio de informalismo a favor del administrado” (Art. 2° Ley 1284).

<sup>12</sup> Reforzando lo *ut supra* señalado, recogiendo la tesis del Dr. Carlos Balbín, diremos que el vínculo entre funciones estatales y el procedimiento administrativo es por dos razones: en primer lugar, porque el ejercicio de las funciones estatales se lleva a cabo por medio de los procedimientos, y en segundo lugar, porque el

f) Plazos de la Autoridad de Aplicación:

Relativo a lo señalado en el anterior acápite –y con indudable ligazón a lo previsto en el procedimiento administrativo genérico-, el Anexo II establece que los plazos impuestos a la Autoridad de Aplicación para resolver las peticiones que efectúen los proponentes quedarán “automáticamente suspendidos” mientras no estén cumplidos pos estos, la totalidad de los requisitos, diligencia o medidas requeridas (Art. 7°).

Atribuida la carga de impulsar el procedimiento al proponente, como lógica consecuencia, se suspenderán los plazos que tiene la administración para resolver las peticiones propuestas ¿a qué plazos se refiere la ley?: a los establecidos en el propio procedimiento de evaluación: la remisión de actuaciones al área técnica (3 días), el tratamiento de ésta de si es un Estudio de impacto ambiental o un Informe (15 y 20 días respectivamente), la nominación de personal especializado en caso de que el área técnica de intervención en el proceso a otros organismos del Estado provincial o Municipios (5 días), etc. Pero también refiere a los plazos supletoriamente previstos por la Ley 1284, en especial, la resolución definitiva (20 días).

#### **IV. Aspectos agrarios: particularidades.**

La materia propia de derecho agrario, a la vez que no se encuentra específicamente incluida dentro del marco de la Ley 1875, sobrevuela la totalidad de los procedimientos establecidos tanto en el Anexo II, como dentro del marco del decreto 2656/99. Así, no se desarrolló, a nivel jurídico positivo, un esquema ambiental que tenga por enfoque específico lo concerniente al modelo productivo agrario.

La matriz productiva se ha orientado, en cambio, a la producción en materia energética – principalmente lo referente al campo hidrocarburífero-, lo que obstó por la definición de

---

procedimiento administrativo, es el cauce propio del ejercicio de las funciones estatales de corte administrativo en sentido subjetivo, es decir, es el camino que debe seguir el Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones. BALBIN Carlos, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, t. III, pág. 466, Ed. La Ley, 2011, Buenos Aires.

particularidades del procedimiento, o la regulación normativa propia con base en la producción agraria.

No obstante, el Decreto 2656/99, distinguió entre las actividades que requieren la presentación de un *Informe Ambiental*, de aquellas que precisan de un *Estudio de Impacto Ambiental*.

Sustancialmente, la diferencia entre ambos institutos, refiere a la entidad del emprendimiento puesto a considerar por parte del proponente: mientras que el primero se encuentra diseñado para actividades que no van a significar un impacto ambiental de profundidad<sup>13</sup>, el segundo, en cambio, se dirige a regular y analizar aquellos impactos que por su magnitud, consecuencias, gravedad y extensión, requerirán de un procedimiento de mayor análisis<sup>14</sup>. Así, el procedimiento de evaluación tiene particularidades distintivas. La principal, es que, para el Estudio, se va a requerir Audiencia Pública, en cambio para los Informes Ambientales sólo si se dieran las condiciones para ello, en función “*de las particularidades e incidencia social del proyecto*”. Si así no lo fuere, la norma neuquina solo prevé la publicación de edictos informativos (Anexo II Dto. 2656/99, Arts. 10° y 12°).

El decreto provincial, optó por determinar concretamente aquellas actividades que van a requerir informe (anexo IV) de aquellas que precisan estudio (anexo V), aspecto que –en líneas generales- se puede considerar plausible, en tanto determina criterios *prima facie* objetivos, limitando el accionar discrecional de la administración.

