

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE BUENOS AIRES - ITBA

ESCUELA DE TECNOLOGIA

**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA  
ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN  
PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO  
AMBIENTAL DE PROYECTOS DE  
TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE  
JURISDICCIÓN FEDERAL EN ARGENTINA**

AUTOR: Ciurciolo, Melisa Noelia (Legajo N° 102.229)



TUTOR: Ryan, Daniel



TESIS PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN AMBIENTAL

BUENOS AIRES

SEGUNDO CUATRIMESTRE, 2021

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer especialmente a cuatro personas que han hecho esta tesis posible. A María Eugenia Di Paola, quien fue mi cotutora en la etapa inicial de esta investigación y con quien tengo el lujo de trabajar en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A Lorenzo González Videla, también mi cotutor en la primera etapa de la investigación, y quien ha compartido tan generosamente conmigo su valiosa experiencia en el Departamento Ambiental del ENRE. A Francisco Decono, que ha insistido y persistido para que avance con mi trabajo sin desistir, y me ha brindado su continuo apoyo. A Daniel Ryan, mi director, por toda la paciencia dedicada a lo largo de estos años, su continuo aliento y su claridad analítica para guiarme en la *articulación* de mis ideas. Gracias. Gracias. Gracias. Gracias.

Quiero agradecer también a las funcionarias y los funcionarios entrevistados, que tan amablemente me han dedicado su tiempo y sus experiencias en torno a la articulación de competencias en procedimientos de evaluación de impacto ambiental: Andrea Frassetto, Victoria Arias Mahiques, Mariano Bertinat y Manuel Morrone.

Finalmente, gracias a mi familia, amigas y amigos, que me han acompañado en este largo camino. Ustedes saben quiénes son.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	7
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN .....	12
Objetivos.....	15
Metodología y Fuentes de Información .....	16
Estructura del trabajo .....	18
PRIMERA PARTE: RÉGIMEN SECTORIAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA: ESTADO DE SITUACIÓN Y DESAFÍOS. ....	20
1.1. Breve caracterización del transporte de energía eléctrica.....	20
1.2. El Sistema Argentino de Interconexión y el marco jurídico e institucional de la energía eléctrica.....	24
1.3. El desarrollo del régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte en el Marco Regulatorio Eléctrico .....	31
1.4. La evolución del proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica en el ámbito del Ente Nacional Regulador de la Electricidad.....	41
1.5. La evolución de la distribución de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental en el ámbito federal .....	51
1.6. Los desafíos de la articulación de competencias para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal .	53

SEGUNDA PARTE: OPORTUNIDADES PARA LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA. ....	62
2.1. Las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.....	62
2.1.1. La distribución de competencias ambientales y las normas de presupuestos mínimos de protección .....	62
2.1.2. Presupuestos mínimos de protección en materia de evaluación de impacto ambiental .....	69
2.1.3. Alternativas para la articulación interjurisdiccional a partir de los proyectos de ley de presupuestos mínimos en materia de evaluación de impacto ambiental..	72
2.1.3.1. Contenidos mínimos de los EslA.....	75
2.1.3.2. Seguimiento y control de cumplimiento del PGA .....	79
2.1.3.3. Procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales.....	81
2.1.4. Oportunidades para la articulación interjurisdiccional desde las normas de presupuestos mínimos.....	97
2.2. El Consejo Federal de Medio Ambiente .....	102
2.2.1. El rol del Consejo Federal de Medio Ambiente en la concertación y coordinación de las políticas ambientales.....	102
2.2.2. Antecedentes del Consejo Federal de Medio Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental .....	108
2.2.3. El proceso de elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente ...	117

2.2.4. Oportunidades para la articulación interjurisdiccional desde el Consejo Federal de Medio Ambiente .....	128
2.3. El régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos hidrocarburíferos en la plataforma continental argentina.....	132
2.3.1. Antecedentes: el régimen sectorial de evaluación ambiental de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción federal .....	132
2.3.2. Participación coordinada para la evaluación de impacto ambiental a nivel federal: el régimen de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina.....	137
2.3.3. Oportunidades para la articulación de competencias ambientales y sectoriales en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de transporte de energía eléctrica a nivel federal.....	145
RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	149
REFERENCIAS .....	159
Fuentes bibliográficas .....	159
Entrevistas y comunicaciones personales .....	169
Normas jurídicas citadas.....	170
Anexo I: Requerimientos para la gestión ambiental de los proyectos del sistema de transporte de electricidad de jurisdicción federal .....	175
Anexo II: Criterios y directrices para la elaboración de los Informes de Impacto Ambiental a ser presentados ante el Ente Nacional Regulador de la Electricidad .....	181
Anexo III: Contenidos mínimos de los Estudios Ambientales correspondientes a los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos .....	187

Anexo IV: Estructura y contenidos del Estudio de Impacto Ambiental para proyectos de exploración asociados a actividades de adquisición sísmica. ....	198
Anexo V: Presentación PowerPoint.....	209

## ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

**AGN:** Auditoría General de la Nación

**APN:** Administración de Parques Nacionales

**BO:** Boletín Oficial de la República Argentina

**CAA:** Certificado de Aptitud Ambiental

**CABA:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CAMMESA:** Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima

**CCNP:** Certificado de Conveniencia y Necesidad Pública

**CFEE:** Consejo Federal de la Energía Eléctrica

**COFEMA:** Consejo Federal de Medio Ambiente

**CN:** Constitución Nacional

**CSJN:** Corte Suprema de Justicia de la Nación

**DIA:** Declaración de Impacto Ambiental

**EAE:** Evaluación Ambiental Estratégica

**EEIA:** Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental

**EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental

**ENRE:** Ente Nacional Regulador de la Electricidad

**EsIA:** Estudio de Impacto Ambiental

**GDyCP:** Gabinete de Dirección y Coordinación de Procesos del ENRE

**LGA:** Ley General del Ambiente

**MAyDS:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación

**MEM:** Mercado Eléctrico Mayorista

**MT:** Ministerio de Transporte de la Nación

**PCBs:** Policlorobifenilos o bifenilos policlorados

**PGA:** Plan de Gestión Ambiental

**SADI:** Sistema Argentino de Interconexión

**SAyDS:** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

**SE:** Secretaría de Energía de la Nación

**SEE:** Secretaría de Energía Eléctrica

**SGA:** Sistema de Gestión Ambiental

**SGAyDS:** Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

**SGE:** Secretaría de Gobierno de Energía de la Nación

**SSE:** Subsecretaría de Energía

**UNEP:** United Nations Environment Programme

## RESUMEN

Este trabajo analiza esquemas y mecanismos institucionales que pueden contribuir al fortalecimiento de la articulación de competencias, en los procesos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal en la República Argentina. El análisis se desarrolla a través del estudio de los desafíos que plantea el régimen sectorial eléctrico y de las oportunidades que presentan tres mecanismos de articulación de competencias. El primero, las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental; el segundo, el Consejo Federal de Medio Ambiente; el tercero, el esquema adoptado en el régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos hidrocarburíferos en la plataforma continental argentina (Resolución Conjunta de la Secretaría de Gobierno de Energía y Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable N° 3/2019).

El estudio del régimen sectorial de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de electricidad de jurisdicción federal permite identificar diferentes desafíos vinculados a la articulación de competencias. Respecto de la articulación de competencias ambientales de la Nación y las provincias (articulación vertical), los desafíos son producto de la coexistencia del régimen sectorial de evaluación de impacto ambiental a nivel federal, y los regímenes de evaluación de impacto ambiental provinciales, aplicables en la(s) jurisdicción(es) de emplazamiento del proyecto. En relación con la articulación de competencias ambientales y sectoriales en el nivel federal de gobierno (articulación horizontal), los desafíos se vinculan al nuevo régimen federal de distribución de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental

(establecido por el Decreto Nº 934/2017), y la necesidad de reconsiderar los arreglos institucionales para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica del Sistema Argentino de Interconexión.

En cuanto a las oportunidades que ofrecen los mecanismos evaluados, tanto las normas de presupuestos mínimos como el Consejo Federal de Medio Ambiente ofrecen posibilidades interesantes para fortalecer la articulación vertical para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de ampliaciones de la capacidad del Sistema Argentino de Interconexión. En particular, la sanción de una ley particular de presupuestos mínimos, que establezca criterios y requerimientos homogéneos para todo el país y defina un procedimiento para la evaluación de proyectos interjurisdiccionales, se presenta como la alternativa más relevante. Por su parte, el Consejo Federal de Medio Ambiente resulta un mecanismo de interés para la adopción de decisiones con efecto vinculante entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo el dictado de las resoluciones y recomendaciones necesarias para la implementación de la ley de presupuestos mínimos.

Respecto de los desafíos de la articulación horizontal, el esquema adoptado por la Resolución Conjunta Nº 3/2019 se plantea como una alternativa destacable para adecuar el régimen sectorial eléctrico a la nueva distribución de competencias federales en materia de evaluación de impacto ambiental. Dado que este esquema permitiría incorporar también la participación de las autoridades provinciales en el procedimiento a nivel federal, se concluye que su conjugación con una ley de presupuestos mínimos,

que defina un procedimiento para la evaluación de proyectos interjurisdiccionales, permitiría abordar de manera integral los desafíos de la articulación de competencias que presenta el régimen sectorial de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone contribuir al análisis de la articulación de competencias en procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA), a partir del caso de los proyectos de transporte de energía eléctrica sujeto a jurisdicción federal en la República Argentina.

El transporte de energía eléctrica sujeto a jurisdicción federal comprende las líneas de transmisión y las estaciones transformadoras y compensadoras que integran el Sistema Argentino de Interconexión (SADI), el que vincula las diferentes regiones eléctricas del país. En materia de evaluación de sus impactos ambientales, los proyectos de construcción o ampliación de dicho sistema de transporte son regulados por dos regímenes normativos e institucionales diferentes. Por una parte, el régimen federal de la energía eléctrica establece un proceso de EIA en el marco del procedimiento administrativo de Ampliaciones de la Capacidad de Transporte de Energía Eléctrica, que tiene lugar ante el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE). Por otra parte, las instalaciones eléctricas de líneas de transmisión y estaciones transformadoras y compensadoras que se proyecten en el SADI se encuentran sujetas al régimen de EIA aplicable en la jurisdicción provincial de emplazamiento del proyecto. Dado que cada provincia evalúa el impacto ambiental de los proyectos en su territorio de acuerdo con el procedimiento establecido en dicha jurisdicción, ello resulta en diferentes niveles de exigencias, requisitos y contenidos específicos definidos en los procedimientos provinciales de EIA (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAyDS], 2019b).

Ante este esquema, la aplicación y el cumplimiento de los requerimientos en materia de EIA de los proyectos de construcción o ampliación del SADI suponen una serie de desafíos vinculados a la articulación de ambos regímenes. Tales desafíos, que involucran tanto a las autoridades de aplicación como a los proponentes de los proyectos, pueden afectar la calidad e integralidad de la evaluación y, en consecuencia, una adecuada gestión ambiental de los proyectos.

La articulación de competencias es especialmente relevante para la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales en los países federales como la República Argentina, en los que existe una descentralización de funciones en los diferentes ámbitos territoriales (Sabsay, 2000). En este sentido, la Constitución Nacional de Argentina (CN) establece un reparto de competencias concurrentes en materia ambiental entre la Nación y las provincias (artículo 41, tercer párrafo) (Esain, 2008). Dicho reparto que promueve la adopción de esquemas de concertación o cooperación entre las jurisdicciones, superadores de los enfoques duales y de no interferencia propios del federalismo clásico (Díaz Ricci & De la Vega de Díaz Ricci, 2009; Esain, 2008; Sabsay, 1997). Al respecto, si bien un importante sector de la doctrina ambiental en Argentina se ocupa de la coordinación y concertación interjurisdiccional de políticas y normas ambientales (Esain, 2008; Juliá, 2005; Sabsay, 1997; Sabsay & Di Paola, 2009), en general, nuestra doctrina jurídica no ha profundizado el estudio de las relaciones interjurisdiccionales, ni sistematizado los mecanismos o instrumentos para la articulación de competencias (Díaz Ricci, 2005). No obstante, se identifican algunos trabajos que abordan la articulación de competencias en materia ambiental, y analizan

los mecanismos e instrumentos para su implementación (Díaz Ricci & De la Vega de Díaz Ricci, 2009; Langbehn, 2017). En base a ellos, se reconocen dos mecanismos clave en nuestro sistema de derecho ambiental para la articulación de las competencias ambientales de la Nación y las provincias. El primero, el mecanismo de normas nacionales de presupuestos mínimos de protección ambiental y normas provinciales de complemento, definido en el artículo 41, tercer párrafo de la CN. El segundo, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), es el organismo federal para la concertación y elaboración de la política ambiental, creado en 1990 en virtud de un acuerdo federal. Su acta constitutiva fue ratificada en 2002 por el Congreso de la Nación, y actualmente cuenta con la participación de las veintitrés provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gobierno Nacional.

Sin embargo, el caso del transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal presenta una especial complejidad, dado que la evaluación de los impactos ambientales de dichos proyectos involucra tanto las competencias ambientales de la Nación y las provincias, como la competencia federal sectorial en materia de energía eléctrica. En consecuencia, el análisis de la articulación de competencias para la EIA de los proyectos de transmisión requiere considerar dos tipos de relaciones. Por una parte, la relación vertical entre la Nación y las provincias en materia ambiental —abordada por las normas de presupuestos mínimos y el COFEMA—. Por otra parte, la relación horizontal entre la autoridad ambiental y la sectorial dentro del nivel federal de gobierno. Respecto de esta vinculación horizontal de las competencias federales ambiental y sectorial, cabe considerar que en los últimos años el Gobierno nacional buscó transformar el rol de la

autoridad ambiental nacional en relación con la EIA. Con este objetivo, resolvió la concentración de la potestad de evaluar el impacto ambiental de todos los proyectos que se desarrollen en la órbita de la Administración Pública Nacional en favor del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) (Decreto N° 934/2017). Este nuevo régimen de competencia supone otra serie de desafíos para la EIA de proyectos de construcción o ampliación del SADI, asociados a la necesidad de articular las facultades del MAyDS con las del ENRE en esta materia. A propósito de esta articulación horizontal, la autoridad ambiental nacional avanzó en la implementación del nuevo régimen de competencia de EIA en base a un esquema de coordinación con las autoridades sectoriales competentes. Este esquema de articulación fue adoptado para la EIA de proyectos de obras o actividades que se emplacen en el Puerto de Buenos Aires (Resolución Conjunta Ministerio de Transporte [MT] y Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SGAyDS] N° 1/2019) y para la EIA de proyectos de obras o actividades de exploración y explotación hidrocarburífera en la plataforma continental argentina (Resolución Conjunta Secretaría de Gobierno de Energía [SGE] y SGAyDS N° 3/2019).

## **Objetivos**

En este contexto, el objetivo general de este trabajo es analizar esquemas y mecanismos institucionales que contribuyan a fortalecer la articulación de competencias para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal. A tal fin, se plantean los objetivos específicos que se describen a continuación.

1. Identificar los desafíos jurídico-institucionales que plantea el régimen de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal, tanto respecto de la articulación de competencias entre la Nación y las provincias (articulación vertical o interjurisdiccional) como de la articulación de competencias entre la autoridad ambiental y las autoridades sectoriales a nivel federal (articulación horizontal).
2. Analizar las oportunidades de articulación interjurisdiccional (o articulación vertical) que ofrecen las normas de presupuestos mínimos y el COFEMA con relación al régimen de EIA de proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal.
3. Analizar experiencias y oportunidades de articulación de competencias entre la autoridad ambiental y autoridades sectoriales en materia de EIA de proyectos de transporte de electricidad a nivel federal (articulación horizontal).

### **Metodología y Fuentes de Información**

Para el desarrollo del objetivo específico 1, se estudia el marco jurídico e institucional de EIA de proyectos de transporte en el Marco Regulatorio Eléctrico, con foco en la regulación de dicha herramienta en el ámbito del ENRE. Asimismo, se toma en consideración el particular proceso de institucionalización de la EIA en Argentina y el esquema de distribución de competencias ambientales que estableció la reforma constitucional de 1994. El análisis se realiza a través del relevamiento y análisis de las

normas jurídicas que conforman el régimen federal de la energía eléctrica, con especial atención a las resoluciones del ENRE y la Secretaría de Energía de la Nación (SE) que regulan la EIA de proyectos del sistema de transporte, así como informes y otros documentos públicos de los organismos del sector.

Para el tratamiento del objetivo específico 2, se analizan de manera separada los dos mecanismos de articulación seleccionados: las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y el COFEMA. Respecto del primer mecanismo, teniendo en cuenta que nuestro país aún no cuenta con una ley específica de presupuestos mínimos de EIA, el análisis se desarrolla a partir de los proyectos de ley en esta materia presentados en el ámbito del Congreso Nacional. En particular, se seleccionaron cinco iniciativas: el proyecto de Ley del Senador Pampuro (S-2483/2006), por ser la que mayor avance ha logrado en el trámite parlamentario, y los cuatro los proyectos de ley que cuentan con estado parlamentario a la fecha de elaboración de este trabajo. Se trata de las iniciativas presentadas por el Diputado Menna (850-D-2020), la Senadora Crexell (S-2362/2018; S-150/2020), el Senador Bullrich (S-1882/2019; S-186/2021); y el Senador Snopek (S-197/2020).

En relación con el segundo mecanismo de articulación de competencias, el COFEMA, se analizan sus principales antecedentes de trabajo en materia de EIA. En particular, se estudia el proceso de elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, desarrollado en el ámbito de su Comisión de Impacto Ambiental entre el año 2017 y el 2020. Con respecto a las fuentes, el análisis se basa en

resoluciones, recomendaciones y declaraciones de interés dictadas por el Consejo, noticias y publicaciones de las autoridades ambientales de la Nación y las provincias y, entrevistas a funcionarios y exfuncionarios intervinientes en el proceso de elaboración del proyecto de ley. Cabe mencionar que los informes y recomendaciones de las comisiones del COFEMA no son documentos públicos.

En cuanto al objetivo específico 3, el análisis se realiza a través de la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, que establece el procedimiento de EIA de proyectos exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina. La elección de este régimen, en lugar del de EIA de proyectos que se emplacen en el Puerto de Buenos Aires, se debe a dos motivos. Por una parte, al igual que los proyectos de transmisión de energía eléctrica, se trata de un régimen que involucra la competencia federal ambiental y la competencia federal en materia energética. Por otra parte, de manera similar al caso del transporte de electricidad en jurisdicción federal, la actividad hidrocarburífera en la Plataforma Continental cuenta con un régimen sectorial de evaluación ambiental antecedente, establecido por la SE a inicios de la década de los noventa. Dado que este régimen sectorial es adoptado y actualizado por la Resolución SGE y SGAYDS N° 3/2019, el análisis incluye una breve revisión de los antecedentes sectoriales y sus principales contenidos.

### **Estructura del trabajo**

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte, se aborda el estado de situación del régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de energía

eléctrica de jurisdicción federal y los desafíos que presenta en torno a la articulación de competencias. En la segunda parte, se analizan los mecanismos y esquemas de articulación de competencias seleccionados y las oportunidades que plantean para fortalecer dicha articulación y mejorar la aplicación de la herramienta en el caso en estudio. Finalmente, se exponen los resultados y las conclusiones del trabajo.

## **PRIMERA PARTE: RÉGIMEN SECTORIAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA: ESTADO DE SITUACIÓN Y DESAFÍOS.**

### **1.1. Breve caracterización del transporte de energía eléctrica.**

A continuación, se presenta una descripción general del transporte de energía eléctrica, de acuerdo con las “Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad para la transmisión y distribución de electricidad” de la Corporación Financiera Internacional (2007).

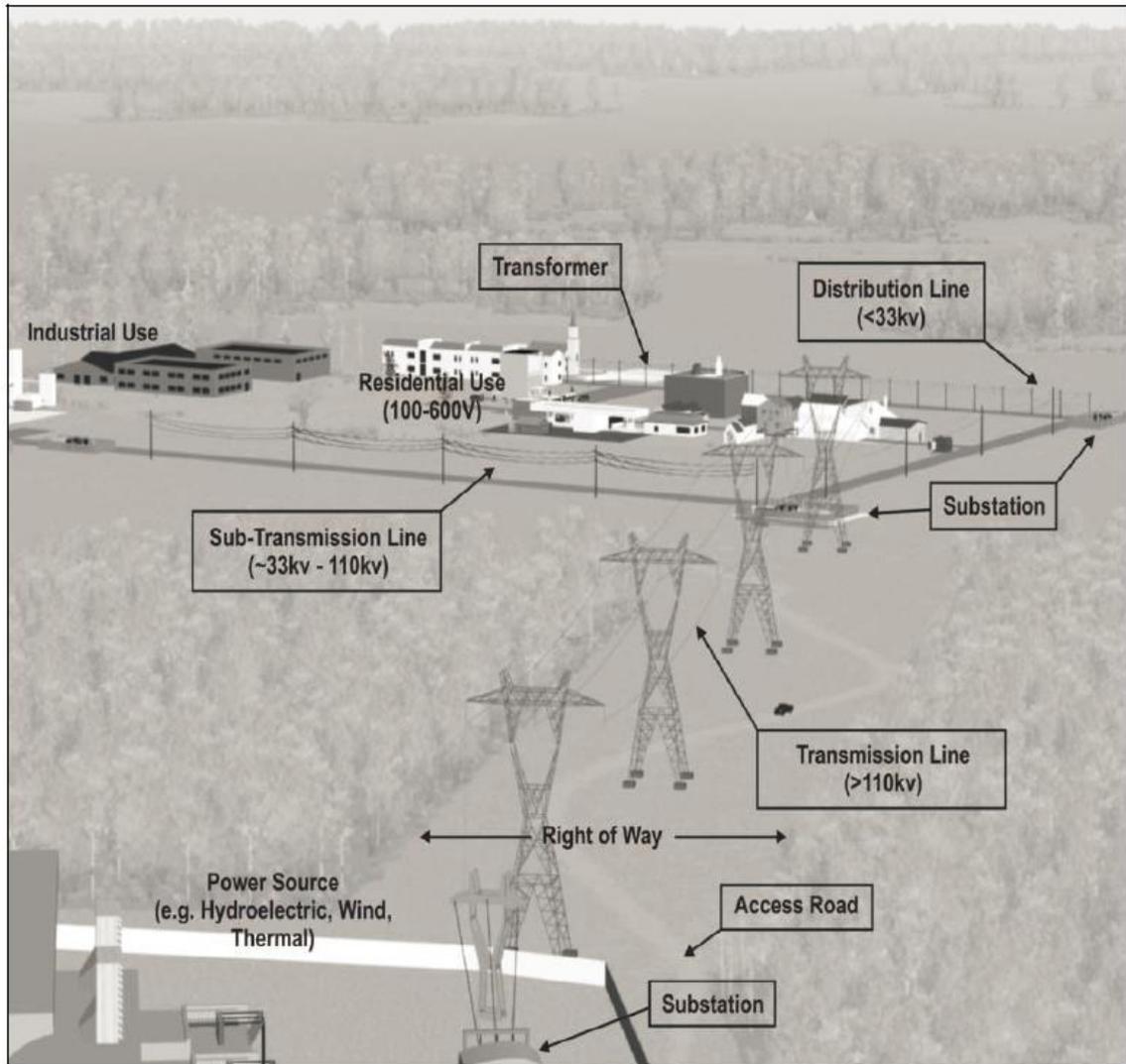
El transporte o transmisión de energía eléctrica consiste en la transferencia a granel de electricidad de un lugar a otro. Por lo general, la transmisión de electricidad se produce entre una central de generación y una subestación situada en las proximidades de los consumidores. En tanto, la distribución se refiere al suministro de electricidad desde una subestación a los consumidores ubicados en las zonas residenciales, comerciales e industriales. En general, el transporte se realiza mediante un sistema de líneas eléctricas por encima del suelo y torres ubicadas entre la planta generadora y la subestación. Las torres o pilones se emplean para suspender las líneas aéreas de alta tensión. Sin embargo, cuando es necesario atravesar zonas residenciales densamente pobladas, los sistemas de transmisión pueden también enterrarse en conductos subterráneos.

