

# XXVII JORNADAS DE JOVENS PESQUISADORES

A ciência e a tecnologia na produção de inovação e transformação social

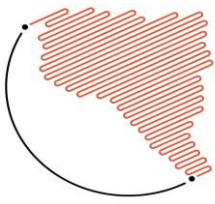
23 A 25 DE OUTUBRO DE 2019

**UFSCar | Brasil | 2019**

ISBN: 978-85-94099-11-2



Asociación de Universidades  
GRUPO MONTEVIDEO



## 27. Medio Ambiente

### **Procedimiento de evaluación de impacto ambiental y principio preventivo en Corrientes**

Gamarra, M. Benjamin; m.benjamin.gamarra@gmail.com

Orientador: Faría de Zuliani, Dora E.

Departamento de Derecho Positivo/Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas  
Universidad Nacional del Nordeste

#### **Resumen**

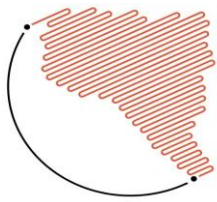
En este trabajo me propuse describir el recorrido que tiene la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como procedimiento técnico-administrativo para la autorización de actividades que puedan afectar negativamente al ambiente, tarea que en Corrientes es concretada por el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) en relación directa con el principio preventivo del Derecho Ambiental que le da origen. La pregunta que me hago es cómo se verifica en las tareas técnico-administrativas la aplicación de este principio. Para esto, realicé una revisión bibliográfica en la primera parte de la investigación, recorriendo autores nacionales y extranjeros que abordan las formas que tiene una evaluación ambiental. Luego, pasé a la revisión documental de las normas que se dictaron en concreto para este tema, desde el bloque constitucional hasta las normas del ICAA que completan las leyes nacionales y provinciales derivadas de tales mandatos. Esta última revisión se completa con el trabajo de campo que se concretó mediante una entrevista semiestructurada que realicé a una evaluadora técnica del ICAA, que lleva personalmente los proyectos que ingresan al Instituto para lograr la autorización estatal. Por último, realicé un análisis de las normas del tema en relación a los datos obtenidos de primera mano con la entrevista, esto permitió comprender la forma en que se ponen en juego en la realidad institucional y política de esta provincia, y responder al interrogante de la presencia del principio preventivo en el procedimiento. Concluyo en que la falta de criterios estandarizados para aplicar las normas y la carencia de un trabajo de campo para el seguimiento de las obras, anula el sentido preventivo de la política ambiental en este tema.

**Palabras clave:** Prevención, regulación, criterios

#### **Introducción**

La concepción de que lo natural existe para ser tomado, usado y transformado como si hubiera una oferta constante y sin tener en cuenta el futuro llevó al exceso en el consumo y uso exagerado de

recursos que se creían inagotables. Pero la realidad se encontró con las ideas y surgió el concepto de Desarrollo Sustentable, que propone la idea de la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer a la capacidad de las



futuras generaciones de satisfacer las  
suyas.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento de la política y la gestión ambiental es el procedimiento técnico-administrativo para la autorización de obras, actividades o empresas que puedan afectar negativamente al ambiente, como instrumento de la política y la gestión ambiental. Esta herramienta es la aplicación más local e institucional del Principio de Prevención del derecho ambiental que la Ley General del Ambiente (LGA) contiene en su artículo 4 (Congreso de la Nación Argentina, 2002) que -a su vez- actúa de forma coordinada con el deber de prevención/función preventiva de la responsabilidad del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC), concretado en su artículo 1710 (Congreso de la Nación Argentina, 2014). Asimismo, la LGA determina la tarea de la EIA por las Provincias, entendiendo que forma parte de su papel como administrador de sus recursos (Constitución de Nación Argentina, 1853).

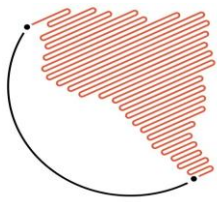
El principio preventivo, según la LGA, implica que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente pueden producir. En este sentido, seguimos a Bellorio Clabot que señala que la tutela preventiva se

constituye en un objetivo principal de la política ambiental en general, en concordancia con lo dicho por los tribunales.

Hasta aquí, lo declarado en normas que pretenden la regulación de una situación en particular –autorización de determinados actos- y la modificación de la conducta en general –concebir a la política ambiental en materia de autorizaciones de manera preventiva-.