---

<sup>13</sup> El Informe Ambiental (I.A.), es “*el documento requerido para las actividades enumeradas en el Anexo IV del Decreto y formulado de acuerdo a las pautas brindadas en el Anexo III del Decreto y formulado de acuerdo a las pautas brindadas en el Anexo III del Decreto, que describe el proyecto, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección del ambiente que se proponen adoptar*” (Anexo I, Dto. 2656/99, punto 37). El Anexo III, establece esos requisitos de manera concreta: Datos Generales, Resumen Ejecutivo, Ubicación y Descripción General del Proyecto, Descripción del medio natural y socioeconómico, Identificación de Impactos y Efectos Ambientales, Declaración de Impacto Ambiental, Plan de Gestión Ambiental, y Referencias

<sup>14</sup> El Estudio de Impacto Ambiental, (E.I.A.) es “*el documento requerido para las actividades enumeradas en el Anexo V del Decreto y formulado de acuerdo a las pautas brindadas en el Anexo III del Decreto, que describe un proyecto, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección del ambiente que se proponen adoptar*” (Anexo I, Dto. 2656/99, punto 29). El anexo III, precisa tales recaudos, similarmente a lo previsto para el I.A.

Del mismo modo, el listado de actividades definidos en los anexos, no es taxativo, por lo que se podría incluir –tanto en uno como en otro caso- actividades nuevas que la dinámica de la producción tecnológica desarrolle.

a) Actividades que requieren Informe Ambiental (Anexo IV):

En el aspecto estrictamente agrario, podemos notar que el criterio del Ejecutivo, fue incluir la mayoría de las actividades de esta naturaleza, dentro de aquellas que requieren informe ambiental. Verbigracia: para la *agricultura, ganadería, pesca e instalaciones complementarias* (punto 1): proyectos de regadío rural de menos de 100 has; reintroducción de especies nativas silvestres en el caso que el organismo administrativo responsable conjuntamente con la autoridad de aplicación así lo determinen; actividades de piscicultura y acuicultura; desmontes de coberturas vegetales de espacios naturales en áreas de hasta 5 has; campañas de aplicación de pesticidas y fertilizantes; establecimientos de zoocrías; explotaciones avícolas; explotaciones intensivas de ganado vacuno y porcino; explotaciones de ganado ovino y caprino.

En la misma dirección, y circunscribiendo la materia a aquellas actividades que Vivanco define como “vinculadas”<sup>15</sup>, se incluye entre aquellas que requieren informe ambiental a las Industrias de Productos Alimenticios (fábricas de cuerpos grasos vegetales y animales; fábricas de conservas de productos vegetales y animales; fábricas de productos lácteos; industria de la cerveza y de la malta; fábricas de caramelos y de jarabes; industrias para la producción de féculas; industrias para la producción de harina y aceite de pescado; mataderos y frigoríficos; empaque de frutas y verduras; ahumaderos de carnes y pescados; industrias fermentativas; fábrica de jugos; secaderos de frutas y verduras y fábricas de chocolates y dulces).

Se incluye, asimismo, entre las actividades que requiere informe ambiental, a los “Proyectos de Infraestructura”, entre los que cuenta la “ordenación de zonas industriales

---

<sup>15</sup> Al respecto, Pastorino refiere que “la relación entre actividad primaria y actividades de transformación y comercialización... se hace cada vez más estrecha y se tiene una sensación, siempre mayor, de que el campo produce de acuerdo con las exigencias de las industrias y de los consumidores. Ello lleva a hablar de derecho agroalimentario, e incluso de derecho alimentario, en el que lo agrario sería un capítulo inicial mucho menos central respecto de los problemas del consumo y de los traspasos...”, PASTORINO Leonardo Fabio, “*Derecho Agrario Argentino*”, pág. 42, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.



urbanas, planes parciales de desarrollo urbano, planes integrales o sectoriales de desarrollo, como así también las respectivas actualizaciones y modificaciones de los instrumentos de planificación reconocidos”, aspectos vinculados a lo agrario, considerando lo que Carroza definía como “el pasaje del fundo al territorio”.