El sistema de transmisión de electricidad se conoce a menudo como red. Las redes regionales de transmisión consisten en varios sistemas de transmisión de gran envergadura conectados a las subestaciones diseñadas para transportar la electricidad de la forma más eficiente. De esta manera, las redes de transmisión pueden abarcar miles de kilómetros y constar de decenas de miles de torres. Dado el gran volumen de electricidad implicado, los voltajes empleados en la transmisión suelen situarse por encima de los 110 kilovoltios (kV). Las tensiones que oscilan entre los 110 kV y los 33 kV suelen considerarse voltajes de subtransmisión, aunque en ocasiones se utilizan en sistemas de transmisión con cargas ligeras. El voltaje inferior a los 33 kV es propio de los proyectos de distribución.

La energía usualmente se produce a bajas tensiones en una central generadora y luego se eleva por medio de un transformador, para reducir el porcentaje de pérdidas de energía durante su transmisión a grandes distancias. La energía suele transmitirse empleando una corriente alterna trifásica, que resulta más eficiente que la monofásica. En el caso de grandes distancias, la electricidad en general se transmite a voltajes que oscilan entre los 110 y los 1200 kV. Las subestaciones eléctricas transforman el voltaje de bajo a alto y viceversa utilizando para ello transformadores. Los transformadores elevadores se utilizan para aumentar el voltaje mientras disminuyen la corriente, mientras que los transformadores reductores reducen el voltaje e incrementan la corriente. Las subestaciones pueden ubicarse en cerramientos vallados, por debajo del nivel del suelo o dentro de edificios, y suelen contar con uno o más transformadores, además de equipos de conmutación, control y protección.

Los sistemas de transmisión aéreos exigen servidumbres de paso para proteger el sistema del viento, el contacto con árboles y ramas y otros riesgos que pueden provocar daños en el sistema, fallos de alimentación o incendios forestales. Las servidumbres de paso también se utilizan para acceder, mantener e inspeccionar los sistemas de transmisión. El ancho de las servidumbres de paso para las líneas de transmisión oscila entre los 15 y los 100 metros, dependiendo del voltaje y la proximidad a otras servidumbres de paso. Las carreteras de acceso suelen construirse junto o en las servidumbres de paso para proporcionar acceso a los equipos de mantenimiento y conservación del sistema.

La Figura 1 —presentada en la página siguiente— ilustra la transmisión y distribución de electricidad.



Industrial use = **Uso industrial**  
 Residential use = **Uso residencial**  
 Transformer = **Transformador**  
 Distribution line = **Línea de distribución**  
 Substation = **Subestación**  
 Subtransmission Line = **Línea de subtransmisión**

Transmission Line = **Línea de transmisión**  
 Right-of-way = **Servidumbre de paso**  
 Power Source ... = **Fuente de energía (por ejemplo hidroeléctrica, eólica, térmica)**  
 Access road = **Carretera de acceso**

*Figura 1: Transmisión y distribución de electricidad (Corporación Financiera Internacional, 2007).*

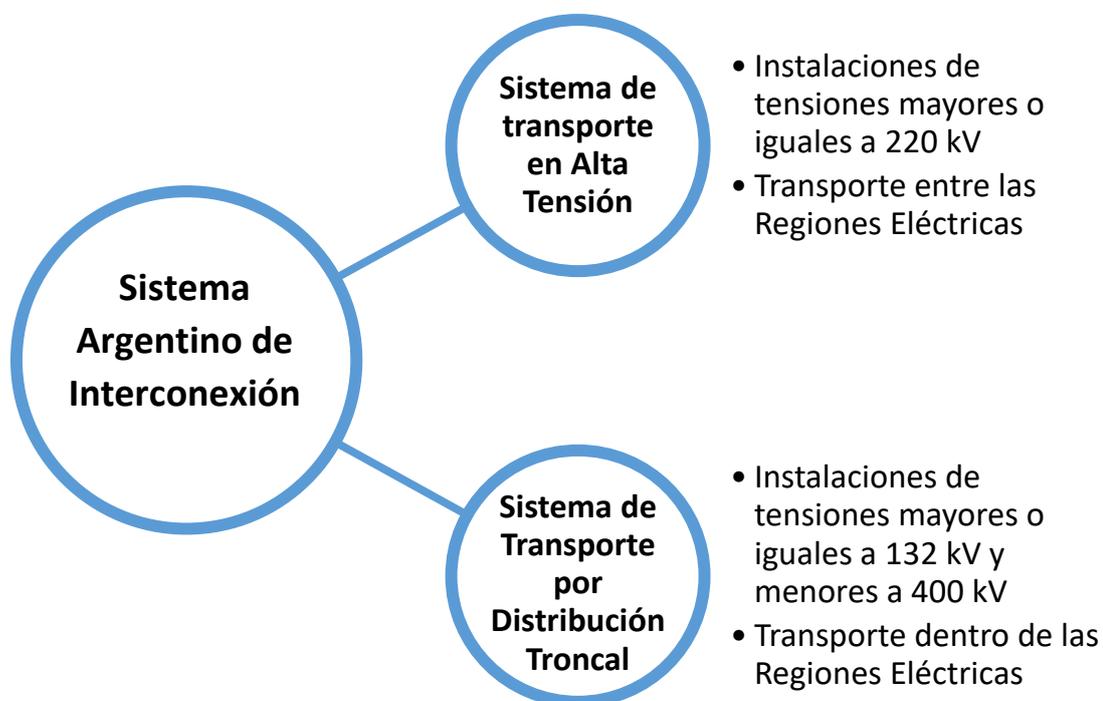
Las actividades típicamente asociadas con el desarrollo y construcción de los proyectos de transporte de energía eléctrica consisten en la construcción o rehabilitación de las rutas de acceso, la preparación del emplazamiento, la remoción de vegetación, el roturado del terreno para las servidumbres de paso de las líneas de

transmisión, y la nivelación y excavación de suelos para la instalación de los componentes de las líneas. Las actividades operativas pueden comprender el mantenimiento del acceso a las líneas de transmisión, torres y subestaciones y el mantenimiento periódico de la vegetación en las servidumbres de paso necesario para evitar las perturbaciones en las líneas aéreas y en las torres eléctricas. Finalmente, las actividades de desmantelamiento dependerán del uso posterior del emplazamiento, las condiciones ambientales y las características específicas del proyecto. Ellas pueden incluir la demolición y retirada de la infraestructura instalada y la rehabilitación del emplazamiento del proyecto, lo que incluye la estabilización del suelo y la repoblación vegetal.

## **1.2. El Sistema Argentino de Interconexión y el marco jurídico e institucional de la energía eléctrica.**

El SADI se define como el conjunto de instalaciones de transporte de energía eléctrica que integran el Sistema de Transporte en Alta Tensión y el Sistema de Transporte por Distribución Troncal, conforme con el alcance asignado por la ex-Secretaría de Energía Eléctrica de la Nación (Resolución SEE Nº 137/1992). El Sistema de Transporte en Alta Tensión comprende el conjunto de instalaciones de transmisión, de tensiones iguales o superiores a doscientos veinte kilovoltios (220 kV), destinado a la actividad de transporte de electricidad entre las Regiones Eléctricas del país: Noroeste Argentino, Noreste Argentino, Cuyo, Centro, Litoral, Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Comahue y Patagonia. Por su parte, el Sistema de Transporte por Distribución Troncal se conforma por el conjunto de instalaciones de transmisión, en tensiones iguales o

superiores a ciento treinta y dos kilovoltios (132 kV) y menores a cuatrocientos kilovoltios (400 kV), destinadas a la vinculación eléctrica dentro de las Regiones Eléctricas. En ambos casos, las instalaciones enunciadas incluyen el equipamiento de compensación, transformación, maniobra, control y comunicaciones, tanto existente como el que se incorpore como resultado de las ampliaciones del sistema. La Figura 2 ilustra la composición del SADI.



*Figura 2: Composición del Sistema Argentino de Interconexión (SADI).*

De esta manera, el SADI se extiende en el territorio argentino a través de más de 28.000 km de líneas de transmisión (Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica

de la República Argentina, s.f.), siendo Tierra del Fuego la única provincia no interconectada. En la Figura 3 —presentada en la página siguiente—, se muestra un mapa de la República Argentina en el que identifican las Regiones Eléctricas y se muestran las líneas de transmisión que integran el sistema interconectado nacional (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima [CAMMESA], s.f.).

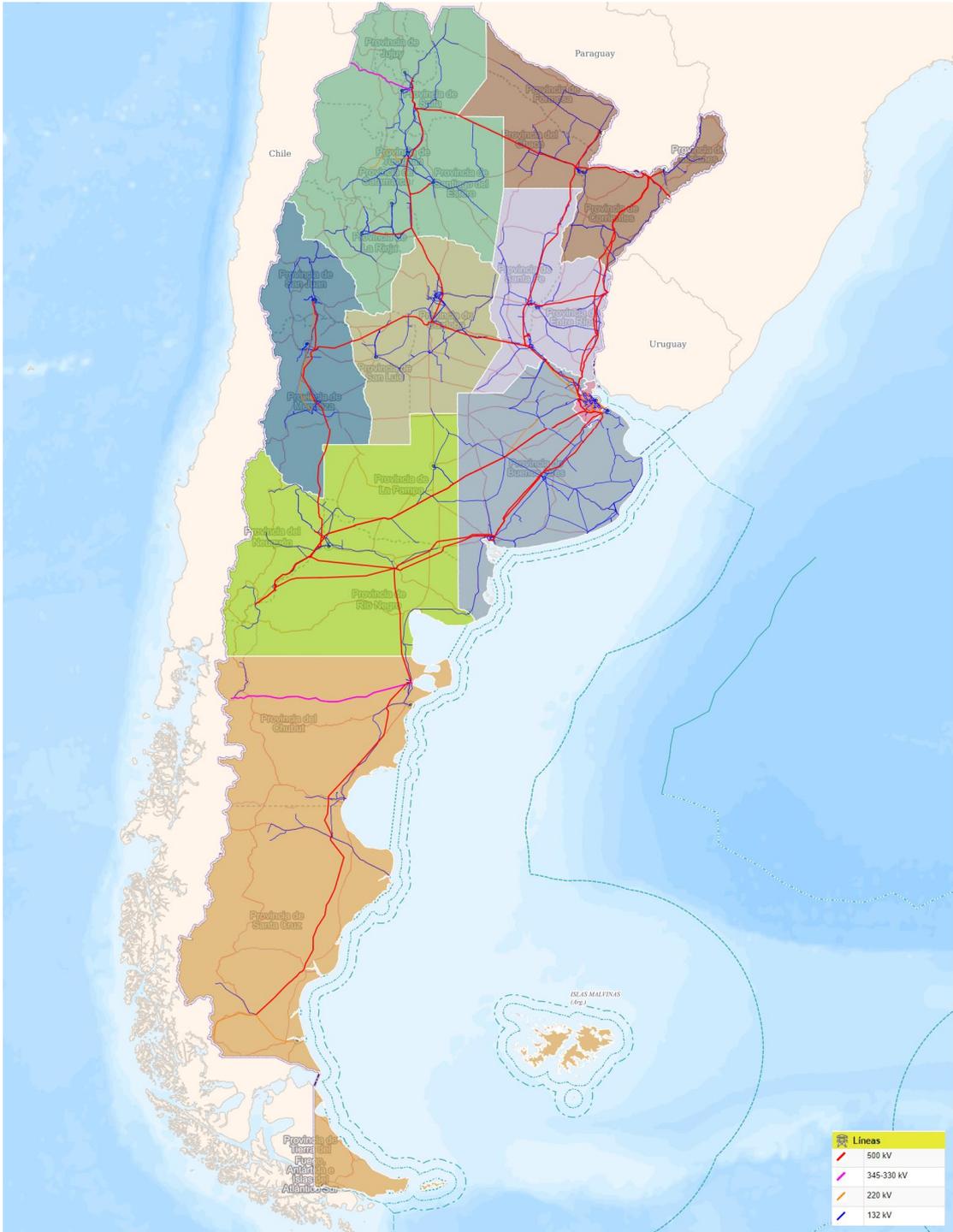


Figura 3: Mapa del SADI, Regiones Eléctricas y líneas de transmisión (CAMMESA, s.f.).

El transporte de electricidad en el marco del SADI se rige por las Leyes Nº 15.336, y Nº 24.065, que establecen el régimen federal de la energía eléctrica y, junto a sus normas reglamentarias y complementarias, conforman lo que se denomina Marco Regulatorio Eléctrico (Barreiro, 2002). La Ley Nº 15.336, sancionada en 1960, organizó institucionalmente el sistema de energía eléctrica bajo jurisdicción federal y definió el alcance de dicha jurisdicción. Entre otros supuestos, se declaró de jurisdicción nacional la transmisión de energía eléctrica cuando en cualquier punto del país integre la Red Nacional de Interconexión (artículo 6), la que actualmente constituye el SADI. El fundamento jurídico de dicha competencia se encuentra esencialmente en dos cláusulas constitucionales (Palacios, 2014). Por una parte, la cláusula relativa al comercio interprovincial (artículo 75, inc. 13, CN). Por otra, la denominada cláusula del progreso (artículo 75, inc. 18, CN), de acuerdo con la cual el Congreso de la Nación debe proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y promoción de la industria.

La misma norma designó a la SE como autoridad de aplicación de dicho régimen y creó el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), dependiente de la anterior. El CFEE tiene representación de cada una de las provincias, con las funciones de (i) asesorar al Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos de las provincias que lo requieran en todo lo que se refiere a industria eléctrica y a los servicios públicos de electricidad, las prioridades en la ejecución de estudios y obras, las concesiones y autorizaciones, precios y tarifas del sector; (ii) aconsejar las modificaciones que requiera la legislación en

materia de industria eléctrica; y (iii) administrar el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, también creado por la Ley N° 15.336.

La Ley N° 24.065, modificatoria y complementaria de la Ley N° 15.336, fue sancionada en diciembre de 1991 en el marco del proceso de privatización y reforma del estado impulsado por la Ley N° 23.696 y estableció el modelo regulatorio vigente. Este modelo se basa en la desintegración vertical de las actividades de generación, transporte y distribución de electricidad, la incorporación del sector privado y la concentración de las responsabilidades del Estado en la definición de políticas y en la regulación y el control necesarios para el funcionamiento de las distintas actividades del sector. Con este propósito, la misma ley creó al ENRE, como ente autárquico en el ámbito de la SE, con amplias facultades reglamentarias, de fiscalización y control y jurisdiccionales. Sin perjuicio de la derogación de determinadas funciones y atribuciones vinculadas con la policía de seguridad técnica, normas técnicas de operación de los servicios de transporte y distribución, tarifas y precios de compra y venta de energía, la SE conservó su función de autoridad de aplicación del Marco Regulatorio Eléctrico.

Asimismo, la Ley N° 24.065 y sus normas reglamentarias, en particular el Decreto N° 1398/1992 y la Resolución SEE N° 137/1992, regularon el funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), definido como el ámbito dentro del cual se ejecutan las transacciones de energía eléctrica en bloque que se efectúan por medio del SADI o dentro de una Región interconectada a dicho Sistema, y en el que participan los Generadores, Transportistas, Distribuidores, Grandes Usuarios y Comercializadores en

calidad de actores, con el alcance establecido en la ley. El despacho técnico del SADI está a cargo de CAMMESA.

De acuerdo con el Marco Regulatorio Eléctrico, el transporte de electricidad constituye un servicio público sujeto a un régimen de concesión a particulares por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, se define al Transportista como el titular de una concesión de transporte de energía eléctrica otorgada bajo el régimen de la Ley N° 24.065, responsable de la su transmisión y transformación, desde el punto de entrega de dicha energía por el generador, hasta el punto de recepción por el distribuidor o gran usuario, según sea el caso. La actividad de transporte de energía eléctrica se rige por el principio de acceso abierto a la capacidad existente, conforme con el cual los transportistas deben permitir el acceso indiscriminado de terceros a la capacidad de transporte de sus sistemas que no estuviera comprometida para abastecer la demanda contratada, en las condiciones convenidas por las partes y de acuerdo con los términos de la reglamentación (Palacios, 2014). Sin embargo, ello no implica la obligación de atender toda la demanda: su responsabilidad consiste en utilizar de manera óptima la capacidad de la instalación, pero no de ampliar el sistema por él operado (ENRE, 1995, 27). Las ampliaciones del sistema de transporte requieren de la obtención de un Certificado de Conveniencia y Necesidad Pública (CCNP) de parte del ENRE para comenzar la construcción, extensión o ampliación de instalaciones, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley N° 24.065. Conforme se tratará en los próximos apartados, es en el marco de este procedimiento que el ente evalúa el impacto ambiental de los proyectos de transporte de energía eléctrica.

### **1.3. El desarrollo del régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte en el Marco Regulatorio Eléctrico**

El sector energético incorporó la dimensión ambiental en la planificación sectorial hacia mediados de la década de los ochenta, a través del Plan Energético Nacional 1986-2000 (SE, 1986), que definió entre sus objetivos el de evaluar y controlar los efectos ambientales que genera el abastecimiento energético, y a tal efecto, dispuso el desarrollo un Programa de Control Ambiental. Luego, la Resolución SE Nº 475/1987 estableció el deber de presentar ante la entonces Subsecretaría de Planificación Energética “la evaluación de impacto ambiental de las diferentes alternativas planteadas en los proyectos energéticos y los estudios ambientales realizados en todas sus etapas” (artículo 1), como así también un programa de vigilancia y monitoreo ambiental durante la vida útil de la obra.

La Ley Nº 24.065 incorporó una cláusula ambiental al régimen federal de la energía eléctrica, que dispone que “la infraestructura física, las instalaciones y la operación de los equipos asociados con la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, deberán adecuarse a las medidas destinadas a la protección de las cuencas hídricas y de los ecosistemas involucrados”, y que “asimismo, deberán responder a los estándares de emisión de contaminantes vigentes y los que se establezcan en el futuro, en el orden nacional por la Secretaría de Energía” (artículo 17).

En este marco, la SE aprobó el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico de Extra Alta Tensión, a través de la Resolución SE Nº 15/1992, con

el objeto de incorporar los aspectos ambientales en el diseño, construcción y explotación de líneas de transmisión y estaciones transformadoras y/o de compensación de extra alta tensión. De este modo, el Manual buscó proporcionar el marco de referencia para la oportuna y adecuada consideración de los aspectos ambientales vinculados a los sistemas de transporte eléctrico de extra alta tensión, y constituirse en una orientación para la identificación de las tareas necesarias para la gestión ambiental, en cada etapa del desarrollo de tales proyectos —Prefactibilidad, Proyecto Básico, Proyecto Ejecutivo, Construcción y Explotación—, de manera integrada a la gestión global de los mismos. Posteriormente, la Resolución SE Nº 77/1998 hizo extensiva la aplicación del Manual a todo proyecto de obras de líneas de transmisión, estaciones transformadoras y/o compensadoras de tensión igual o mayor a ciento treinta y dos kilovoltios (132 kV), sujeta a jurisdicción nacional, cambiando su denominación a la de “Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico”. Asimismo, esta norma incorporó nuevos requerimientos en materia de impacto visual, radio interferencia, ruido y campos de baja frecuencia.

A continuación, se presenta una síntesis de los requerimientos establecidos en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico, para cada etapa del proyecto (Tabla 1). El contenido sistematizado del Manual se incorpora como Anexo I.

Tabla 1: Síntesis de los requerimientos establecidos en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE N° 15/1992 y N° 77/1998)
<b>Prefactibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar, a partir de las características globales de las diferentes alternativas de transmisión y de transformación y/o compensación, las condiciones ambientales prevalecientes en las zonas de las posibles trazas y emplazamientos de las estaciones correspondientes, efectuando: (i) la caracterización de los componentes ambientales susceptibles de ser afectados por las obras, y (ii) una apreciación preliminar de las limitaciones de carácter ambiental que podrían incidir en la construcción y operación de las mismas.</li> </ul> <p>La documentación relativa a la caracterización ambiental, así como las conclusiones resultantes de su análisis, serán enviadas a la SE para su seguimiento.</p>
<b>Proyecto Básico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar los efectos ambientales de las distintas alternativas de trazas de líneas, de emplazamiento de las estaciones, y de tipos de estructuras, como asimismo de la influencia del medio sobre la obra, a fin de la selección de la traza y de los emplazamientos definitivos. Se establecerá para ello una jerarquización de los diferentes impactos en función de su forma de incidencia (directos, indirectos) y de su permanencia en el tiempo (transitorios, permanentes). Se deberán considerar impacto visual, distancias eléctricas, radio interferencias, ruido audible y campo electromagnético.</li> <li>Definir de los lineamientos básicos del Programa de Gestión Ambiental.</li> </ul> <p>Toda la documentación de carácter ambiental recopilada y producida en la etapa de Proyecto Básico, así como sus principales conclusiones, serán enviadas a la SE para su seguimiento.</p>

La tabla continúa en la página siguiente.