La Constitución provincial de Corrientes en su artículo 57 establece la obligatoriedad "...para todo emprendimiento susceptible de causar efectos relevantes en el ambiente" (Convención Constituyente de la Provincia de Corrientes, 2007). A su vez, se ha dictado la obligatoriedad de realizar del estudio de impacto ambiental en la ley provincial N° 4731, además de habilitar la vía de la acción del Amparo para cualquier habitante de la provincia que se considere afectado por obras contaminantes del medio ambiente y/o que puedan perjudicar la salud de la población y/o afectar la flora, fauna o recursos naturales. Por otro lado, la ley provincial N° 5067 – De Evaluación de Impacto Ambiental-, establece conceptos en el tema y determina el contenido en términos generales en dos pilares, estimación de los efectos sobre el ambiente y la incidencia sobre elementos que componen el Patrimonio Histórico,





sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público y cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución.

Habiendo hecho el recorrido normativo, formal y declarativo, surge la pregunta acerca de cómo se concreta el nexo de esos dos grandes (e importantes) aspectos de la política ambiental –EIA y principio preventivo- en la actividad local que tienen a su cargo la decisión última. ¿De qué manera se aplica el principio preventivo en el procedimiento de Corrientes?

### **Objetivos**

1. Describir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de otras autorizaciones ambientales que tiene la Provincia de Corrientes-Argentina, tarea que cumple mediante el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA).
2. Verificar la manera en que tiene lugar el Principio Preventivo del Derecho Ambiental en el procedimiento de EIA y de otras autorizaciones que realiza el ICAA.

### **Materiales y método**

Este trabajo es resultado de la revisión documental y el trabajo de campo realizado, realizando un análisis de la aplicación real de las normas en los procesos internos del funcionamiento de la autoridad de aplicación de la Ley de EIA en Corrientes, y de cómo se ponen en juego con la función de cada evaluador de los proyectos. El Instituto Correntino del

Agua y el Ambiente constituyó el universo donde obtuve los datos de campo.

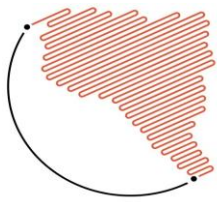
En particular, realicé el recorrido normativo del bloque constitucional, siguiendo por las leyes nacionales que avanzaron en la materia de EIA, completando la bajada en la ley provincial de EIA con su decreto reglamentario y las normas del Instituto Correntino del Agua y el Ambiente del tema.

La revisión documental de las normas sirvió de base para el diseño de la entrevista semiestructurada que realicé en el ICAA, a la ingeniera química Guadalupe Acevedo, evaluadora de la autoridad de aplicación.

Por último, realicé el análisis crítico de las normas según lo obtenido de primera mano de la evaluadora.

### **Resultados y discusión**

Las normas provinciales que abordan la cuestión de la EIA ya han sido tratadas en la anterior comunicación, momento de la investigación en la que se realizó la revisión bibliográfica y parte de la documental disponible. En este trabajo se abordará la tensión existente entre la aplicación por el órgano estatal que tiene a su cargo la tarea de las autorizaciones ambientales de las normas que pretenden la eficacia del principio preventivo. Es por esto que la entrevista realizada en el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente toma relevancia como forma de ver en movimiento los mandatos



constitucionales y las reglas que en su consecuencia se dictaron.

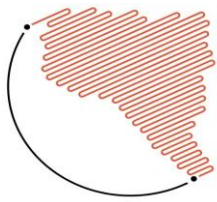
La tarea del procedimiento de EIA en Corrientes es llevado adelante por la Gerencia de Gestión Ambiental, en el organismo arriba señalado, espacio ocupado por un conjunto de 7 técnicos evaluadores que actúan de manera independiente uno del otro. Cada uno de ellos cuenta con una formación distinta: una ingeniera química (Guadalupe Acevedo, a quien se realizó la entrevista), profesionales de la medicina veterinaria, agronomía, biología y bioquímica. Esta conformación multidisciplinaria constituye un grupo de personas que trabajan compartiendo un espacio y, adelantando una conclusión, no conforma un equipo que tienda a la interdisciplinariedad del abordaje procedimental. Esto así porque cada técnico evaluador trabaja solo, de manera independiente y –en principio aislada-, lo que genera una alerta de acuerdo a la especialidad de la formación personal y de cómo juega en el criterio a aplicar para su dictamen.