Finalmente, se precisa el informe ambiental para “actividades deportivas, recreacionales y comerciales en embalses que incluyan entre sus usos reales o potenciales la provisión de agua potable”, los “planes oficiales y privados de viviendas, de más de veinticinco unidades” y las “construcciones de hasta 200 metros cuadrados cubiertos en áreas naturales protegidas”.

b) Actividades que requieren la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental:

En tanto, las actividades que precisan de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, se dirigen, como *ut supra* se señaló, a aquellas de mayor envergadura, gravedad o entidad, siendo criterio del Ejecutivo provincial, su necesidad para aquellas del ramo energético o del ramo de los residuos especiales (gasoductos, complejos químicos y petroquímicos, plantas de tratamiento de residuos, etc.)

Sin perjuicio de ello, incluyó directa e indirectamente, a determinadas actividades propias de la actividad agraria o conexas a ella. Principalmente, en lo que refiere al aspecto de ordenamiento territorial de proporciones, o aprovechamiento del recurso hídrico, verbigracia: “Planes generales urbanos, rurales y/o regionales de ordenamiento territorial. Planes directores” (punto 13); “Proyectos hidroeléctricos” (punto 14); “Embalses de más de 100 has” (punto 20); “Proyectos de regadío para más de 100 has” (punto 22).

Con la misma dirección, comprende lo que refiere al aprovechamiento extensivo de otros recursos naturales, en lo que respecta a las áreas protegidas y en la afectación masiva del recurso suelo, a saber, “Aprovechamiento extractivo de bosques naturales” (punto 26), “desarrollo de bosques artificiales” (punto 27); “cambio de uso de áreas naturales protegidas” (punto 28); “cambios substanciales en el uso previsto para los planes de manejos de áreas naturales protegidas” (punto 29); “Introducción de especies exóticas silvestres” (punto 30); y “desmontes de coberturas vegetales de espacios naturales en áreas superiores a 5 has”.

## **V. Algunas apreciaciones finales:**

- a) El anexo II del Decreto reglamentario 2656/99, estableció un procedimiento propio para la evaluación de los impactos ambientales, dentro de la Provincia de Neuquén, con tipología, principios y reglas propios que justifican el tratamiento particularizado, desprendido del sistema genérico de la Ley 1284.
- b) No obstante, el régimen de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 1284, de aplicación supletoria, sobrevuela todo el sub sistema, previniendo ante lagunas normativas y actuando de referencia en institutos fundamentales del derecho administrativo.
- c) El procedimiento ambiental de evaluación neuquino, tiene reglas propias que, por un lado, tienden a la aplicación de los principios rectores ambientales legislados en la Ley 1875 y, por otro, buscan dotar de eficacia al procedimiento, mediante la aplicación de sistemas de notificación electrónica e inmediatez territorial.
- d) La institucionalización de la Licencia ambiental, a nivel constitucional, luego de la reforma del año 2006, le otorga una jerarquía superlativa al procedimiento de evaluación ambiental, el que merecería en el futuro ser revisado, y perfeccionado, para mayor legalidad y seguridad jurídica.
- e) La carencia del procedimiento administrativo de evaluación, propio para las actividades agrarias, no es más que una consecuencia del aspecto genérico de la sistemática de normativa ambiental que regule el modelo productivo agrario.
- f) La mayor reglamentación ambiental, en tal sentido, se da por la distinción efectuada por el Decreto 2656/99 entre aquellas actividades que requieren Informe Ambiental, de las que requieren Estudio Ambiental.
- g) La mayor parte de las actividades agrarias –principales y conexas- fue incluida dentro de aquellas que requiere Informe Ambiental, sin perjuicio de algunas de mayor estructura entre las que se exige el Estudio de Impacto Ambiental.