Tabla 1: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE N° 15/1992 y N° 77/1998)
<b>Proyecto Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir, a partir de la alternativa seleccionada, la integración de los aspectos ambientales en el diseño, construcción y explotación de la línea de transmisión y de las estaciones transformadoras y/o compensadoras.</li> <li>• Formular el Programa de Gestión Ambiental, identificando objetivos y medidas preventivas y/o correctivas necesarias para reducir la afectación al ambiente y efectuando las provisiones sobre los medios necesarios para su implementación.</li> </ul> <p>Toda la documentación pertinente producida en esta etapa, así como una síntesis del proyecto que garantice la compatibilización de los objetivos técnicos, económicos y ambientales, serán enviadas a la Secretaría de Energía para su seguimiento.</p>
<b>Construcción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el Programa de Gestión Ambiental.</li> <li>• Definir el tratamiento de cuestiones no contempladas en el Programa y que tengan incidencia en las condiciones ambientales.</li> <li>• Efectuar el seguimiento y control del cumplimiento de las especificaciones técnicas, económicas y ambientales por parte de Contratistas y Subcontratistas.</li> </ul> <p>La documentación generada en esta etapa y una síntesis de los resultados de la aplicación del Programa de Gestión Ambiental, serán enviados a la Secretaría de Energía, para su seguimiento.</p>
<b>Explotación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar durante toda la vida útil de la obra y como parte del mantenimiento general, el cumplimiento de las pautas contenidas en el Programa de Gestión Ambiental, y proponer las revisiones al mismo para optimizar los objetivos globales.</li> </ul>

De este modo, la normativa sectorial incorporó los estudios ambientales a lo largo de todo el ciclo de los proyectos de transporte de energía eléctrica, incluyendo aquellos relativos a la evaluación de los impactos ambientales. Es interesante destacar que la Resolución SE N° 15/1992 estableció la aplicación obligatoria del Manual para la realización de proyectos de líneas de transmisión y estaciones transformadoras y/o compensadoras de extra alta tensión en jurisdicción nacional, aunque no incorporó pautas para el control de su cumplimiento. En este sentido, la norma dispuso únicamente la presentación de la documentación asociada a la gestión ambiental del proyecto en cada etapa ante la SE para su seguimiento. Conforme se presentará a continuación, la EIA definida como el proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo, previo a la toma de decisión sobre su ejecución (SAyDS, 2019b), fue introducida a través de la normativa del ENRE. Con posterioridad, la Resolución SE N° 77/1998 determinó que los incumplimientos dicha norma están sujetos al régimen de contravenciones y sanciones establecido por la Ley N° 24.065, a cargo del ente.

En esta línea, el control del cumplimiento de los requerimientos de la SE en materia ambiental fue asumido por el ENRE, de acuerdo con las funciones y facultades reconocidas por la Ley N° 24.065, en particular, la de “velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad” (artículo 56, k). A tal fin, el ente dictó una serie de normas complementarias que regularon en forma

diferenciada los requerimientos de gestión ambiental para los proyectos de ampliación del sistema de transporte, de aquéllos aplicables a las instalaciones de transporte de electricidad en operación. En particular, el proceso de EIA de proyectos de transporte fue incorporado en el marco del procedimiento administrativo de Ampliaciones de los Sistemas Eléctricos para el otorgamiento del CCNP (artículo 11, Ley Nº 24.065). A continuación, se identifican en la Tabla 2 las normas dictadas por el ENRE con carácter complementario a las Resoluciones SE Nº 15/1992 y 77/1998, y sus principales disposiciones.

*Tabla 2: Normas del ENRE relativas a la EIA de los proyectos de ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica*

<b>Resoluciones del ENRE relativas a la EIA de los proyectos de ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica</b>	
<b>Resolución Nº 236/1996</b> <i>Derogada por Resolución Nº 953/1997.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el deber de los peticionantes del CCNP de presentar la documentación mencionada en la Resolución SE Nº 15/1992 junto con la solicitud de ampliación.</li> </ul>
<b>Resolución Nº 953/1997</b> <i>Derogada por Resolución Nº 1725/1998.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el deber de los peticionantes del CCNP de presentar un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental realizado de conformidad con los lineamientos establecidos por la Resolución SE Nº 15/1992 y los requisitos establecidos en el Anexo I de la presente Resolución.</li> <li>• Dispuso que el Plan de Gestión Ambiental incluido en dicho estudio, una vez otorgado el certificado, sería de cumplimiento obligatorio y sujeto al régimen de control del ENRE.</li> </ul>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 2: continuación.

<b>Resoluciones del ENRE relativas a la EIA de los proyectos de ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica</b>	
<p><b>Resolución N° 1725/1998</b> <i>Derogada por Resolución N° 274/2015.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el deber de los peticionantes del CCNP de presentar un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental realizado de conformidad con los lineamientos establecidos por la Resolución SE N° 77/1998 y los Criterios y Directrices establecidos en el Anexo de la presente Resolución.</li> <li>• Dispuso que, una vez otorgado el certificado, el Plan de Gestión Ambiental de la construcción y operación debería ser presentado previo a la iniciación de la obra, y sería de cumplimiento obligatorio y sujeto al régimen de control del ente.</li> </ul>
<p><b>Resolución ENRE N° 274/2015</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el deber de los peticionantes del CCNP de elaborar y presentar los Estudios de Impacto Ambiental que estipulen las autoridades provinciales o nacionales competentes.</li> <li>• Asimismo, estos Estudios de Impacto Ambiental también deberán ser presentados ante el ENRE a los efectos que éste verifique que se da estricto cumplimiento a las obligaciones emergentes de las Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998.</li> <li>• Una vez concluida la obra, deberá comunicarse al ENRE la puesta en servicio de la misma, e incorporarse la Auditoría Ambiental de Cierre a la Planificación Ambiental del agente de que se trate, dentro del marco de su Sistema de Gestión Ambiental (Resolución ENRE N° 555/2001 y complementarias).</li> </ul>

De esta manera, el Marco Regulatorio Eléctrico incorporó en el año 1992 la obligación de presentar estudios ambientales a lo largo de todo el ciclo de los proyectos de transporte de energía eléctrica, incluyendo aquéllos relativos a la evaluación de los impactos ambientales, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, que

estableció el actual reparto de competencias ambientales. Luego a partir del año 1996, el ENRE reguló la EIA de dichos proyectos, régimen que fue consolidado y actualizado a través de las diferentes normativas identificadas, y que actualmente se rige por la Resolución ENRE N° 274/2015.

Este proceso de institucionalización de la EIA en el sector eléctrico formó parte de un particular esquema de desarrollo de las políticas ambientales en Argentina, opuesto al de la mayoría de los países, en el que se dictaron diferentes regulaciones ambientales a nivel sectorial, antes de contar con una norma general en la materia (Iribarren, 1997). En este sentido, se han regulado diferentes procesos de EIA a nivel sectorial con anterioridad a la sanción de la Ley General del Ambiente N° 25.675 en el año 2002, que reconoció a dicha herramienta como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental a nivel nacional, y estableció una serie de presupuestos mínimos básicos para su aplicación. Tal como el caso del transporte de energía eléctrica, en la década de los noventa se dictaron los regímenes de EIA de obras hidráulicas con aprovechamiento energético (Resolución SE N° 718/1987 y Ley N° 23.879), de centrales térmicas convencionales para generación de energía eléctrica (Resolución SSE N° 149/1990), de la actividad hidrocarburífera (Resolución SE N° 105/1992), en áreas de la Administración de Parques Nacionales (Resolución APN N° 16/1994), de la actividad minera (Ley N° 24.585), entre otros (Esain, 2004; Martin & Pinto, 2012). Por su parte, la EIA tuvo una amplia recepción normativa también a nivel provincial con anterioridad a la sanción de la Ley N° 25.675, e inclusive, varias jurisdicciones incorporaron esta herramienta antes de la reforma de la CN en 1994.

La Figura 4 —presentada en la página siguiente— sistematiza la normativa nacional y provincial dictada en materia de EIA en Argentina. Actualmente, todas las provincias y la CABA han regulado esta herramienta. Como resultado de este desarrollo normativo, existen en el país diferentes niveles de exigencias, requisitos y contenidos específicos definidos para los procedimientos de EIA, considerando la jurisdicción y el sector que se trate (SAyDS, 2019b).

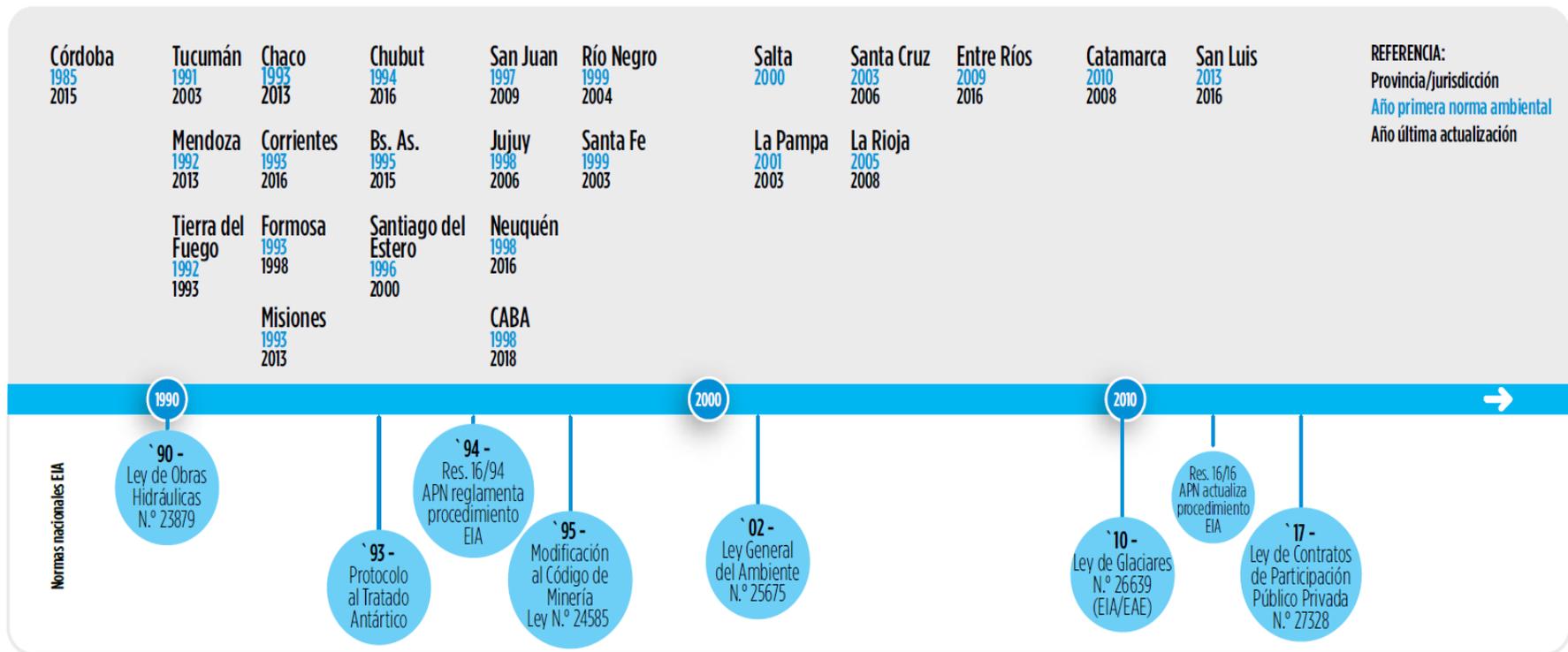


Figura 4: Normativa nacional y provincial en materia de EIA (SAyDS, 2019b, 18).

Esta breve referencia de contexto resulta útil para el desarrollo de los próximos apartados, en los que se analiza cómo evolucionó la regulación de EIA de los proyectos de transporte de energía eléctrica en el ámbito del ENRE hasta el esquema vigente; y seguidamente, el cambio en el régimen de distribución de competencias en materia de EIA en el ámbito federal.

#### **1.4. La evolución del proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica en el ámbito del Ente Nacional Regulador de la Electricidad**

Conforme fue presentado en el apartado anterior, la EIA de los proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal fue regulada en el marco del procedimiento administrativo de otorgamiento del CCNP por parte del ENRE, que actualmente se rige por el Reglamento para las Ampliaciones de los Sistemas Eléctricos, aprobado por Resolución ENRE N° 33/2014 y complementado por la Resolución ENRE N° 122/2014.

En una primera instancia, y atento a los requerimientos de gestión ambiental regulados por la SE, el ENRE dictó la Resolución N° 236/1996, que estableció el deber de los peticionantes del CCNP de presentar los estudios ambientales mencionados en la Resolución SE N° 15/1992, junto con la solicitud de ampliación. Por su parte, el ente adoptó la “Guía de Análisis de las Evaluaciones de Impacto Ambiental de Sistemas de Transporte y/o Distribución” (Acta de Directorio ENRE N° 286), que fijó las siguientes pautas:

- La documentación a presentar por el proponente de la ampliación debía responder como mínimo al requerimiento del ítem 3.2. Proyecto Básico del Manual de Gestión aprobado por la Resolución SE N° 15/1992.
- Obtenido el certificado, el proponente de la ampliación, debía presentar al ENRE para su aprobación, la documentación correspondiente a los ítems 3.3., 3.4. y 3.5. Proyecto Ejecutivo, Construcción y Explotación del citado Manual, con anticipación a la fecha prevista de iniciación de las obras. Dichas obras no podrían iniciarse, de no haberlo autorizado expresamente el ENRE.
- Como resumen del análisis ambiental del proyecto, se debía presentar una Matriz de la Evaluación de Impactos Ambientales.
- Analizada la documentación, el ENRE emitiría su opinión recomendando y aprobando la alternativa que, a su juicio, minimice los impactos ambientales. Si correspondiera, se emitiría el CCNP.

Posteriormente, este régimen fue reemplazado por la Resolución ENRE N° 953/1997, que estableció el deber de los peticionantes del CCNP de presentar un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) realizado de conformidad con los lineamientos establecidos por la Resolución SE N° 15/1992 y cumpliendo los requisitos establecidos en su Anexo I. Es relevante señalar aquí que la norma adoptó la terminología “Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental” para referir a el Estudio de Impacto Ambiental (EslA), que constituye el documento técnico central del proceso que presenta el proponente del proyecto, y contiene:

la identificación del proponente, la descripción de proyecto, el diagnóstico o línea de base ambiental, el marco legal de cumplimiento, el resultado del análisis de alternativas, la identificación y valoración de los potenciales impactos ambientales que el proyecto puede causar en todas sus etapas, así como las medidas de mitigación para abordarlos que se estructuran en el Plan de Gestión Ambiental (SAyDS, 2019b, 15).

Asimismo, la Resolución N° 953/1997 dispuso que el Plan de Gestión Ambiental (PGA) incluido en el EEIA, una vez otorgado el certificado, sería de cumplimiento obligatorio por parte del peticionante y sujeto al régimen de control del ENRE e integraría el PGA general de la empresa. De este modo, la norma articuló el régimen de EIA de proyectos de ampliación con los requerimientos de gestión ambiental para las instalaciones de transporte eléctrico en operación, regulados por la Guía de Contenidos Mínimos del Plan de Gestión Ambiental (Resolución ENRE N° 32/1994). Conforme con esta Guía, los operadores de instalaciones de transporte debían elaborar y presentar al ENRE un PGA que contemple los requerimientos de la Resolución SE N° 15/1992, los lineamientos de dicha guía, así como el resto de la legislación ambiental vigente en la jurisdicción donde desarrolla su actividad la empresa. El PGA estaría sujeto a aprobación y auditoría por parte del ENRE y los operadores debían informar trimestralmente al ente los resultados de los diagnósticos ambientales y los datos obtenidos en los monitoreos de parámetros ambientales asociados a la actividad.

Con el dictado de la Resolución N° 77/1998 por parte de la SE, el ENRE adoptó la Resolución N° 1725/1998, que adecuó la normativa para el control de cumplimiento de los nuevos requerimientos de gestión ambiental, y derogó la Resolución N° 953/1997. De este modo, el ente dispuso que los peticionantes del CCNP debían presentar un EEIA —que designa también como “Informe de Impacto Ambiental” e “Informe de Evaluación de Impacto Ambiental”— realizado de conformidad con los lineamientos establecidos por la Resolución SE N° 77/1998 y los Criterios y Directrices establecidos en su Anexo. Dichos Criterios y Directrices definieron el alcance y contenido que debían contener los EEIA a ser presentados al ENRE, a la vez que constituyeron los términos de referencia para el proceso de revisión del mismo. Su contenido se incorpora al presente como Anexo II.

Por su parte, la Resolución N° 1725/1998 estableció que el EEIA debía ser presentado con anticipación suficiente a la realización de la audiencia pública prevista por la Ley N° 24.065 en su artículo 11, a fin de que pueda ser conocido por todos los interesados. En este sentido, es interesante destacar que este mecanismo de participación pública fue reglamentado por el ENRE en 1994 (Resolución N° 39/1994), y desde entonces es aplicado regularmente en el ámbito del organismo, incluido el procedimiento de Ampliaciones de los Sistemas Eléctricos (ENRE, 1994, 2008, 2011, s.f.). Asimismo, ya la Resolución ENRE N° 236/1996 reconoció en su fundamentación que “previo a la realización de la Audiencia Pública los interesados deben conocer el impacto ambiental que las obras pueden llegar a ejercer sobre el medio natural o ya modificado en parte por el hombre” (Considerandos).

Respecto de los requerimientos vinculados al PGA, la Resolución ENRE N° 1725/1998 dispuso, en línea con el régimen anterior, que el PGA de la construcción y operación debía ser presentado previo a la iniciación de la obra, el que sería de cumplimiento obligatorio por parte del peticionante, sujeto al régimen de control del ENRE e integraría el PGA general de la empresa.

La Resolución ENRE N° 274/2015 incorporó un cambio sustantivo en el proceso de EIA del sistema de transporte, al eliminar el requerimiento de presentación del EEIA previsto en la Resolución N° 1725/1998 y disponer que los peticionantes del CCNP deberán elaborar y presentar ante el ENRE los EsIA que estipulen las autoridades provinciales o nacionales competentes. De esta manera, la norma buscó “actualizar el marco normativo vigente a los fines de propiciar la delimitación de las competencias de los distintos organismos con respecto al poder de policía en materia ambiental” (Resolución ENRE N° 274/2015, Considerando 7), teniendo en cuenta que “de la interpretación armónica de los Artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, en materia ambiental, la jurisdicción es preeminentemente local” (Resolución ENRE N° 274/2015, Considerando 6).

Este esquema fue producto de un cambio de posición del ENRE, hacia el año 2010, acerca del alcance de sus facultades en materia ambiental, en particular, respecto de la fiscalización de normas ambientales. En este sentido, desde el año 1994, el ENRE desarrolló una significativa actividad regulatoria y de fiscalización en materia ambiental en los diferentes segmentos del sector —generación, transporte y distribución—, con

fundamento en el artículo 56, k) de la Ley N° 24.065, antes citado (ENRE, 1995, 1998, 2001, 2008, 2011). Una primera revisión del alcance de dichas facultades se evidencia en el marco de una auditoría de gestión ambiental realizada por la Auditoría General de la Nación (AGN) en el año 2009, con relación al control realizado por el ENRE respecto de las emisiones a la atmósfera provenientes de las centrales termoeléctricas. En este sentido, ante una recomendación de la AGN relativa a ejercer de forma oportuna y efectiva las facultades sancionatorias ante incumplimientos de la normativa del ENRE e intimar a las generadoras al cumplimiento de la normativa local y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, el ente respondió que “a partir de la puesta en vigor de las leyes de presupuestos mínimos 25.670 y 25.675, el ejercicio del poder de policía de las cuestiones ambientales está en manos de los organismos ambientales locales” (AGN, 2011, 73).

En seguimiento a dicha recomendación, en 2011 el ENRE derogó la Resolución ENRE N° 51/1995, que consideraba infracción de las obligaciones previstas para los generadores eléctricos por el artículo 17 de la Ley N° 24.065, toda violación de las normas técnicas previstas por la normativa nacional o local en materia de protección de los ecosistemas. Entre los fundamentos de dicha derogación, el ente señaló que “la competencia en materia ambiental [...] corresponde a la Nación en cuanto al dictado de Leyes que establecieron los presupuestos mínimos de protección y a las Provincias como autoridades locales en lo que se refiere a fiscalización y penalización” (Resolución ENRE N° 184/2011, Considerando 6). En esta línea, en su Informe Anual 2012, el organismo reportó que:

La regulación y el control de las obligaciones ambientales de los agentes del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) es realizada por las autoridades ambientales nacionales o provinciales, según corresponda. El ENRE lleva adelante procesos destinados a contribuir con el cuidado del ambiente en ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 56, inciso k) y las atribuciones conferidas por los incisos o) y s), de la Ley N° 24.065. Asimismo, debe destacarse que, desde 1994 cuando fue promulgada la Constitución Nacional, estas funciones están encuadradas en el artículo 41 de la misma (ENRE, 2012, 117).

En relación con el proceso de EIA del sistema de transporte, el primer paso en esta línea fue la incorporación de una instancia de verificación de la intervención de la autoridad ambiental local con competencia en la jurisdicción de emplazamiento del proyecto, en el proceso de evaluación de los EEIA, regulado por el Procedimiento para el Análisis y Aceptación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (Disposición Gabinete de Dirección y Coordinación de Procesos [GDyCP] ENRE N° 1/2012). Si bien se trataba de una instancia de verificación cuyo resultado no modificaba la continuidad del proceso, es interesante señalar que, de acuerdo con la práctica adoptada por el ente, en los casos en que el proyecto obtenía el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o equivalente a nivel local, el análisis que efectuaba el ENRE se remitía a los aspectos ambientales específicos del sector eléctrico, dando preeminencia a la intervención de la autoridad provincial (L. González Videla, entrevista, 24 de junio de 2013). Al respecto, se consideran aspectos ambientales específicos del sector el impacto visual, los impactos sobre la calidad de aire, nivel de

ruidos y radiointerferencia, y los impactos derivados de campos electromagnéticos de frecuencia extremadamente baja (L. González Videla, entrevista, 24 de junio de 2013).

Posteriormente, con la aprobación del Reglamento para las Ampliaciones de los Sistemas Eléctricos en el año 2014, el ENRE explicitó que el otorgamiento del CCNP, que comprende el reconocimiento de la aptitud técnica de la obra y su afectación al servicio público, no exime a los concesionarios del Servicio Público de Transporte de Electricidad de la obligación de tramitar los demás permisos que correspondan ante las autoridades municipales, provinciales o nacionales competentes (Resolución ENRE N° 33/2014). En esta línea, dispuso que dichos permisos o las constancias de su solicitud deberán presentarse en el ENRE, previo a la emisión del CCNP.

Es en este contexto que la Resolución N° 274/2015 dispuso que los petitionantes del CCNP deberán elaborar los EsIA que estipulen las autoridades provinciales o nacionales competentes, y derogó la Resolución N° 1725/1998, que definía los “Criterios y Directrices para la elaboración de los Informes de Impacto Ambiental a ser presentados ante el ENRE”. Sin embargo, el nuevo régimen no eliminó la instancia de evaluación de los impactos ambientales por parte del ente: dichos EsIA deben ser presentados también ante el ENRE, “a los efectos que éste verifique que se da estricto cumplimiento a las obligaciones emergentes de las Resoluciones de la Secretaría de Energía (SE) N° 15/1992 y N° 77/1998” (artículo 3). Asimismo, la misma norma estableció que, una vez concluida la obra, deberá comunicarse al ENRE la puesta en servicio de la misma, e incorporarse la Auditoría Ambiental de Cierre a la Planificación Ambiental del agente de que se trate,

dentro del marco de su Sistema de Gestión Ambiental (artículo 5). En este sentido, es relevante mencionar que en el año 2001 el régimen de PGA para las instalaciones en operación fue reemplazado por la Resolución ENRE N° 555/2001, que dispuso la implementación de un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) de base documental, que debe estar certificado por una entidad de Certificación de Sistemas de Calidad y sujeto a auditorías anuales a cargo de un organismo de certificación acreditado, así como auditorías eventuales por parte del ENRE.