El procedimiento inicia con la presentación ante el organismo por un “proponente”, el o la interesado/a en la autorización ambiental (entendida en sentido amplio pues puede ser un certificado o una declaración de impacto ambiental, en el caso de ser requerido el estudio de mayor rigurosidad). Esta presentación se concreta con lo establecido en la ley

provincial de EIA y su decreto reglamentario 2858 que en su artículo 1 establece que los que no estén nombrados en el anexo de aquella ley, se clasifican en compatible, moderado, severo y crítico ¿cómo determinar la categoría? En 201 se generó la norma que intenta resolver la cuestión de las categorías sin caer en subjetividades. La resolución 366/16 “de aviso de proyecto” de ICAA. Esta norma ofrece una fórmula polinómica para determinar las categorías en cada caso. Y tratar de que el procedimiento sea “objetivo y no subjetivo” (según palabras de la entrevistada). Como resultado de la aplicación de la fórmula está el Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) según rubros bien detallados, asignando un valor cuantitativo (en números) que determina la categoría en Compatible, Moderado, Severo o Crítico. Las categorías determinan el tipo de documento a presentar por el proponente/solicitante de la autorización.

En cuanto a los aspectos que surgieron del análisis normativo teniendo en cuenta el objetivo preventivo de la política ambiental, destaco los siguientes aspectos de la entrevista:

- La Gerencia de Gestión Ambiental (GGA) tiene está compuesta por un grupo de evaluadores que actúan individualmente ante cada proyecto que se recibe, no es integral y no es



interdisciplinar.

- No existen criterios para la evaluación del documento presentado por el proponente: esto así porque surge de las normas nacionales, provinciales y reglamentarias proveen del contexto y de las herramientas para una evaluación cuyo contenido depende de la declaración por el proponente interesado en la autorización, y la respuesta del ICAA atribuye valor y categorías según el criterio de cada evaluador y con relación únicamente a ese contenido. La prevención se pone en juego de manera limitada por normas que dejan un vacío que se completa con la discrecionalidad de los evaluadores.

- Luego de la autorización, no hay un seguimiento más que el presentado por el autorizado. Ergo, no hay trabajo de campo que permita concretar el control necesario para la aplicación del principio preventivo y del elemento real-social de la realidad de cada caso.

### **Conclusión**

La función preventiva de las autorizaciones ambientales en Corrientes se ve limitada en su producción normativa y permitiría, en principio, una revisión de sus contenidos que dotan de herramientas y técnicas a quienes cuentan con la el criterio (hasta ahora personal) de evaluar y dictaminar. Esta incapacidad de responder a cuestiones estructurales por la Administración anula el sentido y

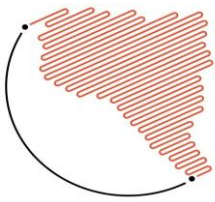
objetivo preventivo de la política ambiental en este tema. En particular, el elemento social –constitutivo y estructural del desarrollo sustentable– no se verifica en ningún momento del procedimiento. La necesidad de una participación real y desde el inicio del proceso de decisión estatal resulta determinante en la capacidad de responder de acuerdo a los criterios preventivos que el desarrollo sustentable y el principio preventivo del derecho ambiental requieren.

### **Bibliografía**

- Bellorio Clabot, Dino L (2017). Derecho Ambiental Innovativo. 1° ed. Buenos Aires, Ad-Hoc.
- Código Civil y Comercial de la Nación. •
- Congreso de la Nación Argentina, 2014.
- Congreso de la Nación Argentina Ley 25.675 “Ley General del Ambiente”, 2002.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Convención Constituyente, 1853.
- Congreso de la Provincia de Corrientes. Ley 5067 “Evaluación de Impacto Ambiental”. 1996
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Corrientes. Dto. 2858, año 2012.

### **Agradecimientos**

A mis profesores, quienes me guían y comparten su sabiduría desde la experiencia y formación: Alba De Bianchetti, Diego Bissaro y Martín Chalup. A la universidad pública, gratuita, laica y de calidad. A la Universidad Nacional del Nordeste, y a la Facultad de Derecho y



**XXVII** JORNADAS DE JOVENS  
PESQUISADORES  
23 A 25 DE OUTUBRO DE 2019  
A ciência e a tecnologia na produção  
de inovação e transformação social



Ciencias Sociales y Políticas.

A mi familia, por el apoyo y amor  
incondicional.

### **Financiamiento**

Esta investigación fue financiada por la  
Universidad Nacional del Nordeste  
mediante una beca de pregrado que tuvo  
lugar durante 12 meses (Marzo de 2018 a  
Febrero 2019).