A modo de síntesis, la Figura 5 resume el régimen de EIA que establece el Marco Regulatorio Eléctrico para proyectos de ampliaciones del SADI.

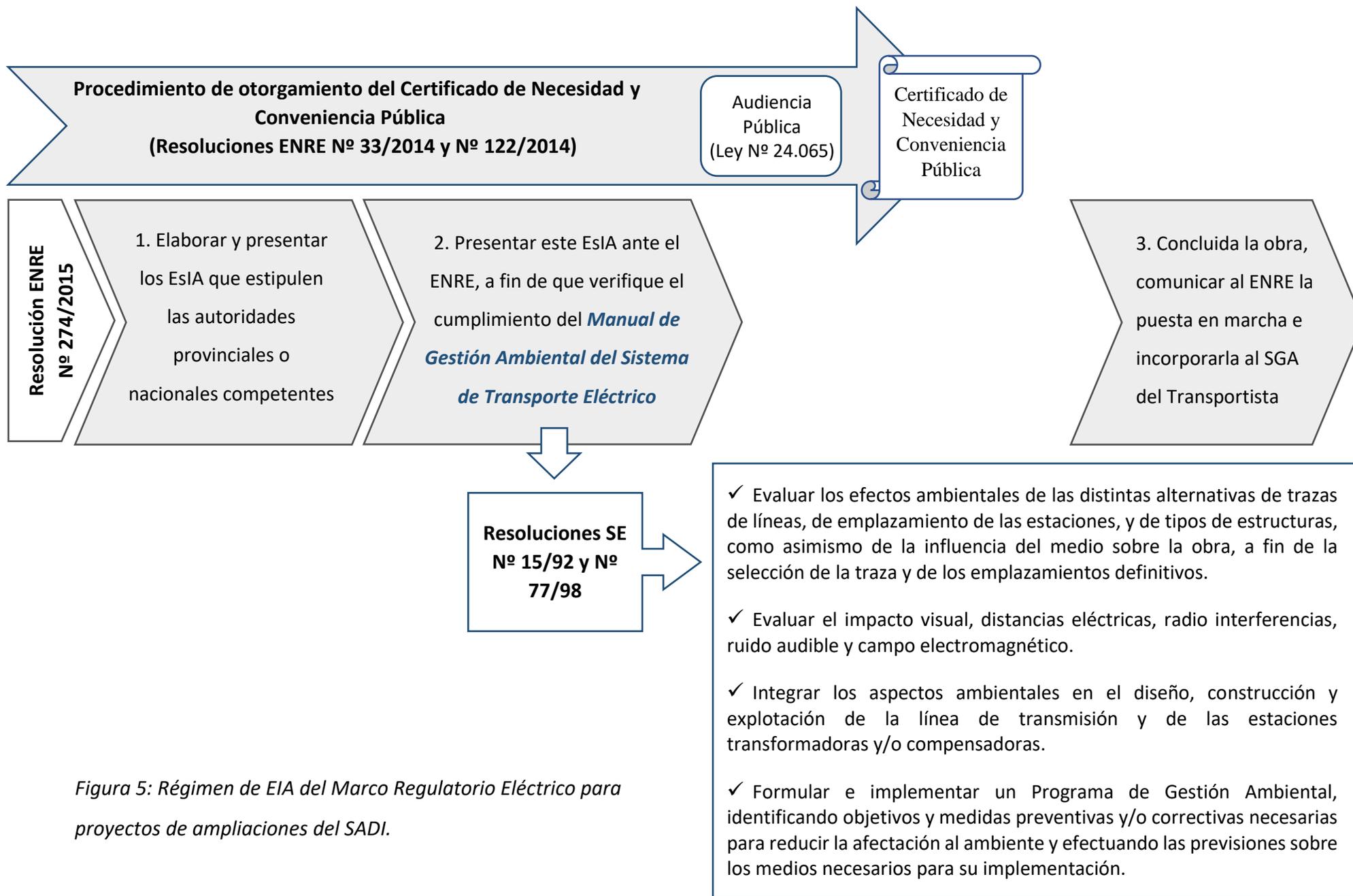


Figura 5: Régimen de EIA del Marco Regulatorio Eléctrico para proyectos de ampliaciones del SADI.

### **1.5. La evolución de la distribución de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental en el ámbito federal**

De acuerdo con el desarrollo que tuvo la EIA en nuestro país —presentado brevemente en el apartado 1.3—, esta herramienta fue incorporada en nuestro sistema a través de diferentes regulaciones sectoriales, antes de contar con una norma general en la materia (Esain, 2004; Martin & Pinto, 2012). En consecuencia, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional la competencia para realizar el procedimiento fue asumida por las distintas áreas sectoriales (SAyDS, 2017). En el caso del régimen de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal, como fue analizado, la EIA fue institucionalizada por la SE y luego desarrollada en el ámbito del ENRE, quien la lleva adelante en el marco del procedimiento administrativo de Ampliaciones de la Capacidad de Transporte de Energía Eléctrica.

Con la sanción de la Ley N° 25.675 —Ley General del Ambiente (LGA)—, que estableció una serie de presupuestos mínimos básicos en materia de EIA, la autoridad ambiental nacional fue designada como autoridad de aplicación de dicha ley (Decreto N° 481/2003). No obstante, la SAyDS no desarrolló un papel de liderazgo en relación con la EIA. En este sentido, en el Informe sobre el Estado del Ambiente 2012 ha reportado que:

Si bien estos estudios son competencia de las autoridades locales (municipales o provinciales), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su carácter de Autoridad Ambiental Nacional, realiza actividades que incluyen desde evaluación de Estudios de Impacto Ambiental de importantes proyectos, hasta actividades de

formación profesional. (...) La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha colaborado en la revisión de evaluaciones de impacto ambiental a solicitud de diversos organismos, abarcando numerosos y diversos casos de proyectos de obras y actividades (...). También se presta colaboración técnica y asesoramiento sobre evaluaciones de impacto ambiental realizadas por organismos nacionales, provinciales y municipales, organizaciones no gubernamentales, así como particulares interesados (SAyDS, 2012, 312).

Sin embargo, en los últimos años el Gobierno nacional ha buscado transformar el rol de la autoridad ambiental nacional en relación con la EIA, en el marco de una estrategia de fortalecimiento de los estándares en la materia (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; Piñera, 2019). Con este objetivo, en el año 2017, el Poder Ejecutivo Nacional resolvió concentrar la competencia de evaluar el impacto ambiental de todos los proyectos que se desarrollen en la órbita de la Administración Pública Nacional, en favor del actual MAyDS (Decreto Nº 934/2017). Esta decisión fue fundamentada tanto en su designación como autoridad de aplicación de la Ley Nº 25.675, como en la jerarquización del área y la priorización de la política ambiental a nivel nacional con la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en diciembre de 2015 (Decreto Nº 934/2017, Considerandos 1 y 3). En esta línea, en el año 2018 se creó una repartición específica para la definición de políticas, programas, proyectos de evaluación ambiental y herramientas ambientales estratégicas: la Dirección Nacional de Evaluación Ambiental (Decisiones Administrativas Nº 311/2018 y Nº 262/2020, Anexo II). A la vez, se creó la Dirección de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica —actualmente

Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Análisis de Riesgo Ambiental—, que tiene como acción particular sustanciar el procedimiento de EIA en el ámbito de competencia nacional (Decisiones Administrativas N° 311/2018 y N° 262/2020, Anexo IV).

En cuanto a la implementación del nuevo régimen de competencia federal de EIA, hasta la fecha del presente trabajo, la autoridad ambiental nacional avanzó únicamente en dos ámbitos de jurisdicción federal exclusiva: el Puerto de Buenos Aires y la actividad hidrocarburífera en la Plataforma Continental Argentina (Resolución Conjunta MT y SGAYDS N° 1 /2019 y Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, respectivamente). Pese a la asignación de la competencia en favor de la autoridad ambiental, dichas regulaciones adoptaron un esquema de articulación de competencias ambiental y sectorial, en el que el MAyDS es el responsable de sustanciar el procedimiento de EIA y emitir la DIA, mientras que la autoridad sectorial tiene a su cargo el control y la fiscalización del cumplimiento de la DIA y su correspondiente PGA, con la colaboración del MAyDS en caso de que lo requiera.

#### **1.6. Los desafíos de la articulación de competencias para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal**

El análisis del régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica en jurisdicción federal, permite identificar diferentes desafíos vinculados a la articulación de competencias. Por una parte, el particular esquema que adoptó el ENRE

para regular la EIA de los proyectos de transporte de energía eléctrica plantea diferentes desafíos vinculados a la articulación interjurisdiccional, considerando que cada provincia evalúa el impacto ambiental de los proyectos en su territorio de acuerdo con el procedimiento establecido en su jurisdicción, y ello resulta en diferentes niveles de exigencias, requisitos y contenidos específicos definidos en los procedimientos provinciales de EIA.

Una primera serie de estos desafíos se presenta con relación a la existencia de dos procesos que tienen por objetivo evaluar los impactos ambientales de un mismo proyecto, aun cuando dicha evaluación pueda tener diferentes alcances. Con el dictado de la Resolución N° 274/2015, el ENRE buscó limitar su intervención al control de cumplimiento de las disposiciones del Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico, dejando la evaluación del EsIA a cargo de la autoridad ambiental local. Sin embargo, teniendo en cuenta que no hay una regulación de los contenidos de los EsIA de estos proyectos común a todas las jurisdicciones, tal delimitación no parece sencilla. En este sentido, de acuerdo con la práctica adoptada por el ENRE en el marco del Procedimiento para el Análisis y Aceptación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (Disposición GDyCP ENRE N° 1/2012), en los casos en que el proyecto obtenía el CAA, DIA o equivalente a nivel local, el análisis del ente se remitía a los aspectos ambientales específicos del sector eléctrico. No obstante, al momento se encontraba vigente la Resolución ENRE N° 1725/1998, que requería la presentación de un EEIA realizado de conformidad con la Resolución SE N° 77/1998 y los Criterios y Directrices por ella establecidos. Por su parte, aun en el supuesto de que cada autoridad de

aplicación evalúe elementos diferentes de un mismo EsIA, el esquema vigente supone una doble carga administrativa para el proponente del proyecto, que debe presentar dicho estudio en el marco de dos procedimientos administrativos diferentes. Asimismo, como resultado de cada intervención, cada autoridad se expide acerca del mismo proyecto: el ENRE a través de una “Nota de Aceptación” en el marco del Procedimiento para el Análisis y Aceptación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental; la autoridad ambiental local mediante la emisión de un acto administrativo —CAA, DIA o equivalente— (SAyDS, 2018a). Ello implica, por una parte, una carga administrativa para las autoridades de aplicación que podría reducirse, y por otra, más relevante aún, la posibilidad que se adopten decisiones encontradas acerca de la factibilidad ambiental de un proyecto.

Vinculado al anterior, se identifica un segundo conjunto de desafíos, respecto de la ausencia de especificaciones técnicas que determinen el alcance y los contenidos de los EsIA para los proyectos de transporte de energía eléctrica, aplicables en todas las jurisdicciones, que constituyan a la vez términos de referencia que orienten el proceso de revisión. En relación con ello, la SAyDS (2019b, 20) ha señalado que la determinación del alcance “es clave para la calidad del EsIA y la eficiencia y efectividad de la evaluación”. Asimismo, “permite enfocar los estudios a realizar hacia los temas más importantes a considerar en la toma de decisiones, evitando la producción de informes excesivamente largos y de información no relevante para el análisis de los impactos” (SAyDS, 2019b, 20). Esta cuestión cobra especial relevancia considerando que la mayoría de las provincias han establecido contenidos para los EsIA (SAyDS, 2018a), lo que resulta

en más de veinte regulaciones para dichos contenidos a nivel provincial. En este contexto, un elemento que resulta de interés destacar es el requerimiento de análisis de alternativas, que establece el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico y que la SAyDS reconoce como un aspecto clave en la evaluación de impactos ambientales, aunque la práctica indica que es uno de los menos abordados (SAyDS, 2019b, 43). Al respecto, al año 2018 solo el 46% de los marcos normativos provinciales de EIA especificaban análisis de alternativas (SAyDS, 2018a). Por otra parte, no todas las jurisdicciones requieren un PGA detallado previo a la emisión de DIA, por lo que las acciones planteadas en el PGA pueden ser lineamientos básicos al momento de la obtención de la aprobación de la factibilidad ambiental del proyecto (SAyDS, 2019a, 30; 2019b, 76). En este sentido, el Manual de Gestión Ambiental establece:

Como parte del Proyecto Ejecutivo, se definirán en detalle, los objetivos y el plan de acción del Programa de Gestión Ambiental, el que precisará los temas a desarrollar, los medios a emplear, la oportunidad de ejecución de las respectivas medidas y sus costos correspondientes. Se definirá asimismo el sistema de evaluación periódica necesario, para el control y seguimiento de la gestión (Resolución SE N° 15/1992, Anexo I, 3.3.4).

Un tercer grupo de desafíos se plantea con relación a la etapa de seguimiento y control de cumplimiento del PGA de los proyectos de transporte del SADI. Entre las delimitaciones de funciones que fijó la Resolución ENRE N° 274/2015, se eliminó la intervención del ente en el control de cumplimiento del PGA de la construcción, quedando éste a cargo de las autoridades ambientales locales. Sin embargo, a nivel

provincial, y de acuerdo con lo señalado más arriba, no todas las jurisdicciones requieren un PGA detallado previo a la emisión de DIA, por lo que las acciones planteadas en el PGA pueden ser lineamientos básicos al momento de la obtención de la aprobación de la factibilidad ambiental del proyecto. Asimismo, el Diagnóstico de la Evaluación Ambiental desarrollado por la SAyDS (2018, 36; 2019a, 30) reporta que solo catorce jurisdicciones contaban con renovación periódica de la licencia ambiental en el 2018, y dentro de ellas, no en todos los casos se requiere la revisión del PGA para renovación de la DIA, CAA o equivalente. Por su parte, solo nueve provincias informaron la existencia de un mecanismo de seguimiento o fiscalización del proyecto previsto luego de otorgada la licencia ambiental (SAyDS, 2019a, 31). Ante este contexto, la Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental de la SAyDS (2019b, 76) indica que “el PGA debe planificarse en el marco de la gestión ambiental adaptativa, de forma que permita incorporar información resultante de los monitoreos, realizar ajustes y mejoras de gestión”, y en esta línea, “debe abordarse a través de un proceso sistemático e iterativo de revisión periódica, monitoreo e incorporación de nuevos conocimientos, y asunción de compromisos de mejora de la gestión a la luz de la nueva información”. Sumado a ello, considerando que la gestión ambiental en la etapa de operación se basa en los hallazgos del proceso de EIA, el PGA de la etapa de construcción puede constituir la interfaz entre el proceso de EIA y la fase de operación (United Nations Environment Programme [UNEP], 2018, 77). Tomando en cuenta estas recomendaciones, será esencial asegurar el control de cumplimiento de los PGA en la etapa de construcción y su actualización para una gestión ambiental efectiva de los proyectos del sistema de transporte eléctrico de jurisdicción federal.

A su vez, se identifica una cuarta serie de desafíos vinculados a los proyectos de ampliaciones del sistema de transporte que se emplacen en dos o más jurisdicciones provinciales. En función de las características del SADI, este tipo de proyectos es frecuente en nuestro país y se han presentado diversos casos en el marco de los Planes Federales de Transporte Eléctrico I y II (Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, s.f.a, s.f.b). Asimismo, un ejemplo reciente es el de la ampliación del sistema de transporte para la Interconexión en 500 kV de las Estaciones Transformadoras Charlone y Río Diamante, que involucra cinco jurisdicciones provinciales: Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Córdoba (Resolución ENRE N° 88/2019). Dado que el régimen establecido por la Resolución ENRE N° 274/2015 no contiene disposiciones al respecto, los peticionantes del CCNP deben presentar al ente los diferentes EsIA presentados en las jurisdicciones locales. En consecuencia, el ENRE realiza la evaluación de los impactos ambientales del proyecto a partir de los EsIA de diferentes segmentos o tramos, lo que no garantiza una evaluación integral del mismo. En este sentido, el régimen de la derogada Resolución ENRE N° 1725/1998 —que requería la presentación de un EEIA realizado de conformidad con la Resolución SE N° 77/1998 y los Criterios y Directrices por ella establecidos— aseguraba la elaboración de un EsIA que contemple la integralidad de los proyectos emplazados en dos o más jurisdicciones provinciales. Sin embargo, dicha regulación no contemplaba mecanismos de articulación con los procedimientos de EIA provinciales. De esta manera, será necesario promover esquemas de articulación de competencias que garanticen una evaluación ambiental integral de los proyectos, a la vez que aseguren la evaluación ambiental a nivel local. Por último, es importante destacar que, en estos supuestos de

intervención de múltiples jurisdicciones, se vuelven más complejos los desafíos analizados respecto de la duplicación de procesos de EIA, la ausencia de especificaciones técnicas que determinen el alcance y los contenidos de los EsIA, y el seguimiento, monitoreo y control del PGA.

Por su parte, el régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica en jurisdicción federal también enfrenta desafíos en cuanto a la articulación de competencias ambientales y sectoriales en el nivel federal de gobierno. El nuevo régimen federal de distribución de competencias de EIA, que concentró esta potestad en la autoridad ambiental nacional (Decreto N° 934/2017), plantea la necesidad de reconsiderar los arreglos institucionales para la EIA de proyectos de transporte de electricidad del SADI. Ello implicará, por una parte, revisar el procedimiento administrativo definido por el ENRE en su Resolución N° 274/2015 y los requerimientos establecidos por la SE en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998), y adecuarlos a los lineamientos de la Ley N° 25.675. Por otra parte, involucrará la revisión del alcance de la competencia de ambos organismos en materia de evaluación ambiental. En este sentido, es interesante recordar que a través de la Resolución N° 274/2015, el ENRE buscó limitar el alcance de su competencia en esta materia, dando preeminencia a las jurisdicciones provinciales. No obstante, la misma norma reconoce que “siendo el ENRE la Autoridad de Aplicación para el control del efectivo cumplimiento de la Resolución SE N° 77/1998, le corresponde dictar las normas complementarias atinentes a los procedimientos que deben seguir las empresas sujetas a las mismas” (Resolución ENRE N° 274/2015,

Considerando 2); y, en consecuencia, dispone que los “EslA [que estipulen las autoridades provinciales o nacionales competentes] también deberán ser presentados ante el ENRE por los peticionantes del Certificado de Conveniencia y Necesidad Pública [...] a los efectos que éste verifique que se da estricto cumplimiento a las obligaciones emergentes de las Resoluciones de la SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE) N° 15/1992 y N° 77/1998” (Resolución ENRE N° 274/2015, artículo 2). De esta manera, será relevante que la implementación del nuevo régimen de competencia para la EIA de los proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal considere la normativa sectorial existente y promueva su adecuación y/o articulación, según corresponda. A su vez, teniendo en cuenta los desafíos de la articulación interjurisdiccional aquí identificados para el régimen sectorial, será importante que la instrumentación de un nuevo procedimiento federal de EIA contemple su articulación con los procedimientos provinciales.

Esta revisión de los desafíos vinculados a la articulación de competencias de los procesos de EIA de proyectos del sistema de transporte de energía eléctrica sujeta a jurisdicción federal (sintetizados en la Tabla 3), permite orientar el análisis de las próximas secciones hacia la identificación de oportunidades para fortalecer dicha articulación y mejorar la aplicación de la herramienta en el caso de estudio.

*Tabla 3: Desafíos vinculados a la articulación de competencias de procesos de EIA de proyectos del sistema de transporte de energía eléctrica sujeta a jurisdicción federal.*

<b>Desafíos vinculados a la articulación de competencias de procesos de EIA de proyectos del sistema de transporte de energía eléctrica sujeta a jurisdicción federal</b>	
<b>Articulación vertical</b>	<b>Articulación horizontal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de dos procesos que tienen por objetivo evaluar los impactos ambientales de un mismo proyecto</li> <li>• Ausencia de especificaciones técnicas que determinen el alcance y los contenidos de los EsIA, aplicables en todas las jurisdicciones, que constituyan a la vez términos de referencia que orienten el proceso de revisión</li> <li>• Ausencia de un mecanismo que garantice el seguimiento y control de cumplimiento del PGA en todas las jurisdicciones</li> <li>• Ausencia de un EsIA integral en los proyectos de ampliaciones del sistema de transporte que se emplacen en dos o más jurisdicciones provinciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de reconsiderar los arreglos institucionales para la EIA de proyectos de transporte de electricidad del SADI: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revisión del procedimiento administrativo definido por el ENRE (Resolución N° 274/2015) y los requerimientos establecidos en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998), y adecuación a los lineamientos de la Ley N° 25.675.</li> <li>○ Revisión del alcance de la competencia del ENRE y la SE en materia de evaluación ambiental</li> </ul> </li> <li>• Necesidad de considerar la normativa sectorial preexistente en la implementación del nuevo régimen de competencia para la EIA de los proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal, y promover su adecuación y/o articulación.</li> </ul>

## **SEGUNDA PARTE: OPORTUNIDADES PARA LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**

A partir de los desafíos vinculados a la articulación de competencias que plantea la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica en jurisdicción federal, identificados en la primera parte, esta sección se propone indagar acerca de las oportunidades para fortalecer dicha articulación y mejorar la aplicación de la herramienta. Con este objetivo, se analizan tres mecanismos de articulación de competencias: las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, el COFEMA y el esquema que plantea el régimen de EIA de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina. En tanto los dos primeros abordan la articulación vertical o interjurisdiccional, el tercero plantea un esquema de articulación de competencias ambientales y sectoriales a nivel federal.

### **2.1. Las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental**

#### **2.1.1. La distribución de competencias ambientales y las normas de presupuestos mínimos de protección**

La reforma constitucional de 1994 operó un cambio sustantivo en nuestro sistema jurídico al definir el reparto de competencias ambientales. Con anterioridad a la reforma, dado que no se preveía una delegación expresa por las provincias en favor de la Nación, por regla general la competencia ambiental quedaba asignada a la esfera local (Gelli, 1997). No obstante, las atribuciones de dictar los códigos de fondo, reglar el

comercio interprovincial y proveer a la prosperidad del país, facultaban al Congreso Nacional a dictar normas vinculadas con la explotación de los recursos naturales y su protección, el ambiente y la protección de la salud pública (Gelli, 1997). Tal fue el caso de la cláusula ambiental incorporada al régimen federal de la energía eléctrica por la Ley Nº 24.065 sancionada en 1992, en base a la cual se desarrolló el marco normativo de EIA objeto de este trabajo.

De acuerdo con la distribución de competencias ambientales establecida por la reforma, “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” (CN, artículo 41, tercer párrafo). De este modo, se incorporó un esquema de competencias concurrentes sin antecedentes en nuestro sistema, en el que ambos órdenes son llamados a concurrir de manera *complementaria* en la función de legislar en materia ambiental: la Nación concurre con normas de presupuestos mínimos, las provincias con normas que los complementan (Esain, 2008, 234). Se trata de un esquema derivado del federalismo de concertación o cooperativo, que promueve la construcción de consensos entre los diferentes niveles de gobierno, por oposición al federalismo clásico que enfatizaba la separación de las dos esferas políticas (Díaz Ricci & De la Vega de Díaz Ricci, 2009, 156; Esain, 2008, 235; Sabsay, 1997, Sección IV, párr. 1).

Conforme explica Daniel Sabsay (1997, Sección I, párr. 4), el alcance de este esquema debe interpretarse con una visión integradora de las restantes disposiciones

constitucionales que le son concordantes. En primer lugar, corresponde recurrir al principio general de división de competencias entre la Nación y las provincias, que surge del artículo 121, CN: las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 1). En consecuencia, la Nación posee una competencia de excepción, que resulta de una delegación expresa, hecha a su favor por parte de las provincias (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 1). Luego, dado que los presupuestos mínimos deberán aplicarse necesariamente en relación con el uso de los recursos naturales, debe observarse la disposición del artículo 124, *in fine*, que establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 2). Teniendo en cuenta que al titular del dominio le compete el ejercicio de las jurisdicciones susceptibles de ser ejercitadas sobre los mismos, la combinación de las disposiciones del artículo 41, tercer párrafo y el 124, *in fine*, “induce a pensar que la delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos” (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 2).

Asimismo, en la interpretación del alcance del reparto de competencias ambientales también deben considerarse otros artículos de la CN que hacen a la cuestión federal y que han sido introducidos por la reforma, con un claro rumbo hacia la recuperación del federalismo y el fortalecimiento del ámbito local (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 3). Entre ellos, las cláusulas de establecimientos de utilidad nacional —que reconoce a las autoridades locales los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de sus fines específicos— (artículo 75, inc. 30,

CN), de autonomía municipal (artículo 123, CN) y de nuevas potestades provinciales (artículo 124, primera parte, CN), entre otras (Sabsay, 1997, Sección III, párr. 3).

En consecuencia, el mismo autor advierte acerca de las dificultades que plantea este modelo para determinar el *quantum* de la delegación de facultades desde las provincias a la Nación, al momento de legislar en materia ambiental (Sabsay, 1997, Sección IV, párr. 1). Dichas dificultades, que explican el tiempo transcurrido entre la reforma constitucional y la sanción de las primeras leyes de presupuestos mínimos en el año 2002, se centran fundamentalmente en la determinación del alcance del concepto de presupuesto mínimo (Sabsay, 2002, 11). En un análisis sobre la discusión de este concepto —que no existía en nuestro sistema de derecho antes de la reforma—, Marta Juliá (2005) sistematizó tres posiciones doctrinarias claramente diferenciadas sobre su alcance. Una posición restrictiva, donde el alcance se limita a un piso o umbral fijado por valores o límites equiparables a estándares; una posición intermedia, que es coincidente en la necesidad de fijar límites y valores y entiende que el concepto puede albergar algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniformes y, en algún caso, la guía de objetivos políticos mínimos; y una posición amplia, que comprende que es una verdadera delegación de la temática ambiental, y por lo tanto bajo el rubro de presupuestos mínimos podrían incluirse todos los aspectos (Juliá, 2005, 102).

La LGA, sancionada en 2002, definió el concepto de presupuesto mínimo de protección en los siguientes términos:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (Ley N° 25.675, artículo 6).

Aun cuando esta definición no ha resuelto la discusión en torno al concepto de presupuesto mínimo (Barale et al, 2016), su relevancia se manifiesta en el rol que ocupa la Ley N° 25.675 en nuestro sistema normativo ambiental. La LGA estableció “los 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” (Ley N° 25.675, artículo 1). Conforme explican Sabsay y Di Paola (2003, Sección I, párr. 3), la LGA es una ley *marco* en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental, que provee el andamiaje institucional básico sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos. Ella plantea los elementos y herramientas fundamentales de la política ambiental nacional, tales como los objetivos y principios que deben regirla, y los instrumentos de gestión ambiental (Sabsay & Di Paola, 2003, Sección I, párr. 3). De esta manera, la LGA nuclea los contenidos esenciales o *presupuestos mínimos marco*, los que son desarrollados en leyes *sectoriales o particulares de presupuestos mínimos*, y que terminarán de cubrir los contenidos mínimos de la estructura del sistema normativo

nacional (Esain, 2008, 180). Asimismo, en su carácter de ley marco de presupuestos mínimos, la LGA establece pautas para la interpretación y aplicación de todo el sistema normativo ambiental (Esain, 2008, 194). Por una parte, establece que “sus disposiciones son de orden público, y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta” (Ley N° 25.675, artículo 3). Por otra parte, dispone que la interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los principios de la política ambiental que ella establece (Ley N° 25.675, artículo 4). Por lo tanto, la LGA cumple un rol institucional primordial: constituye el marco que nutre a las normas especiales referidas a cada tema de políticas públicas en materia ambiental e instruye los contenidos de las normas de complemento provincial (Esain, 2008, 195).

Un aspecto vinculado a la delimitación del alcance de la competencia de la Nación para el dictado de las normas de presupuestos mínimos, que también ha sido motivo de debate, es el de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional. En particular, esta potestad ha sido fuertemente discutida en el ámbito del COFEMA (Esain, 2008, 297; Langbehn, 2017, 90), el organismo responsable de instrumentar el sistema federal de coordinación interjurisdiccional establecido por la LGA y al que diversas leyes particulares de presupuestos mínimos le han asignado un rol en su implementación (respecto de este tema, ver sección 2.2.1). En este sentido, la LGA instruye al Poder Ejecutivo Nacional a proponer a la Asamblea del COFEMA el dictado de recomendaciones o de resoluciones, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese

organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos (Ley Nº 25.675, artículo 24). Sin embargo, nada dice respecto del rol del Poder Ejecutivo y la manera en que se debe llevar adelante la reglamentación de estas normas (Esain, 2008, 320). La posición restrictiva sostenida por el COFEMA respecto de las facultades reglamentarias de la Nación —consolidada en la Resolución COFEMA Nº 92/2004—, ha resultado en muchos casos en la ausencia de reglamentación de estas leyes, actuando en detrimento de su implementación (Di Paola, 2006, 29; Langbehn, 2017, 90).

En cuanto a la ejecución administrativa de las normas ambientales, la competencia corresponde esencialmente a las autoridades locales (Esain, 2008, 410). Esta regla general se desprende del tercer párrafo del artículo 41 de la CN, cuando dispone que las jurisdicciones locales no deben ser alteradas, conforme lo ha interpretado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa “Roca Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de” (16/05/1995, Fallos: 318:992) (Esain, 2008, pág. 549; Sabsay, 1997, Sección III). Sin embargo, esta regla no es absoluta y excepcionalmente habrá competencia federal ambiental en aquéllos supuestos en que existan intereses interjurisdiccionales que excedan los intereses netamente locales (Esain, 2008, 410). Es el caso de los supuestos de afectación interjurisdiccional del ambiente, establecimientos de utilidad nacional (artículo 75, inc. 30, CN) y otros ámbitos sometidos a jurisdicción nacional (artículo 75, inc. 13) (Esain, 2008, 423). No obstante, el ejercicio de estas competencias también requerirá de la adopción de mecanismos de concertación con intervención de los diferentes órdenes de gobierno (Díaz Ricci & De la Vega de Díaz Ricci,

2009, 156; Esain, 2008, 569). En este sentido, la CSJN ha señalado la relevancia de los mecanismos de concertación entre la Nación y las provincias en materia ambiental en el marco de la causa “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LITSA) c/ Corrientes, Provincia de”, en la que reconoció la preeminencia de la jurisdicción federal en materia de policía ambiental del servicio público de transmisión de energía eléctrica a través del SADI, con fundamento en el artículo 75, inc. 13 de la CN (18/11/1999, Fallos: 322:2862).

### **2.1.2. Presupuestos mínimos de protección en materia de evaluación de impacto ambiental**

La LGA reconoció a la EIA como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, y estableció una serie de presupuestos mínimos para su aplicación en todo el territorio argentino. En primer lugar, la norma dispuso que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de EIA, previo a su ejecución (Ley N° 25.675, artículo 11). Respecto del procedimiento, se definieron los siguientes requerimientos mínimos: (i) las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente; (ii) las autoridades competentes determinarán la presentación de un EsIA, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular; (iii) dichas autoridades deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una DIA en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados (Ley N° 25.675, artículo 12). Luego, en cuanto al contenido de los EsIA, la LGA estableció que “deberán contener,

como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos” (Ley N° 25.675, artículo 13). Por su parte, al definir los presupuestos mínimos de protección en materia de participación ciudadana, la norma dispuso que ella “deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (Ley N° 25.675, artículo 21).

De esta manera, la LGA en su carácter de ley marco, estableció los presupuestos mínimos de protección básicos o esenciales de la EIA como instrumento de política y gestión ambiental, que luego serían desarrollados en una ley particular de presupuestos mínimos en la materia (Esain, 2004, 185; 2008, 178 y 638). Sin embargo, hasta el momento nuestro país no cuenta con una ley específica que regule de manera uniforme el procedimiento de EIA a nivel nacional, siguiendo los lineamientos de la ley general. En este sentido, si bien desde la sanción de la LGA se han presentado en el ámbito del Congreso de la Nación trece proyectos legislativos con el objetivo de regular los presupuestos mínimos de EIA, ninguno de ellos logró convertirse en ley (Diputados Argentina, s.f.; Senado Argentina, s.f.).

Teniendo en cuenta el desarrollo que tuvo la EIA en nuestro país, contar con una ley de estas características sería de especial relevancia para nuestro sistema. Conforme fue referido en la primera parte de este trabajo (apartado 1.3), la EIA tuvo una amplia

recepción normativa a nivel provincial con anterioridad a la sanción de la LGA. Asimismo, también con anterioridad al año 2002 se han regulado diferentes procesos de EIA a nivel sectorial, como es el caso de del transporte de energía eléctrica en jurisdicción federal en estudio, entre otros. Por su parte, actualmente todas las provincias y la CABA han regulado la EIA. Como resultado de este desarrollo normativo, existen en el país diferentes niveles de exigencias, requisitos y contenidos específicos definidos para los procedimientos de EIA, considerando la jurisdicción y el sector que se trate.

En este contexto, una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que regule los diferentes aspectos del procedimiento de EIA y establezca criterios y requerimientos homogéneos para todo el país, se presenta como un mecanismo relevante para la articulación interjurisdiccional en los procesos de EIA de los proyectos de transporte de electricidad en el ámbito del SADI. A partir de los desafíos identificados en la primera parte, esta sección se propone evaluar de qué manera una ley particular de presupuestos mínimos en materia de EIA podría contribuir al fortalecimiento de dicha articulación. Con este objetivo, en el próximo apartado se analizan las alternativas que proponen los proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA presentados en el Congreso.

### **2.1.3. Alternativas para la articulación interjurisdiccional a partir de los proyectos de ley de presupuestos mínimos en materia de evaluación de impacto ambiental**

Conforme fue adelantado en el apartado anterior, desde la sanción de la LGA se han presentado ante el Congreso de la Nación trece proyectos de ley con el objetivo de regular los presupuestos mínimos en materia de EIA. Aunque con diferente grado de avance en el trámite legislativo, a la fecha ninguno de ellos ha logrado convertirse en ley. El proyecto de ley que alcanzó el mayor avance fue la iniciativa presentada en el año 2006 por el Senador Pampuro (S-2483/2006), que obtuvo media sanción en su cámara de origen en marzo de 2007. Con la aprobación del Senado, el proyecto fue girado a Diputados (3-S-2007), donde fue sometido a un amplio debate en el ámbito de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, con la participación de diversos actores sectoriales y de diferentes niveles de gobierno (Alzari, Coria, & Devia, 2016, Sección 11). Asimismo, el proyecto fue analizado y revisado tomando en cuenta el proyecto de Ley de la Diputada Müller (1174D-2006), también con media sanción en su cámara de origen (Alzari, Coria, & Devia, 2016, Sección 11). El texto acordado obtuvo dictamen favorable en reunión conjunta de las Comisiones de Recursos Naturales y Legislación General, y fue aprobado en la sesión del 10 de diciembre de 2008. Sin embargo, una vez devuelto al Senado para dar continuidad al trámite legislativo —en virtud de las modificaciones incorporadas—, el proyecto permaneció en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde perdió estado parlamentario en el año 2010.

Al momento de elaboración de este trabajo, son cuatro los proyectos de ley en materia de presupuestos mínimos de EIA que tienen estado parlamentario. En la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley presentado por el Diputado Menna en marzo de 2020 (850-D-2020), que retoma el proyecto presentado originalmente por la Diputada Hilma Ré (5543-D-2013), así como el proyecto presentado en 2016 (5996-D-2016) y 2018 (71-D-2018) por el Diputado Villalonga. En tanto, en el Senado son tres las iniciativas vigentes: el proyecto de Ley presentado por la Senadora Crexell en julio de 2018 (S-2362/2018) y reproducido en marzo de 2020 (S-150/2020); el proyecto de Ley presentado por el Senador Bullrich en junio de 2019 (S-1882/2019) y reproducido en marzo de 2021 (S-186/2021); y el proyecto de Ley presentado por el Senador Snopek en marzo de 2020 (S-197/2020).

Teniendo en cuenta que varios proyectos de ley retoman iniciativas anteriores, el análisis de alternativas se desarrolla a partir de la iniciativa del Senador Pampuro (en sus tres versiones, S-2483/2006 original y definitiva y 3-S-2007), y los cuatro proyectos de ley con estado parlamentario (Menna en Diputados; Crexell, Bullrich y Snopek en el Senado). A su vez, en base a los desafíos identificados en la primera parte, vinculados a la articulación interjurisdiccional, el análisis se enfoca en el tratamiento de los siguientes elementos o aspectos por cada uno de los proyectos de ley: (i) contenidos o especificaciones técnicas de los EsIA, (ii) seguimiento y control de cumplimiento del PGA, y (iii) procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales. Este último contempla tanto los desafíos vinculados a la duplicación de procedimientos, producto de la concurrencia de competencias nacionales y provinciales, como aquéllos asociados a la

evaluación integral de los impactos, que plantean los proyectos emplazados en dos o más jurisdicciones provinciales. La Tabla 4 sistematiza los proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA seleccionados para el análisis de alternativas, y los aspectos a ser tratados.

*Tabla 4: Proyectos de ley de presupuestos mínimos seleccionados para el análisis de alternativas para la articulación interjurisdiccional y aspectos a ser evaluados.*

<b>Proyectos de ley de presupuestos mínimos seleccionados para el análisis de alternativas para la articulación interjurisdiccional</b>	<b>Aspectos de los proyectos de ley a ser evaluados</b>
Proyecto de Ley del Senador Pampuro S-2483/2006, texto original	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contenidos o especificaciones técnicas de los EsIA</li> <li>2. Seguimiento y control de cumplimiento del PGA</li> <li>3. Procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales</li> </ol>
Proyecto de Ley del Senador Pampuro S-2483/2006, texto definitivo	
Proyecto de Ley del Senador Pampuro 3-S-2007, texto definitivo	
Proyecto de Ley del Diputado Menna 850-D-2020	
Proyecto de Ley de la Senadora Crexell S-2362/2018 (reproducido como S-150/2020)	
Proyecto de Ley del Senador Bullrich S-1882/2019 (reproducido como S-186/202)	
Proyecto de Ley del Senador Snopek S-197/2020	

### **2.1.3.1. Contenidos mínimos de los EsIA**

En relación con los desafíos que plantea la ausencia de especificaciones técnicas para la realización de los EsIA, todas las iniciativas en consideración determinan contenidos mínimos para dichos estudios. Si bien cada proyecto adopta una terminología y alcance diferentes, en general se contemplan las siguientes especificaciones: descripción del proyecto; descripción del ambiente en que desarrollará el proyecto (medio natural y antrópico); marco legal e institucional; análisis de alternativas; identificación, valoración y evaluación de potenciales impactos ambientales (incluyendo impactos acumulativos); medidas de mitigación; PGA; documento de síntesis o divulgación. En particular, se destaca que cuatro de los cinco proyectos de ley evaluados contemplan el análisis de alternativas como un requerimiento mínimo exigible en todo el país, del mismo modo que lo establece el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (los proyectos de Pampuro —en sus diferentes versiones—, Menna, Crexell y Bullrich). La incorporación de este requisito es relevante, teniendo en cuenta que al año 2018 la SAyDS (2018a, 21) relevó que solo el 46% de los marcos normativos provinciales de EIA especificaban análisis de alternativas, y lo ha reconocido como uno de los aspectos menos abordados en la práctica (SAyDS, 2019b, 43). Por su parte, en cuanto al nivel de desarrollo del PGA, como se presenta en la Tabla 5, la mayoría de los proyectos prevé que aquéllos incluyan la planificación de cómo se implementarán las medidas de mitigación identificadas, así como las acciones de monitoreo para cada una de las etapas del ciclo del proyecto objeto de la EIA. Cabe destacar que en ningún caso se prevé la presentación de un PGA que contenga únicamente lineamientos básicos para la obtención de la DIA.

*Tabla 5: Requerimientos de contenidos mínimos de los EsIA en proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA: Requisitos de los PGA*

<b>Requerimientos de contenidos mínimos de los EsIA en proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA: Requisitos de los PGA</b>	
<p><b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (S-2483/2006)</b> <b>Texto original</b></p>	<p>Descripción y evaluación detallada de las medidas y acciones previstas para reducir los efectos ambientales negativos al mínimo posible y maximizar los positivos.</p> <p>Programación de vigilancia ambiental o monitoreo de las variables a controlar durante y después de su operación o emplazamiento final.</p> <p>Descripción de los planes de contingencia y mitigación de impactos en caso de accidente u otras emergencias.</p>
<p><b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (S-2483/2006)</b> <b>Texto definitivo</b></p>	<p>Plan de gestión ambiental: propuestas de medidas viables y efectivas para prevenir y mitigar los impactos ambientales adversos y optimizar los impactos positivos, acciones de restauración ambiental y mecanismos de compensación. Plan de monitoreo y contingencias, de vigilancia y seguimiento de los impactos ambientales detectados, del desempeño de las acciones y de respuesta a emergencias. Cronograma y costos.</p>
<p><b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (3-S-2007)</b> <b>Texto definitivo</b></p>	<p>Un sistema de gestión ambiental que comprenda: las propuestas de medidas viables y efectivas para prevenir y mitigar los impactos ambientales adversos y optimizar los impactos positivos, las acciones de restauración ambiental y los mecanismos de compensación. Corresponderá incluir en el sistema un plan de contingencias y un programa de monitoreo de vigilancia y seguimiento de los impactos ambientales detectados, del desempeño de las acciones y de respuesta ante emergencias, considerando todas las etapas del ciclo del proyecto: construcción, operación y cierre.</p>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 5: continuación.

<b>Requerimientos de contenidos mínimos de los EsIA en proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA: Requisitos de los PGA</b>	
<b>Proyecto de Ley del Diputado Menna (850-D-2020)</b>	Plan de gestión de los impactos identificados, que incluya las medidas de prevención, mitigación y restauración previstas, así como los plazos y modos en que las mismas se pondrán en práctica. Plan de vigilancia, monitoreo y auditoría para todas las etapas del proyecto.
<b>Proyecto de Ley de la Senadora Crexell (S-2362/2018)</b>	Plan de gestión de los impactos identificados, que incluya las medidas de prevención, mitigación y restauración previstas, así como los plazos y modos en que las mismas se pondrán en práctica. Plan de vigilancia, monitoreo y auditoría para todas las etapas del proyecto.
<b>Proyecto de Ley del Senador Bullrich (S-1882/2019)</b>	<p>Define Plan de Gestión Ambiental como el componente del EsIA que prevé la planificación de las medidas de mitigación de los impactos ambientales que no pueden ser evitados, para cada una de las etapas del proyecto: construcción; operación; mantenimiento; y cierre.</p> <p>Prevé entre los contenidos del EsIA: medidas de mitigación conforme gestión ambiental para cada una de las etapas del proyecto, con programas específicos de cumplimiento legal ambiental, contingencias y emergencias, capacitación, protección y gestión por componentes del medio receptor y gestión ambiental por actividades del proyecto.</p>
<b>Proyecto de Ley del Senador Snopek (S-197/2020)</b>	<p>Plan de gestión que contemple las medidas previstas para mitigar, minimizar, restaurar y recomponer el ambiente o sus componentes de los impactos negativos que se generen por la implementación del proyecto, obra o actividad.</p> <p>Programas de vigilancia y seguimiento, contingencias, emergencias y monitoreo de las variables, que se desarrollarán en las diferentes etapas de implementación del proyecto de obra o actividad.</p>

Por otra parte, es interesante destacar que el proyecto de Ley del Senador Pampuro, en su versión original, es el único que refiere expresamente a la posibilidad de sumar otras especificaciones para los EsIA en la reglamentación (S-2483/2006, versión original, artículo 16). Esta cláusula es interesante porque habilitaría la reglamentación del contenido de los EsIA para proyectos o actividades específicas por parte del Poder Ejecutivo Nacional, como el caso de proyectos de transmisión de electricidad sujeta a jurisdicción federal. En consecuencia, una reglamentación de estas características permitiría resolver el desafío de la falta de uniformidad de los EsIA de estos proyectos en todo el país.

Asimismo, resulta de interés el proyecto de Ley del Diputado Menna, que regula de manera exhaustiva los contenidos mínimos que debe contener la descripción del ambiente en el que se desarrollará el proyecto de obra o actividad. La iniciativa dispone que dicha caracterización implicará la elaboración de la línea de base en relación con los componentes ambientales a impactarse, la que deberá describir el área de influencia del proyecto o actividad, la que se definirá y justificará para cada elemento afectado del ambiente, tomando en consideración los impactos ambientales potenciales relevantes sobre ellos (850-D-2020, artículo 12 y Anexo III). Asimismo, establece que esta descripción en la línea de base ambiental deberá considerar, cuando corresponda, los siguientes contenidos mínimos: medio físico, clima y meteorología, ruido geología y morfología, suelos, hidrología, medio biótico, flora y vegetación, fauna silvestre, biota acuática, medio humano, medio socioeconómico y demografía, medio construido, paisaje y patrimonio arqueológico (850-D-2020, Anexo III).

### **2.1.3.2. Seguimiento y control de cumplimiento del PGA**

En cuanto a los desafíos vinculados al seguimiento y control de cumplimiento del PGA, todas las iniciativas relevadas prevén el seguimiento y la fiscalización de los proyectos por parte de la autoridad de aplicación. Sin embargo, lo hacen a través de diferentes mecanismos. En este sentido, el Proyecto de Ley del Senador Pampuro, tanto en su versión original como en el texto aprobado por el Senado, estableció que la autoridad competente debía realizar las verificaciones e inspecciones necesarias para la fiscalización del cumplimiento de lo establecido en la DIA (S-2483/2006, texto original, artículo 12; texto definitivo, artículo 10). Luego, la versión aprobada en la Cámara de Diputados dispuso la realización de auditorías periódicas de la obra o actividad por parte del titular del proyecto, a fin de asegurar que ésta se ajuste a las normas ambientales vigentes y a lo impuesto por la DIA. A la vez, definió que la autoridad competente fiscalizaría su cumplimiento (3-S-2007, texto definitivo, artículo 11).

El Proyecto de Ley del Diputado Menna contempla una combinación de dichos mecanismos. Esta iniciativa dispone que las autoridades competentes deberán realizar los controles e inspecciones que permitan verificar el cumplimiento de la DIA emitida (850-D-2020, artículo 20). Asimismo, define la realización de auditorías ambientales periódicas con el objeto de evaluar la gestión ambiental de obras y actividades de impacto significativo de manera obligatoria, las deberán ser realizadas por profesionales idóneos y registrados. A su vez, establece que dichas auditorías sean presentadas ante la autoridad ambiental competente, con la periodicidad que fije la normativa local (850-D-2020, artículo 21). De manera similar, la iniciativa del Senador Snopek contiene una

cláusula general de fiscalización, a la vez que dispone que los titulares de obras o actividades —aunque únicamente para aquéllas comprendidas en la categoría de mayor riesgo presunto—, deberán realizar, en forma periódica, una auditoría ambiental con el objeto de evaluar y adecuar su desempeño ambiental (S-197/2020, artículos 17 y 19).

Por su parte, el Proyecto de Ley de la Senadora Crexell prevé entre las atribuciones de la autoridad de aplicación “verificar la eficacia de las medidas de protección ambiental adoptadas por los titulares de las obras, proyectos, instalaciones o actividades” y “establecer un sistema de auditoría, monitoreo, control y fiscalización” (S-2362/2018, artículo 19). Por último, el Proyecto de Ley del Senador Bullrich dispone que “la Autoridad Competente requerirá informes que den cuenta del cumplimiento de la gestión ambiental y los términos de la Declaración de Impacto Ambiental otorgada” (S-1882/2019, artículo 26). Además, incluye una cláusula general sobre fiscalización: “corresponde a la Autoridad Competente fiscalizar el cumplimiento de la presente ley” (S-1882/2019, artículo 27).

De esta manera, la incorporación de mecanismos de seguimiento y control de cumplimiento del PGA como un presupuesto mínimo de protección, permitiría garantizar el control de cumplimiento de los PGA en la etapa de construcción y su actualización para una gestión ambiental efectiva de los proyectos del sistema de transporte eléctrico de jurisdicción federal. En este sentido, se destacan aquellas iniciativas que prevén la implementación de un programa de auditorías en el marco del PGA y la presentación de

sus informes o resultados ante la autoridad de aplicación, a la vez que disponen la realización de inspecciones o auditorías por parte de ésta.

### **2.1.3.3. Procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales**

Antes de avanzar con el tratamiento del procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales en las diferentes iniciativas en análisis, corresponde formular algunas precisiones respecto de su alcance. Conforme se presenta a continuación, estas iniciativas abordan diferentes supuestos que configuran la interjurisdiccionalidad en los proyectos sujetos a EIA. En algunos casos, se regula el procedimiento de EIA aplicable a los proyectos interprovinciales o emplazados en más de una jurisdicción provincial. En otros, se define el régimen para los proyectos con impactos o efectos fuera de la jurisdicción de emplazamiento. Asimismo, algunas iniciativas consideran de manera específica los supuestos de obras públicas federales que involucren más de una jurisdicción provincial. Por su parte, en los proyectos de ampliación de la capacidad de transporte de electricidad del SADI, la interjurisdiccionalidad resulta de la concurrencia de la competencia federal y la competencia de las provincias para la evaluación de sus impactos ambientales. Luego, en los proyectos emplazados en más de una provincia, dicha concurrencia se complejiza con la intervención de las diferentes jurisdicciones provinciales involucradas. No obstante, a pesar de las diferencias en los supuestos de interjurisdiccionalidad, las alternativas relevadas resultan interesantes para el análisis del caso en estudio y permiten identificar esquemas de articulación de competencias que responden tanto a los desafíos vinculados a la duplicación de procedimientos, como

aquéllos asociados a la evaluación integral de los impactos ambientales de proyectos emplazados en más de una provincia.

La versión original del proyecto de Ley del Senador Pampuro estableció la EIA de obras, instalaciones y actividades interprovinciales a cargo de la autoridad ambiental nacional (2483-S-2006, texto original, artículo 9). A su vez, contemplaba la convocatoria a las jurisdicciones potencialmente afectadas, a los efectos de que éstas presenten los estudios, dictámenes o informes que estimen pertinentes, los que serían tenidos en cuenta y analizados por la autoridad de aplicación en la DIA (2483-S-2006, texto original, artículo 9). De acuerdo con los fundamentos del proyecto de Ley, en estos casos fue prevista la competencia de la autoridad ambiental nacional “por tratarse de una facultad exclusiva del Estado federal, en razón del carácter interjurisdiccional de la cuestión involucrada, por aplicación del artículo 75, inc. 13 de la Constitución Nacional” (2483-S-2006, texto original, Fundamentos, párrafo 38). No obstante, se propuso la convocatoria a las jurisdicciones potencialmente afectadas en tanto “el federalismo de concertación sostenido por Pedro J. Frías requiere el compromiso institucional de coordinar políticas y acciones para la consolidación de un derecho ambiental efectivo” (2483-S-2006, texto original, Fundamentos, párrafo 40).

Sin embargo, a fin de lograr la aprobación en el Senado, este esquema sufrió una modificación sustantiva, sobre la base de propuestas “tendientes a garantizar que el texto de la ley fuera respetuoso de las competencias provinciales establecidas en la Constitución Nacional” (Prensa Senado Argentina, 2007, párrafo único). En este sentido,

el texto aprobado eliminó la intervención de la autoridad ambiental nacional, pero además reemplazó el supuesto de interjurisdiccionalidad. En lugar de obras, instalaciones y actividades interprovinciales, se reguló el caso de “proyectos que puedan generar impactos fuera de la jurisdicción donde se llevará a cabo” (2483-S-2006, texto definitivo, artículo 14, primer párrafo). En estos casos, la autoridad provincial a cargo de la EIA debía dar formal intervención a la autoridad ambiental competente de la jurisdicción potencialmente afectada, para que ésta emita su opinión con carácter de objeción o no objeción (2483-S-2006, texto definitivo, artículo 14, primer párrafo). Para la emisión de la DIA por parte de la autoridad ambiental competente de la jurisdicción donde se ejecutaría el proyecto, se requería la no objeción por parte de la autoridad competente de la jurisdicción potencialmente afectada (2483-S-2006, texto definitivo, artículo 14, segundo párrafo). Luego, en caso de desacuerdo entre las autoridades ambientales competentes de ambas jurisdicciones, se daría formal intervención al COFEMA, que resolvería por consenso confirmar la objeción o autorizar la emisión de la DIA (2483-S-2006, texto definitivo, artículo 14, tercer párrafo).

Posteriormente, la versión aprobada por la Cámara de Diputados modificó nuevamente este esquema, aunque mantuvo el supuesto de proyectos con impacto interjurisdiccional. En estos casos el procedimiento de EIA estaría a cargo de la autoridad competente en la jurisdicción de emplazamiento del proyecto, aunque bajo un esquema de responsabilidad compartida con la autoridad ambiental nacional. La autoridad local debía dar formal intervención a la SAyDS y a las autoridades competentes de las jurisdicciones potencialmente impactadas (3-S-2007, texto definitivo, artículo 16,

primer párrafo). Luego, la SAyDS, en consulta con las autoridades competentes de las jurisdicciones potencialmente impactadas, podría requerir modificaciones y ampliaciones sobre los estudios y revisiones del EsIA realizados, a fin de emitir una conformidad ambiental (3-S-2007, texto definitivo, artículo 16, segundo párrafo). Finalmente, como requisito previo a la emisión de la DIA, la autoridad de emplazamiento del proyecto debía contar con la conformidad ambiental expedida por la SAyDS (3-S-2007, texto definitivo, artículo 16, tercer párrafo). De esta manera, se eliminó la intervención del COFEMA en los supuestos de conflicto, prevista en la versión aprobada por el Senado, aunque sin prever una alternativa para dicha instancia.

Asimismo, esta versión del proyecto de Ley del Senador Pampuro buscó regular un nuevo supuesto de interjurisdiccionalidad: el de las obras y actividades públicas de carácter federal (3-S-2007, texto definitivo, artículo 14, segundo párrafo). En estos casos, cuando la obra o actividad alcanzara solamente a una jurisdicción, la EIA sería responsabilidad de la autoridad competente de dicha jurisdicción, previa conformidad ambiental expedida por la SAyDS (3-S-2007, texto definitivo, artículo 14, segundo párrafo). En cambio, si el proyecto afectara a más de una jurisdicción, la EIA sería responsabilidad de la SAyDS, la cual debía contar con la conformidad ambiental expedida por las autoridades competentes de cada jurisdicción involucrada como requisito previo a la emisión de la DIA (3-S-2007, texto definitivo, artículo 14, segundo párrafo). Cabe señalar que nuevamente aquí el Proyecto de Ley no previó un mecanismo de resolución en los supuestos en que las jurisdicciones locales no presten su conformidad sobre el proyecto.

El proyecto de Ley del Diputado Menna contempla diferentes supuestos bajo la cláusula de proyectos interjurisdiccionales. Por una parte, aborda los proyectos que abarquen a más de una jurisdicción provincial, o que realizándose en una única jurisdicción puedan producir impactos significativos en otra u otras (850-D-2020, artículo 5). Para estos casos, establece que las autoridades ambientales provinciales involucradas podrán acordar la realización de un procedimiento de EIA conjunto (850-D-2020, artículo 5). Al respecto, es interesante destacar que es la única iniciativa que propone la adopción de acuerdos interprovinciales para la EIA de proyectos interjurisdiccionales. Dichos acuerdos han sido señalados como uno de los instrumentos más importantes destinados a asegurar la coordinación intrafederal en relación con una multiplicidad de funciones y competencias provinciales (Sabsay, 2015, 192). Por ejemplo, han servido para la creación de entes interjurisdiccionales —como el COFEMA—, la gestión de cuencas interprovinciales y la realización de obras de infraestructura, entre otros (Sabsay, 2015, 192). Asimismo, este tipo de acuerdos pueden celebrarse con la participación de la Nación, dando lugar a acuerdos intrafederales (Esain, 2008, 570; Sabsay, 2015, 192). Sin embargo, a pesar de la importancia que revisten para la concreción del federalismo de concertación que propone nuestra CN, no existe a la fecha un instrumento que establezca el régimen aplicable a estos convenios (Sabsay, 2015, 196 y 198).

Por otra parte, el proyecto del Diputado Menna regula los proyectos de obras o actividades públicas que involucren a más de una jurisdicción provincial y cuyo proponente sea el Estado Nacional. En estos supuestos, establece que la autoridad de

aplicación nacional lleve a cabo un procedimiento de EIA, sin perjuicio de los procedimientos que realicen las jurisdicciones respectivas. A la vez, dispone que “la Autoridad de Aplicación Nacional coordinará la participación de las reparticiones gubernamentales nacionales involucradas, y en su caso, del COFEMA, estableciendo los mecanismos administrativos que correspondan” (850-D-2020, artículo 5). Corresponde señalar que este esquema no plantea un modelo de articulación interjurisdiccional, sino que prevé el desarrollo de un procedimiento de EIA a nivel federal, además de los que lleven adelante las provincias en el ámbito de su jurisdicción. No obstante, contempla la participación del COFEMA en el marco del procedimiento que lleve a cabo la autoridad de aplicación nacional, de acuerdo con los mecanismos administrativos que ella establezca. En este sentido, el proyecto incluye una cláusula que dispone que la autoridad de aplicación nacional y las autoridades competentes en el ámbito del COFEMA propondrán el dictado de las resoluciones y recomendaciones que consideren necesarias para la implementación y cumplimiento de la ley, en particular en lo que refiere a proyectos de obras y actividades con asiento o impacto en más de una jurisdicción provincial (850-D-2020, artículo 25).

Luego, el proyecto de Ley de la Senadora Crexell aborda el caso de obras, proyectos, instalaciones o actividades interjurisdiccionales, bajo el mismo esquema propuesto por el Senador Pampuro en su versión original: la autoridad de aplicación nacional es competente para la aprobación del procedimiento de EIA (S-2362/2018, artículo 5). A la vez, agrega que, sin perjuicio de ello, “se podrá convocar a las jurisdicciones afectadas y el COFEMA, a los efectos que presenten los estudios, dictámenes o informes que

estimen pertinentes, los que serán considerados y analizados por la autoridad de aplicación en la Declaración de Impacto Ambiental” (S-2362/2018, artículo 5). La adopción de este esquema es muy sugerente, tomando en cuenta los fundamentos planteados por la Senadora. Por un lado, remite al concepto de presupuesto mínimo adoptado por el COFEMA en su Resolución N° 92/2004, y considera que “este tipo de normas regulan la protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, uso o aprovechamiento, cuya facultad es privativa de las provincias y, por lo tanto, resulta una competencia no delegada en el Gobierno Federal” (S-2362/2018, Fundamentos, párrafos 7 y 8). Luego, sostiene que las provincias son las titulares del dominio originario de los recursos en consonancia con el artículo 124 in fine de la CN y “son quienes ejercen el poder de policía en materia ambiental y las responsables de la aprobación de los distintos proyectos y actividades a desarrollarse en sus territorios” (S-2362/2018, Fundamentos, párrafo 9). En consecuencia, concluye “los estados provinciales mantienen sus competencias y funciones propias, tanto en materia de poder de policía no delegado, como en la facultad de establecer normas complementarias de protección para sus territorios (conforme arts. 41, 121 y 124 C.N.)” (S-2362/2018, Fundamentos, párrafo 10). Es relevante destacar que los fundamentos del proyecto de Ley no contienen referencias a la cláusula de proyectos interjurisdiccionales.

Por su parte, el proyecto de Ley del Senador Bullrich regula la EIA para “proyectos de carácter interjurisdiccional”, entendiendo por tal a las obras o actividades que traspasen o se emplacen en más de una jurisdicción, sea ésta provincial, de la CABA, o de la Nación (S-1882/2019, artículo 19). Para estos supuestos, el proyecto establece que

el procedimiento de EIA debe sustanciarse ante la autoridad ambiental nacional “dando intervención a las Autoridades Competentes de las jurisdicciones involucradas para la emisión de su dictamen y, según corresponda, a los organismos con competencia en las materias bajo tratamiento (S-1882/2019, artículo 20). Asimismo, dispone que dicho procedimiento debe observar las Secciones I y II del mismo proyecto de Ley, que regulan los proyectos alcanzados, los sujetos obligados y cada una de las etapas del mismo (S-1882/2019, artículo 20). Conforme con sus fundamentos, este esquema busca garantizar una evaluación integral en los proyectos interjurisdiccionales, para evitar la fragmentación en evaluaciones parciales que únicamente se circunscriban al impacto en una sola jurisdicción (S-1882/2019, fundamentos, párrafo 26).

Por último, el Proyecto de Ley del Senador Snopek incorpora la figura de la “Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental” para dos supuestos de interjurisdiccionalidad (S-197/2020, artículo 12). El primero, corresponde a aquellos proyectos que puedan generar impactos fuera de la jurisdicción de radicación; el segundo, a “los proyectos se localicen en áreas o regiones interjurisdiccionales” (S-197/2020, artículo 12). Para el primer caso, prevé que la autoridad competente debe dar formal intervención en el procedimiento de EIA a la jurisdicción potencialmente afectada, con el objeto de efectuar una Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental del proyecto, previo a la emisión de la DIA (S-197/2020, artículo 12). Para el segundo supuesto, dispone que “la Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental requerirá de la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental de cada jurisdicción” (S-197/2020,

artículo 12). No obstante, el Proyecto no establece pautas o lineamientos que definan dicha Evaluación Conjunta.

A modo de síntesis, la Tabla 6 —presentada en la página siguiente— sistematiza los diferentes esquemas de articulación que cada proyecto de ley propone para la EIA de proyectos interjurisdiccionales.

*Tabla 6: Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis.*

<b>Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis</b>		
<b>Proyecto de ley</b>	<b>Supuesto de interjurisdiccionalidad</b>	<b>Esquema de articulación</b>
<b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (S-2483/2006)</b> <b>Texto original</b>	Proyectos de obras, instalaciones y actividades interprovinciales	Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad ambiental nacional.  En el marco de este procedimiento, se prevé la convocatoria a las jurisdicciones potencialmente afectadas, a efectos de que éstas presenten los estudios, dictámenes o informes que estimen pertinentes. Éstos deben ser tenidos en cuenta y analizados por la autoridad de aplicación en la DIA.
<b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (S-2483/2006)</b> <b>Texto definitivo</b>	Proyectos que puedan generar impactos fuera de la jurisdicción donde se llevará a cabo	Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ejecutará el proyecto.  La autoridad a cargo de la EIA debe dar formal intervención a la autoridad ambiental competente de la jurisdicción potencialmente afectada, para que ésta emita su opinión con carácter de objeción o no objeción.  Para la emisión de la DIA se requiere la no objeción por parte de la autoridad ambiental competente de la jurisdicción potencialmente afectada. En caso de desacuerdo, se da formal intervención al COFEMA, que resolvería por consenso confirmar la objeción o autorizar la emisión de la DIA.

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 6: continuación.

Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis		
Proyecto de ley	Supuesto de interjurisdiccionalidad	Esquema de articulación
<b>Proyecto de Ley del Senador Pampuro (3-S-2007)</b>  <b>Texto definitivo</b>	Proyectos que puedan generar impactos fuera de la jurisdicción donde se llevará a cabo	<p>Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ejecutará el proyecto.</p> <p>En el marco de este procedimiento, la autoridad local debe dar formal intervención a la SAyDS y a las autoridades competentes de las jurisdicciones potencialmente impactadas. Luego, la SAyDS, en consulta con las autoridades competentes de las jurisdicciones potencialmente impactadas, podría requerir modificaciones y ampliaciones sobre los estudios y revisiones del EsIA realizados, a fin de emitir una conformidad ambiental. Finalmente, como requisito previo a la emisión de la DIA, la autoridad de emplazamiento del proyecto debía contar con la conformidad ambiental expedida por la SAyDS.</p>
	Proyectos de obras y actividades públicas de carácter federal	<p>Cuando la obra o actividad alcanza solamente a una jurisdicción, la EIA es responsabilidad de la autoridad competente de dicha jurisdicción, previa conformidad ambiental expedida por la SAyDS.</p> <p>Si el proyecto afectara a más de una jurisdicción, la EIA es responsabilidad de la SAyDS, la cual debe contar con la conformidad ambiental expedida por las autoridades competentes de cada jurisdicción involucrada como requisito previo a la emisión de la DIA.</p>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 6: continuación.

Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis		
Proyecto de ley	Supuesto de interjurisdiccionalidad	Esquema de articulación
<b>Proyecto de Ley del Diputado Menna (850-D-2020)</b>	Proyectos que abarcan más de una jurisdicción provincial	Las autoridades ambientales provinciales involucradas pueden acordar la realización de un procedimiento de EIA conjunto.
	Proyectos que se realizan en una única jurisdicción y puedan producir impactos significativos en otra u otras	
	Proyectos de obras o actividades públicas que involucren a más de una jurisdicción provincial y cuyo proponente sea el Estado Nacional	<p>La autoridad de aplicación nacional lleva a cabo un procedimiento de EIA, sin perjuicio de los procedimientos que realicen las jurisdicciones respectivas.</p> <p>La autoridad de aplicación nacional coordina la participación de las reparticiones gubernamentales nacionales involucradas, y en su caso, del COFEMA, estableciendo los mecanismos administrativos que correspondan.</p>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 6: continuación.

Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis		
Proyecto de ley	Supuesto de interjurisdiccionalidad	Esquema de articulación
<b>Proyecto de Ley de la Senadora Crexell (S-2362/2018)</b>	Obras, proyectos, instalaciones o actividades interjurisdiccionales	Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad ambiental nacional. En el marco de este procedimiento, se podrá convocar a las jurisdicciones afectadas y el COFEMA, a los efectos que presenten los estudios, dictámenes o informes que estimen pertinentes, los que serán considerados y analizados por la autoridad de aplicación en la DIA.
<b>Proyecto de Ley del Senador Bullrich (S-1882/2019)</b>	Proyectos de carácter interjurisdiccional: obras o actividades que traspasen o se emplacen en más de una jurisdicción (provincial, CABA o Nación)	Procedimiento de EIA sustanciado ante la autoridad ambiental nacional. En el marco de este procedimiento se da intervención a las autoridades competentes de las jurisdicciones involucradas para la emisión de su dictamen y, según corresponda, a los organismos con competencia en las materias bajo tratamiento.

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 6: continuación.

Esquemas de articulación para la EIA de proyectos interjurisdiccionales propuestos por los proyectos de ley de presupuestos mínimos en análisis		
Proyecto de ley	Supuesto de interjurisdiccionalidad	Esquema de articulación
<b>Proyecto de Ley del Senador Snopek (S-197/2020)</b>	Proyectos que puedan generar impactos fuera de la jurisdicción de radicación	<p>Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se ejecutará el proyecto.</p> <p>La autoridad competente debe dar formal intervención en el procedimiento de EIA a la jurisdicción potencialmente afectada, con el objeto de efectuar una Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental del proyecto, previo a la emisión de la DIA.</p>
	Proyectos que se localicen en áreas o regiones interjurisdiccionales	Se realiza una Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental, que requiere de la emisión de una DIA de cada jurisdicción.

A partir del análisis de las diferentes alternativas, se pueden identificar dos esquemas de articulación interjurisdiccional que permitirían abordar los desafíos que plantea el régimen de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal. El primero, consiste en el desarrollo de un único procedimiento de EIA en el ámbito federal, con la intervención de las jurisdicciones locales involucradas. Este esquema permitiría resolver tanto los desafíos asociados a la duplicación de procedimientos, producto de la concurrencia de competencias nacionales y provinciales, como aquellos vinculados a la evaluación integral de los impactos ambientales de proyectos emplazados en más de una provincia. Tal es el esquema propuesto por el proyecto de Ley del Senador Pampuro en su versión original y en la versión aprobada por Diputados para el caso de obras y actividades públicas de carácter federal emplazadas en más de una jurisdicción, así como los de la Senadora Crexell y el Senador Bullrich. En cuanto a la modalidad de la intervención de las provincias, en algunos casos se prevé la presentación de dictámenes o informes previos a la emisión de la DIA; en otro la manifestación de conformidad ambiental como requisito para su emisión. Sin embargo, ninguna de las alternativas contempla el supuesto de no conformidad por parte de la jurisdicción local y cómo resolverlo. En este sentido, la versión del proyecto de Ley del Senador Pampuro aprobada por el Senado, en caso de desacuerdo por parte de una de las jurisdicciones potencialmente afectadas disponía la intervención del COFEMA, que resolvería por consenso confirmar la objeción o autorizar la emisión de aquélla.

El segundo esquema identificado resultaría aplicable únicamente a los proyectos de transmisión de electricidad del SADI emplazados en una única jurisdicción provincial. Se trata de la alternativa propuesta en la versión del proyecto de Ley del Senador Pampuro aprobada por Diputados, para proyectos susceptibles de impactar más allá de los límites de la jurisdicción de emplazamiento: la autoridad local da intervención a la autoridad nacional competente, quien podría requerir modificaciones y ampliaciones sobre los estudios y revisiones del EsIA realizados, a fin de emitir una conformidad ambiental como requisito previo a la emisión de la DIA. Este esquema resulta relevante en tanto resolvería la duplicación de procedimientos y se alinea con el modelo vigente dispuesto por el ENRE, que buscó priorizar la intervención de las jurisdicciones provinciales en materia de EIA. No obstante, es importante advertir que su eficacia requerirá de la definición de especificaciones técnicas comunes para los EsIA, que contemplen los requerimientos de la SE para la ampliación del sistema federal de transporte eléctrico.

Por su parte, es interesante hacer referencia a los acuerdos interprovinciales que plantea el Diputado Menna en su proyecto de Ley, como mecanismo para la EIA de proyectos interjurisdiccionales. Los acuerdos interjurisdiccionales —interprovinciales e intrafederales— son identificados por la doctrina como instrumentos de concertación, que permiten encauzar tanto las relaciones intergubernamentales horizontales (provincia-provincia) como las verticales (Nación-provincia) (Díaz Ricci, 2005, 701). En particular, en materia ambiental se han destacado como un instrumento de trascendencia para la mecanización de la gestión administrativa del ambiente, para la preparación y definición de políticas comunes (Esain, 2008, 570). De esta manera, este

tipo de acuerdos podrían considerarse como una alternativa para la articulación de las competencias de la Nación y las provincias en la EIA de los de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal. Sin embargo, cabe aclarar que su celebración no requiere que sean previstos en una ley de presupuestos mínimos, dado que es un mecanismo habilitado a las provincias por la CN (artículos 125 y 126).

Finalmente, es relevante destacar también que la iniciativa del Diputado Menna contempla al COFEMA como el ámbito para que la Nación, las provincias y la CABA acuerden el dictado de las resoluciones y recomendaciones que consideren necesarias para la implementación y cumplimiento de la ley, en particular en lo que refiere a proyectos de obras y actividades con asiento o impacto en más de una jurisdicción provincial. De este modo, este Proyecto de ley incorpora al COFEMA como el mecanismo de articulación para la aplicación e implementación de la ley, especialmente en materia de EIA de proyectos interjurisdiccionales.

#### **2.1.4. Oportunidades para la articulación interjurisdiccional desde las normas de presupuestos mínimos**

En base al análisis de los diferentes proyectos de ley considerados, se identifican una serie de oportunidades para el fortalecimiento de la articulación interjurisdiccional en los procesos de EIA de los proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal, a través de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.

En primer lugar, una ley particular de presupuestos mínimos que regule el procedimiento de EIA podría contribuir a resolver los desafíos vinculados a la ausencia de especificaciones técnicas de los EsIA, a través de la determinación de contenidos mínimos uniformes para dichos estudios en todo el territorio nacional. Al mismo tiempo, la definición de contenidos de los EsIA como un presupuesto mínimo permitiría contar con términos de referencia que orienten el proceso de revisión de manera uniforme en todo el país. En este sentido, cabe señalar que todos los Proyectos de Ley relevados contienen disposiciones en este sentido e inclusive algunos de ellos buscan regular los contenidos de los EsIA de manera exhaustiva, a pesar del carácter de presupuestos mínimos.

En segundo lugar, una ley de presupuestos mínimos en materia de EIA permitiría definir un mecanismo de seguimiento y control de cumplimiento del PGA uniforme a nivel nacional. Conforme fue señalado en el apartado anterior, se destacan aquellas iniciativas que prevén la implementación de un programa de auditorías en el marco del PGA y la presentación de sus informes o resultados ante la autoridad de aplicación de manera periódica, a la vez que disponen la realización de inspecciones o auditorías por parte de ésta. Al respecto, cabe recordar que el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resolución SE Nº 15/1992) establece que, como parte del Proyecto Ejecutivo se definirán en detalle, los objetivos y el plan de acción del Programa de Gestión Ambiental, el que precisará los temas a desarrollar, los medios a emplear, la oportunidad de ejecución de las respectivas medidas y sus costos

correspondientes. Asimismo, dispone que se definirá el sistema de evaluación periódica necesario, para el control y seguimiento de la gestión.

En tercer lugar, una ley particular de presupuestos mínimos en materia de EIA podría definir un procedimiento aplicable a los proyectos de carácter interjurisdiccional, que contemple los supuestos de interjurisdiccionalidad que plantea el caso del transporte de energía eléctrica en jurisdicción federal. Conforme fue explicado, en este caso la interjurisdiccionalidad resulta de la concurrencia de la competencia federal y la competencia de las provincias para la evaluación de sus impactos ambientales. Luego, en los proyectos emplazados en más de una provincia, dicha concurrencia se complejiza con la intervención de las diferentes jurisdicciones provinciales involucradas. De acuerdo con las alternativas relevadas en el apartado anterior, se han identificado dos esquemas aplicables al caso en estudio. El primero, consiste en un procedimiento de EIA en el ámbito federal, con la intervención de las jurisdicciones locales involucradas. Este esquema permitiría abordar tanto los desafíos asociados a la duplicación de procedimientos, como aquellos vinculados a la evaluación integral de los impactos ambientales de proyectos emplazados en más de una jurisdicción local. No obstante, corresponde advertir que este esquema ha recibido objeciones por parte de las jurisdicciones provinciales, por considerarlo una afectación a las competencias provinciales, con fundamento en los artículos 121 y 124 *in fine* de la CN. El segundo esquema identificado, plantea un procedimiento de EIA a cargo de la autoridad local, con la intervención de la autoridad nacional competente, quien deberá emitir una conformidad ambiental como requisito previo a la emisión de la DIA. Conforme fue

señalado, este esquema es interesante en tanto resuelve la duplicación de procedimientos y se alinea con el modelo vigente dispuesto por el ENRE, que buscó priorizar la intervención de las jurisdicciones provinciales en materia de EIA. Sin embargo, resultaría aplicable únicamente a los proyectos de transmisión emplazados en una única jurisdicción provincial. Asimismo, la eficacia de este esquema requiere de la definición de especificaciones técnicas comunes para los EsIA de este tipo de proyectos, aplicables en todo el país.

Por su parte, es relevante señalar que ninguno de los proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA relevados aborda de manera particular los procedimientos sectoriales de EIA, como es el caso de los proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal. En este sentido, una ley de presupuestos mínimos de protección podría regular de manera diferenciada aquellos procesos de EIA sectoriales, ya sea vinculados al proceso de licenciamiento de la actividad de que se trate o bien como un procedimiento independiente. Al respecto, cabe destacar que, si bien las alternativas analizadas ofrecen soluciones a los desafíos identificados, un régimen de presupuestos mínimos que regule de manera particular los procedimientos de EIA sectorial podría contribuir de un modo más significativo al fortalecimiento de la articulación de competencias en el caso de estudio.

Por último, es interesante considerar el rol de la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos, que se presentan como una herramienta apropiada para tratamiento de determinados contenidos o aspectos que requieren mayor detalle o

precisión. Por ejemplo, una ley de estas características podría prever la definición de contenidos específicos para determinados proyectos o actividades a través de su reglamentación, lo que permitiría desarrollar un reglamento con carácter de presupuesto mínimo para la elaboración de ESIAs de proyectos de transmisión de electricidad en el ámbito del SADI. Asimismo, a través de la reglamentación se podrían definir los aspectos instrumentales del procedimiento de EIA de proyectos de carácter interjurisdiccional establecido en la ley de presupuestos mínimos, o bien regular aspectos sectoriales específicos. Al respecto, será interesante considerar el rol del COFEMA en la implementación de las leyes de presupuestos mínimos, que se analiza en la próxima Sección.

## **2.2. El Consejo Federal de Medio Ambiente**

### **2.2.1. El rol del Consejo Federal de Medio Ambiente en la concertación y coordinación de las políticas ambientales**

El COFEMA fue creado en 1990, en virtud de un acuerdo federal, como el organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre sus miembros. Impulsado por diez provincias, dicho organismo fue establecido como una persona jurídica de derecho público constituido por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, cuenta con la participación de las veintitrés provincias, la CABA y el Gobierno Nacional. En su Acta Constitutiva, las provincias signatarias declararon que la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y sociales era indispensable para la eficacia de las acciones ambientales. A su vez, definieron una serie de objetivos para el Consejo, entre los que se destacan el de formular una política ambiental integral, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales y el de coordinar estrategias y programas de gestión regionales, propiciando políticas de concertación con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental (Acta Constitutiva, artículo 2, inc. 1 y 2). En particular, se estableció como un objetivo del COFEMA “exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales” (Acta Constitutiva, artículo 2, inc. 7).

Con relación a su estructura orgánica, el COFEMA está integrado por la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa. Su funcionamiento se rige por las disposiciones del Acta Constitutiva y el Reglamento del Consejo, aprobado en la 16ª Asamblea realizada en setiembre de 1994, y luego modificado en distintas oportunidades (Resoluciones COFEMA Nº 1/1996, 23/1999, 131/2007 y 186/2009). Asimismo, el Consejo Federal es asesorado por Comisiones a las que se les encomienda el análisis de temas que le faciliten la toma de decisiones en el desarrollo de la política ambiental. La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y se integra por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por los Estados miembros (Acta Constitutiva, artículo 6). El Consejo celebra asambleas ordinarias y extraordinarias: las primeras se reúnen al menos cuatro veces al año en el lugar y fecha que indique la asamblea anterior; las segundas se convocan a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva (Acta Constitutiva, artículo 8 y Reglamento, artículo 31).

En cuanto a la adopción de las decisiones, éstas son tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior; cada miembro de tiene derecho a un voto (Acta Constitutiva, artículos 12 y 13). La Asamblea se expide a través de tres modalidades: Resoluciones, las que tienen efecto vinculante para los estados miembros; Recomendaciones y Declaraciones de Interés Federal Ambiental, que no tienen efecto vinculante para los miembros. Esta última modalidad fue incorporada en el año 2015, con el objeto de “diferenciar las cuestiones de carácter vinculante de aquellas que surgen a propuesta de cada jurisdicción con

alcance regional o local y que resultan de carácter disponible para las jurisdicciones” (Resolución COFEMA Nº 307/2015). En este sentido, es relevante destacar que los estados parte se obligan a adoptar las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de Resolución (Acta Constitutiva, artículo 4). En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva (Acta Constitutiva, artículo 4).

Las Comisiones asesoras del COFEMA son creadas por la Asamblea, quien define su carácter —permanente o especial—, su conformación y condiciones para su integración; luego, los representantes provinciales ante el Consejo nombran un funcionario titular y un alterno para integrarlas (Reglamento, artículos 18, 19 y 20). Dichas Comisiones se expiden a través de informes técnicos o recomendaciones que son elevadas a la Secretaría Administrativa, la que cumplimenta las instancias necesarias para su tratamiento por la Asamblea (Reglamento, artículo 17). Cada Comisión nombra un Coordinador, un Coordinador Alterno y un Secretario de Actas, quienes en las comisiones permanentes se renuevan anualmente y pueden ser reelegidos (Reglamento, artículo 21). La redacción de los informes o recomendaciones a la Asamblea debe ser acordada por los miembros; en caso de que no hubiese consenso, el documento debe reflejar las alternativas presentadas (Reglamento, artículo 22).

El rol del COFEMA como organismo de concertación y coordinación de políticas ambientales entre la Nación, las provincias y la CABA cobró especial relevancia a partir

del año 2002, con la sanción de la LGA. Ella definió como uno de los objetivos de la política ambiental nacional el de establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional (Ley Nº 25.675, artículo 2, inc. j). Con este fin, creó el Sistema Federal Ambiental y designó al COFEMA como el ámbito para su instrumentación (Ley Nº 25.675, artículo 23). La LGA también asignó al COFEMA funciones específicas para la coordinación interjurisdiccional con relación a distintos instrumentos de la política y la gestión ambiental, como el ordenamiento ambiental del territorio, la educación y la información ambiental (Ley Nº 25.675, artículos 9, 15 y 17). A la vez, ella instruyó al Poder Ejecutivo Nacional proponer a la Asamblea del COFEMA el dictado de recomendaciones o de resoluciones para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones (Ley Nº 25.675, artículo 24). Cabe agregar que la LGA ratificó el Acta Constitutiva del Consejo, lo que implicó la incorporación formal del Estado Nacional como miembro del COFEMA. En este sentido, si bien la autoridad ambiental nacional había sido reconocida como miembro pleno con voz y voto por la Asamblea del COFEMA (Resolución COFEMA Nº 1/1996), de acuerdo con el procedimiento establecido en el propio acuerdo, la ratificación es requisito para adquirir la calidad de miembro (Acta Constitutiva, artículo 20).

Sostiene Marta Juliá que este esquema de formulación y ejecución de la política ambiental instaurado por la LGA ha operativizado el concepto y la definición del Dr. Pedro J. Frías del federalismo de concertación en materia ambiental: “la ley define los

objetivos de la política, los instrumentos de aplicación y gestión, pero la formulación y ejecución la discute en el ámbito creado para concertar en materia ambiental que es el COFEMA” (Juliá, 2005, 108). Asimismo, advierte la autora que “esta nueva propuesta requiere un nuevo ejercicio democrático, que va a demandar una importante labor política y técnica en los distintos ámbitos o niveles gubernamentales dedicados a atender la problemática ambiental” (Juliá, 2005, 108).

Por su parte, diversas normas sectoriales de presupuestos mínimos asignaron al COFEMA funciones fundamentales en cuanto a la coordinación de políticas ambientales en el país (Di Paola, 2006, 24). Es el caso de las leyes de presupuestos mínimos en materia de gestión y eliminación de PCBs (Ley Nº 25.670), residuos industriales y actividades de servicio (Ley Nº 25.612), acceso a la información pública ambiental (Ley Nº 25.831), residuos domiciliarios (Ley Nº 25.916). Todas ellas reconocen al COFEMA como el ámbito para que la Nación, las provincias y la CABA acuerden aspectos clave para la implementación y aplicación de dichas leyes. Entre ellos, la formulación e implementación de un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs (Ley Nº 25.670, artículo 11, inc. b); las características y contenidos del EsIA de las plantas de almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales y de actividades de servicio (Ley Nº 25.612, artículo 33); los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción (Ley Nº 25.831, artículo 5); y un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos (Ley Nº 25.916, artículo 25, inc. i). No obstante, conforme señala Di Paola (2006, 29), en muchos casos el COFEMA se ha convertido en un ámbito para la crítica de estas

leyes, principalmente en lo atinente al tratamiento de las funciones relativas a las provincias y la Nación, actuando en detrimento de la implementación de dichas normas.

Luego, resulta interesante citar el caso de la Ley N° 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, en cuyo marco el COFEMA se constituyó en la instancia de coordinación entre la Nación y las provincias para su implementación (Langbehn, 2017). Paradójicamente, sostiene Langbehn (2017, 92), es justamente en la aplicación de la Ley N° 26.331 —que no asigna ninguna función al COFEMA y ni siquiera lo menciona—, que las provincias aceptan finalmente que el organismo ocupe el lugar que habían querido otorgarle las leyes anteriores de presupuestos mínimos. De esta manera, en contra de anteriores expresiones en las que dicho organismo rechazaba la posibilidad de asumir funciones emanadas de las normas de presupuestos mínimos, se transforma en un espacio donde Nación y provincias negocian las modalidades de aplicación de una de esas normas (Langbehn, 2017, 97). Posteriormente, otras leyes sectoriales de presupuestos mínimos incorporaron expresamente al COFEMA como el espacio de concertación interjurisdiccional para la definición de acciones y medidas tendientes al cumplimiento de sus objetivos. Así lo han previsto las leyes de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial (Ley N° 26.639), manejo del fuego (Ley N° 26.815) y adaptación y mitigación al cambio climático (Ley N° 27.520).

Considerando el rol de coordinación y concertación de políticas ambientales asignado al COFEMA, esta sección se propone analizar de qué manera este organismo

podría contribuir a resolver los desafíos vinculados a la articulación interjurisdiccional que plantea el régimen de EIA de proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal. Con este objetivo, a continuación, se analizan los principales antecedentes de trabajo del COFEMA en materia de EIA, y en particular, el proceso de elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, desarrollado en el ámbito de su Comisión de Impacto Ambiental. Acerca de este proceso, corresponde formular una aclaración: si bien la elaboración o proposición de leyes no constituye una función propia del COFEMA, dicha experiencia resulta interesante a efectos de analizar la dinámica del organismo en el desarrollo de un instrumento normativo, así como los consensos y disensos alcanzados respecto de la regulación de dicha herramienta de gestión ambiental.

### **2.2.2. Antecedentes del Consejo Federal de Medio Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental**

Conforme fue presentado, entre los objetivos definidos para el COFEMA en su Acta Constitutiva de 1990 se estableció el de exigir y controlar la realización de EsIAs en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales (artículo 2, inc. 7). Sin embargo, hasta el año 2006 esta cuestión no fue abordada en las decisiones del Consejo. Del mismo modo, hasta entonces la EIA tampoco fue objeto de resoluciones y recomendaciones relevantes. En este sentido, la Resolución N° 118 de noviembre del 2006 fue el primer antecedente en el que se identificó a la EIA entre los temas e instrumentos prioritarios para el desarrollo de la gestión ambiental nacional. Allí se definió también la necesidad de acordar criterios y procedimientos unificados en todo

el territorio de la nación, para la EIA de aquellas obras y/o actividades que sean susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa (Resolución COFEMA N° 118/2006, Anexo). En particular, reconociendo que en ese momento la mayoría de las jurisdicciones provinciales y la CABA tenían implementadas leyes de EIA, se consideró oportuno priorizar los siguientes temas en el corto plazo: (i) aunar los criterios de evaluación, (ii) unificar los procedimientos administrativos en las autoridades ambientales y (iii) establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional en lo vinculado a EIA (Resolución COFEMA N° 118/2006, Anexo). Con estos objetivos, el COFEMA creó la Comisión Ad-Hoc sobre Evaluación de Impacto Ambiental, la que constituyó la primera en la materia (Resolución COFEMA N° 121/2006). Entre las responsabilidades asignadas, se le encomendó la presentación de informes parciales y un informe final con las conclusiones a la Asamblea para su tratamiento y aprobación (Resolución COFEMA N° 121/2006, artículo 4). Sin embargo, no se adoptaron decisiones al respecto, y tampoco se verifican registros públicos del tratamiento de dichos informes.

En marzo del año 2008, el COFEMA estableció nuevamente una Comisión de Evaluación de Impacto Ambiental (Resolución COFEMA N° 140/2008, artículo 1). Aunque en esta oportunidad no se establecieron objetivos específicos, la Asamblea reconoció la necesidad de continuar el trabajo de articular acciones y competencias en relación con la EIA, de acuerdo con las disposiciones de la LGA al respecto (Resolución COFEMA N° 140/2008, Visto y Considerandos). En este sentido, esta Comisión tuvo un rol activo en la formulación de opiniones y comentarios en el marco del tratamiento del

proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental del Senador Pampuro (3-S-2007), que entonces se encontraba en revisión de la Cámara de Diputados, en el ámbito de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente.

Teniendo en cuenta el grado de avance en el trámite legislativo, en el mes de septiembre de 2008 el COFEMA planteó formalmente ante la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente su posición respecto de los siguientes temas: impacto interjurisdiccional, obras nacionales interjurisdiccionales, obras nacionales en el territorio de una jurisdicción local, obras interjurisdiccionales y Evaluación Ambiental Estratégica (Resolución COFEMA Nº 155/2008, Considerandos e Informe Anexo). Asimismo, en el mismo mes realizó una Jornada Federal y un Taller de Fortalecimiento Institucional en Evaluación de Impacto Ambiental, con la participación de 18 jurisdicciones y la representación de todas las regiones del COFEMA (Resolución COFEMA Nº 155/2008, Considerandos). También fueron formalmente convocados los presidentes de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado. Como resultado de estas actividades, se consensuaron una serie de conclusiones respecto de los siguientes temas: regímenes sectoriales, registros, participación ciudadana, tasas y aranceles, y procedimientos (etapas y plazos). En relación con los regímenes sectoriales, se concluyó que debían ser los Poderes Ejecutivos locales los que debían determinar, en sus respectivas jurisdicciones, el o los organismos competentes encargados de la aplicación del procedimiento de EIA. En cuanto a los registros, dado que no se llegó a una conclusión unívoca se sugirió convocar a un nuevo

taller de trabajo sobre este punto. En materia de participación ciudadana, se coincidió en que debía existir una instancia en el procedimiento de EIA, en los términos del artículo 21 de la LGA, y que debía ser cada jurisdicción local la que determine el mecanismo adecuado para su implementación, ya sea a través de consultas, audiencias, publicación, información pública ambiental, o sitios web, entre otros. Respecto de tasas y aranceles, se consideró que la norma presupuestos mínimos debía referir a que estos aspectos podrán ser establecidos por las jurisdicciones locales. Finalmente, en materia de procedimientos, se compartió el criterio por el cual los regímenes locales deben adecuarse a las disposiciones de la LGA referidas al procedimiento de EIA, en particular en lo referido a la denominación de cada una de las etapas. Estas decisiones y conclusiones adoptadas en la Jornada Federal y el Taller de Fortalecimiento Institucional fueron volcadas en un Informe, que fue aprobado por la Asamblea del COFEMA y remitido a las Comisiones de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados de la Nación y de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado, con el objeto de que sean tenidos en cuenta al momento de elaboración y sanción del proyecto de Ley en tratamiento (Resolución COFEMA Nº 155/2008, artículos 1 y 4 e Informe Anexo).

Con posterioridad al año 2008, el COFEMA no volvería a expedirse acerca de la necesidad de acordar criterios de evaluación y procedimientos unificados a nivel federal hasta el 2018, en el marco del proceso de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, sobre el que volveré más adelante. Sin embargo, entre el 2008 y el 2017 se dictaron una serie de resoluciones relativas a la EIA de un evento en particular —el Rally Dakar—, que resultan de interés por el esquema

adoptado para la definición de requerimientos complementarios para los procedimientos de EIA desarrollados en las jurisdicciones provinciales involucradas en el evento.

Ante la organización del Rally Dakar 2009, la Asamblea del COFEMA aprobó en diciembre de 2008 un listado de requisitos indispensables para la evaluación del Proyecto, además de los requeridos por cada jurisdicción, presentado por las provincias de Córdoba, Mendoza, Catamarca y la adhesión de La Rioja, al cual también adhirieron las restantes provincias integrantes del COFEMA (Resolución COFEMA Nº 159/2008). Asimismo, la resolución puso en conocimiento de las autoridades nacionales competentes —SAyDS y Secretaría de Turismo— acerca de dichos requisitos y les solicitó asumir su responsabilidad interjurisdiccional a los efectos de implementar los requisitos mencionados en el artículo precedente, en acuerdo con las jurisdicciones locales (Resolución COFEMA Nº 159/2008, artículos 1 y 2). Luego, en oportunidad de la preparación del Rally Dakar 2010, el COFEMA adoptó un listado de requisitos similar, aunque cambió la estrategia respecto de las autoridades nacionales y su aplicación. De este modo, en virtud de la Resolución Nº 178/2009 la Asamblea puso en conocimiento de las autoridades nacionales competentes (Secretaría de Turismo y SAyDS), y del ente legal y técnicamente responsable de la organización del Rally Dakar Argentina Chile 2010 (Empresa Organizadora) los requisitos establecidos en su Anexo. No obstante, dispuso que ellos debían ser cumplidos ante las autoridades ambientales de las provincias correspondientes para la realización del evento, sin perjuicio de lo que cada una de ellas pudiera haber establecido al respecto (Resolución COFEMA Nº 178/2009, artículo 1).

Por su parte, la norma explícitamente reafirmó el alcance de los objetivos del COFEMA establecidos en los incisos 1 y 7 del artículo 2 del Acta Constitutiva —el segundo relativo a la exigencia y control de EsIAs en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales—, “a los efectos de evitar y prevenir cualquier tipo de riesgos que a consecuencia de la mencionada competencia impliquen contaminación, daño ambiental, afectación a la biodiversidad y degradación de los recursos naturales” (Resolución COFEMA N° 178/2009, artículo 2).

Entre los requisitos a cumplimentar ante las autoridades provinciales competentes para el Rally Dakar 2010, además de aquéllos asociados a los aspectos propios de la actividad (control de abandono de cubiertas usadas, aprovisionamiento y almacenamiento de combustible, prohibición de tránsito fuera de caminos o huellas, entre otros), se destaca la presentación de un plan de coordinación con las provincias involucradas en la competencia (Resolución COFEMA N° 178/2009, Anexo, punto 2). Asimismo, el Ente Organizador debía presentar un informe ambiental posterior al evento, con la evaluación de las contingencias y consecuencias resultantes de la competencia y las medidas de mitigación implementadas en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles de finalizado el evento (Resolución COFEMA N° 178/2009, Anexo, punto 15). Este esquema de fijación de requerimientos comunes en el ámbito del COFEMA para los procedimientos de EIA desarrollados en las diferentes jurisdicciones involucradas en la competencia, complementarios a las normas provinciales aplicables, fue replicado para las sucesivas ediciones del evento —con excepción de las ediciones

2012 y 2015—, aunque con modificaciones menores (Resoluciones COFEMA N° 198/2010, N° 237/2012, N° 252/2013, N° 316/2015, N° 324/2016 y N° 349/2017).

De esta manera, del análisis de los antecedentes del COFEMA entre el año 2006 y el 2017 (Tabla 7) surge que, con excepción de las resoluciones vinculadas al Rally Dakar, este organismo no adoptó decisiones sustantivas en materia de EIA.

*Tabla 7: Antecedentes del COFEMA en materia de EIA entre 2006 y 2017.*

<b>Decisiones del COFEMA en materia de EIA (2006-2017)</b>	
<b>Resolución</b>	<b>Contenido</b>
Resolución COFEMA N° 188/2006	Identifica a la EIA entre los temas e instrumentos prioritarios para el desarrollo de la gestión ambiental nacional.  Define la necesidad de acordar criterios y procedimientos unificados en todo el territorio de la nación para la EIA de obras y actividades susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de forma significativa.
Resolución COFEMA N° 121/2006	Crea la Comisión Ad-Hoc sobre EIA
Resolución COFEMA N° 140/2008	Establece una Comisión de EIA
Resolución COFEMA N° 155/2008	Aprueba el Informe de la 1ª Jornada Federal sobre Evaluación de Impacto Ambiental y 1er Taller de Capacitación y Fortalecimiento Institucional.  Remite la Resolución y el Informe a la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado, con el objeto de que sean tenidos en cuenta al momento de elaboración y sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental en tratamiento.

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 7: continuación.

<b>Decisiones del COFEMA en materia de EIA (2006-2017)</b>	
<b>Resolución</b>	<b>Contenido</b>
Resolución COFEMA Nº 159/2008	Pone en conocimiento de las autoridades nacionales competentes el listado de requisitos indispensables para la evaluación del Proyecto Rally Dakar 2009, además de los requeridos por cada jurisdicción.
Resolución COFEMA Nº 178/2009	Pone en conocimiento de las Autoridades Nacionales competentes, y del ente legal y técnicamente responsable de la organización del Rally Dakar Argentina Chile 2010 los requisitos que deberán ser cumplidos ante las autoridades ambientales de las provincias correspondientes para la realización del evento, sin perjuicio de lo que cada una de ellas pudiera haber establecido al respecto.
Resolución COFEMA Nº 198/2010	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de la evaluación del proyecto Rally Dakar Argentina Chile 2011.
Resolución COFEMA Nº 237/2012	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de la evaluación del proyecto Rally Dakar Perú Argentina Chile 2013.
Resolución COFEMA Nº 252/2013	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de los estudios ambientales del proyecto Rally Dakar Argentina Bolivia Chile 2014.
Resolución COFEMA Nº 316/2015	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de los estudios ambientales del proyecto Rally Dakar Argentina Bolivia 2016.
Resolución COFEMA Nº 324/2016	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de los estudios de impacto ambiental del proyecto Rally Dakar Paraguay Bolivia Argentina 2017.
Resolución COFEMA Nº 342/2017	Crea la Comisión de Impacto Ambiental.
Resolución COFEMA Nº 349/2017	Define los requisitos mínimos indispensables para la presentación de los estudios de impacto ambiental del proyecto Rally Dakar Perú Bolivia Argentina 2018.

A partir del año 2017, la EIA consolidó su lugar en la agenda del COFEMA. En primer lugar, se creó la Comisión de Impacto Ambiental (Resolución COFEMA N° 342/2017), la que, aunque no fue constituida con carácter permanente, tendría continuidad en 2018, 2019 y 2020 (Resoluciones COFEMA N° 358/2018, N° 389/2019 y N° 420/2020). Asimismo, a lo largo de estos cuatro períodos tuvieron continuidad las jurisdicciones a su cargo, aunque con rotación de funciones: Corrientes, Santa Cruz y CABA, con un único cambio en 2020, año en que Mendoza ocupa el lugar de la CABA. A su vez, la Comisión estuvo integrada en todos los períodos por un representante del MAyDS, “con la finalidad de articular y concertar desde lo local a lo global la política ambiental de nuestro Estado Federal” (Resoluciones COFEMA N° 342/2017, artículo 5; N° 358/2018, artículo 5; N° 389/2019 artículo 5 y N° 420/2020, artículo 5). Ante la ausencia de una ley particular de presupuestos mínimos en materia de EIA, que regule los diferentes aspectos del procedimiento y establezca criterios y requerimientos homogéneos a nivel nacional, esta Comisión tuvo como principal objetivo impulsar la elaboración de un proyecto de Ley de Evaluación Ambiental consensuado entre todas las jurisdicciones, que logre la aprobación de la Asamblea del COFEMA para ser remitido al Congreso Nacional para su tratamiento, a través del Poder Ejecutivo Nacional (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020). Este proceso, que definió la agenda de trabajo de la Comisión a lo largo de los cuatro períodos, es el objeto de análisis del próximo apartado.

### **2.2.3. El proceso de elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente**

A través del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA se propuso desarrollar una norma que aborde los diferentes aspectos técnicos del procedimiento de EIA y establezca criterios y requerimientos homogéneos en todo el territorio nacional, con el objeto de elevar el estándar en esta materia (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020; Resolución COFEMA Nº 385/2018, Considerandos). Asimismo, el proyecto de Ley buscaría incorporar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramienta de política ambiental, definiendo las bases para su aplicación (Resolución COFEMA Nº 385/2018, Considerandos).

Dado que las veintitrés provincias y la CABA cuentan con normativa propia que regula la EIA, el primer paso para el desarrollo del anteproyecto fue un relevamiento del estado de regulación e implementación de la EIA en las diferentes jurisdicciones (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020). Este relevamiento fue a su vez impulsado por la entonces SAyDS como parte de un diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental en Argentina, con dos objetivos principales: valorar la efectividad de las herramientas disponibles e identificar necesidades de fortalecimiento y estándares mínimos necesarios en la materia (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; SAyDS, 2018a, 2019a). En este sentido,

es interesante destacar que el proceso de elaboración del proyecto de Ley de Evaluación Ambiental en el ámbito del COFEMA fue acompañado por una estrategia integral de fortalecimiento de la evaluación ambiental a nivel nacional promovida por la SAyDS (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; SAyDS, 2019b). De acuerdo con las necesidades identificadas en el ámbito de la Comisión (SAyDS, 2018a, 40), esta estrategia incluyó diferentes capacitaciones generales y específicas en todo el país, así como el desarrollo de guías metodológicas de evaluación ambiental por parte de la SAyDS (MAyDS, s.f.); Piñera, 2019). Entre estas últimas, se destaca el desarrollo de dos guías sectoriales con la participación de la SE: la “Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental de proyectos de energías renovables” (SAyDS, 2019c) y la “Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental de proyectos hidroeléctricos” (SAyDS, 2019d).

Entre los principales hallazgos del estado de situación de la EIA en las diferentes jurisdicciones del país, se identificaron diferencias sustantivas en la terminología, las etapas del proceso y los documentos y/o estudios requeridos. En este sentido, se relevaron al menos cuatro criterios diferentes para determinar si un proyecto requiere ser sometido a EIA: listado de proyectos determinados por la normativa, categorización por fórmula, listado de sitios sensibles determinados por la norma, criterio de la autoridad ambiental (SAyDS, 2018a, 29). Asimismo, se identificaron cuatro documentos diferentes que dan inicio al procedimiento de EIA: aviso de proyecto, memoria descriptiva o manifiesto, formulario de categorización y EsIA (SAyDS, 2019a, 19). Luego, en cuanto al desarrollo del procedimiento, nueve jurisdicciones prevén permisos que

son concedidos por etapas del proyecto; el resto no contempla permisos por etapas (SAyDS, 2018a, 19). Por su parte, diecinueve jurisdicciones prevén plazos preestablecidos para cada una de las etapas del procedimiento EIA; las otras cinco no tienen plazos establecidos por la norma (SAyDS, 2018a, 30). En relación con los documentos técnicos ambientales que pueden formar parte del procedimiento EIA, se relevaron documentos de inicio de proyecto, informes ambientales, EsIA, PGA, así como otros estudios específicos (SAyDS, 2019a, 21). Acerca de los PGA, no todas las jurisdicciones requieren planes detallados previo a la emisión de la DIA (SAyDS, 2019a, 30). Respecto de la participación pública, si bien todas las jurisdicciones cuentan con una forma de participación, en la mayoría está prevista en una etapa avanzada del procedimiento de EIA (SAyDS, 2018a, 39). En cuanto a la toma de decisión, no hay una terminología uniforme para identificar la licencia ambiental: siete jurisdicciones emiten DIA, seis se expiden a través de CAA, en tanto también se utilizan otros actos administrativos como Disposiciones, Informes Técnicos y Resoluciones para aprobar el EsIA o proyecto (SAyDS, 2018a, 34). Finalmente, acerca de los mecanismos de seguimiento o fiscalización del proyecto luego de otorgada la licencia ambiental, solo nueve jurisdicciones informaron que cuentan con mecanismos de este tipo (SAyDS, 2019a, 31). Una síntesis de estos resultados se presenta en la Tabla 8, a continuación.

*Tabla 8: Principales hallazgos del estado de situación de la EIA en las diferentes jurisdicciones del país, en base al diagnóstico impulsado por la SAyDS (2018a, 2019a).*

<b>Principales hallazgos del estado de situación de la EIA en las diferentes jurisdicciones del país (resultados del diagnóstico impulsado por la SAyDS, 2018a, 2019a)</b>	
<b>Elemento o aspecto del procedimiento de EIA</b>	<b>Estado de situación</b>
Criterio para determinar si un proyecto requiere ser sometido a EIA	Se relevaron al menos cuatro criterios diferentes: listado de proyectos determinados por la normativa, categorización por fórmula, listado de sitios sensibles determinados por la norma, criterio de la autoridad ambiental.
Documento que da inicio al procedimiento de EIA	Se identificaron cuatro documentos diferentes: aviso de proyecto, memoria descriptiva o manifiesto, formulario de categorización y EsIA.
Desarrollo del procedimiento	Nueve jurisdicciones prevén permisos que son concedidos por etapas del proyecto; el resto no contempla permisos por etapas.
Definición de plazos para cada etapa del procedimiento	Diecinueve jurisdicciones prevén plazos preestablecidos para cada etapa; las otras cinco no tienen plazos establecidos por la norma.
Documentos técnicos ambientales que pueden formar parte del procedimiento EIA	Se relevaron documentos de inicio de proyecto, informes ambientales, EsIA, PGA, así como otros estudios específicos.
Plan de Gestión Ambiental	No todas las jurisdicciones requieren PGA detallados previo a la emisión de la DIA.
Participación pública	Si bien todas las jurisdicciones cuentan con una forma de participación, en la mayoría está prevista en una etapa avanzada del procedimiento de EIA.
Toma de decisión	No hay una terminología uniforme para identificar la licencia ambiental: siete jurisdicciones emiten DIA, seis se expiden a través de CAA; también se utilizan otros actos administrativos como Disposiciones, Informes Técnicos y Resoluciones para aprobar el EsIA o proyecto.

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 8: continuación.

<b>Principales hallazgos del estado de situación de la EIA en las diferentes jurisdicciones del país</b> <b>(Resultados del diagnóstico impulsado por la SAyDS, 2018a, 2019a)</b>	
<b>Elemento o aspecto del procedimiento de EIA</b>	<b>Estado de situación</b>
Mecanismos de seguimiento o fiscalización del proyecto luego de otorgada la licencia ambiental	Solo nueve jurisdicciones informaron que cuentan con mecanismos de este tipo.

Tomando en cuenta los resultados del relevamiento, así como once proyectos legislativos antecedentes en materia la materia, se elaboró un borrador de anteproyecto, que sería trabajado en el ámbito de la Comisión a lo largo de dieciséis reuniones en los períodos 2018, 2019 y 2020 (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020; MAyDS, 2020c; Prensa Gobierno de Mendoza, 2020). Es importante destacar que el tratamiento del documento involucró a las autoridades ambientales de todas las jurisdicciones del COFEMA, participación que fue promovida a partir de la realización de reuniones bajo modalidad virtual desde el inicio del proceso, a través de los Centros del Consejo Federal de Inversiones (A. Frassetto, entrevista, 25 de agosto de 2020; Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, 2018, 2019).

Como resultado del trabajo colaborativo desarrollado durante los períodos 2017 y 2018, se identificaron una serie de componentes prioritarios a ser abordados por el proyecto de Ley (SAyDS, 2018b):

- determinar principios de la Evaluación Ambiental, que armonicen la aplicación de la herramienta a nivel nacional;
- definir qué proyectos de obras o actividades requieren cumplimentar un procedimiento de EIA;
- definir las etapas que como mínimo debe contemplar el procedimiento de EIA y establecer criterios uniformes sobre el contenido de los estudios ambientales a realizar;
- impulsar la participación pública como instancia obligatoria, y reforzar los criterios de la LGA;
- incorporar la EAE como herramienta de política ambiental, definiendo los principios para su aplicación; y
- definir el procedimiento de EIA concertado entre las jurisdicciones locales y la Nación, tanto para proyectos interjurisdiccionales como para proyectos que se desarrollen en el territorio del país y el de uno o más países limítrofes.

En septiembre de 2018, con el propósito de generar un espacio de diálogo y obtener insumos de diversos sectores para fortalecimiento del proyecto de Ley en elaboración, la SAyDS convocó al taller “Desafíos y oportunidades de la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica en Argentina” (SAyDS, 2018b). Este taller, realizado en el marco del Encuentro Nacional de Evaluación Ambiental, contó con la participación de funcionarios de catorce jurisdicciones del COFEMA, así como de representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales, sector académico y

sector privado (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; Ministerio de Ambiente de Jujuy, 2018; SAyDS, 2018b).

Luego, en noviembre del 2018, en virtud de la Resolución COFEMA N° 385/2018, la Asamblea del COFEMA declaró de Interés Federal los avances alcanzados en el proceso de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental. Dicha declaración tuvo por objetivo reconocer el trabajo realizado en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental e impulsar el desarrollo de los aportes por parte de las diferentes jurisdicciones (Resolución COFEMA N° 385/2018, Considerandos).

Hacia el período 2019, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se lograron importantes consensos sobre distintos componentes del anteproyecto (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020). En este sentido, se definieron tipologías de proyectos sujetos obligatoriamente a EIA, las etapas que debe contemplar el procedimiento, así como los contenidos mínimos que deben incluir los EslA. A la vez, se acordó que la autoridad competente —esta es el organismo que cada provincia, la CABA y la Nación determine para actuar en el ámbito de su jurisdicción— debe velar por el cumplimiento de las instancias de participación pública, cuyos mecanismos deben ser adecuados a la complejidad ambiental de la obra o actividad y las características del área del proyecto. Asimismo, se consensuaron presupuestos mínimos en materia de registros de consultores en evaluación ambiental, seguimiento y fiscalización y EAE. Finalmente, se destaca el acuerdo en incorporar cuatro principios de la Evaluación Ambiental, entre los que se definió el de *simplificación*

*de los procedimientos:* los procedimientos de Evaluación Ambiental deben tender a la simplificación y desburocratización, impulsando la eficiencia y celeridad en los sistemas, la transparencia en los procesos y una estrategia común de implementación.

No obstante, los funcionarios entrevistados coincidieron en que un componente clave en materia de articulación federal continuaba en debate: el procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020). Este componente presentaba dos aspectos en discusión: por una parte, el criterio de interjurisdiccionalidad de estos proyectos; por otra, el diseño del procedimiento y el esquema de intervención de las autoridades involucradas. En cuanto al primero, hubo consenso en el ámbito de la Comisión en definir el carácter interjurisdiccional en base al emplazamiento de los proyectos en más de una jurisdicción —ya sea provincial, de la CABA o nacional—. De esta manera, se buscó evitar la compleja discusión en torno al alcance de los proyectos de efectos o impactos interjurisdiccionales. Respecto del diseño del procedimiento, con el objetivo de elevar el estándar en la EIA de proyectos de carácter interjurisdiccional, y en línea con el principio de simplificación incluido en el anteproyecto, se impulsó un esquema de ventanilla única, sustanciado ante la autoridad ambiental nacional, con intervención vinculante de las jurisdicciones locales involucradas. Sin embargo, esta propuesta fue fuertemente rechazada por algunas provincias, por considerarla una afectación a las competencias locales, en base a los artículos 121 y 124 de la CN, que establecen que

ellas conservan todo el poder no delegado y son las titulares del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

A modo de síntesis, la Tabla 9 presenta los consensos y disensos alcanzados entre 2018 y 2019 en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental.

*Tabla 9: Consensos y disensos alcanzados entre 2018 y 2019 en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA acerca de los contenidos del anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental.*

<b>Consensos y disensos alcanzados por la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA acerca de los contenidos del anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental (2018 - 2019)</b>	
<b>Consensos</b>	<b>Disensos</b>
<p>Tipologías de proyectos sujetos obligatoriamente a EIA</p> <p>Etapas que debe contemplar el procedimiento de EIA</p> <p>Contenidos mínimos de los EsIA</p> <p>Los mecanismos de participación deben ser adecuados a la complejidad ambiental de la obra o actividad y las características del área del proyecto</p> <p>Presupuestos mínimos en materia de registros de consultores en evaluación ambiental</p> <p>Presupuestos mínimos en materia de seguimiento y fiscalización</p> <p>Presupuestos mínimos en materia de EAE</p> <p>Incorporación de cuatro principios de la Evaluación Ambiental</p>	<p>Procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional</p>

Ante la divergencia de posiciones acerca de los modelos para la implementación del procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales, durante el período 2020 se desarrollaron tres reuniones específicas para dar tratamiento a este tema (M. Morrone, entrevista, 23 de octubre de 2020; Prensa Gobierno de Mendoza, 2020). En este marco, se discutieron diferentes alternativas en base a los aportes y propuestas de las jurisdicciones locales, contemplando distintos mecanismos para garantizar la intervención de la autoridad ambiental nacional (M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020; M. Morrone, entrevista, 23 de octubre de 2020; Prensa Gobierno de Mendoza, 2020). Asimismo, se trataron los contenidos mínimos que deben contener los EsIA de proyectos de carácter interjurisdiccional, en miras a promover estudios ambientales integrales y evitar la segmentación (M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020; M. Morrone, entrevista, 23 de octubre de 2020; MAyDS, 2020b).

Por su parte, en el período 2020 se consolidó la tipología de proyectos que obligatoriamente deben ser objeto de un procedimiento de EIA, y se acordó la incorporación de la participación pública temprana como una instancia obligatoria anterior a la realización del EsIA (MAyDS, 2020a). De esta manera, conforme manifestaron los funcionarios entrevistados (M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020; M. Morrone, entrevista, 23 de octubre de 2020; V. Arias Mahiques, 12 de noviembre de 2020), hacia fines del 2020 se consolidó el texto del anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental sobre los diferentes componentes propuestos, aunque sin aún consenso sobre un modelo de procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional. A partir de las diferentes alternativas

consideradas en el ámbito de la Comisión, se priorizaron dos esquemas posibles, que se presentan en la Tabla 10. El primero, un procedimiento sustanciado en una única ventanilla ante la autoridad ambiental nacional, con participación de las jurisdicciones locales involucradas, a través de un dictamen técnico vinculante; el segundo, un esquema que prevé la presentación de un EsIA integral ante cada autoridad local involucrada en el proyecto, a ser evaluado por un comité constituido por dichas jurisdicciones y la Nación. En consecuencia, de acuerdo con las pautas del Reglamento del COFEMA respecto de los informes de las comisiones (Reglamento, artículo 22), se resolvió reflejar las dos alternativas en el texto del anteproyecto, para su consideración por la Asamblea.

*Tabla 10: Esquemas priorizados en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA para la regulación del procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional.*

<b>Esquemas priorizados en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA para la regulación del procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional</b>	
<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa 2</b>
Procedimiento de EIA sustanciado en una única ventanilla ante la autoridad ambiental nacional, con participación de las jurisdicciones locales involucradas, a través de un dictamen técnico vinculante.	Presentación de un EsIA integral ante cada autoridad local involucrada en el proyecto, a ser evaluado por un comité constituido por dichas jurisdicciones y la Nación

En diciembre de 2020, el texto del anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental fue remitido a la Comisión de Asesoramiento Legislativo del

COFEMA, para un análisis de los aspectos legales que involucra y formular los aportes pertinentes (MAyDS, 2020d). Conforme con lo acordado en el ámbito de esta Comisión, dichos aportes serán abordados en un encuentro conjunto con la Comisión de Impacto Ambiental, para llegar a un consenso y tratar el proyecto en una próxima Asamblea del COFEMA (MAyDS, 2020d).

#### **2.2.4. Oportunidades para la articulación interjurisdiccional desde el Consejo**

##### **Federal de Medio Ambiente**

El COFEMA fue creado como el ámbito para la concertación federal de políticas ambientales. Entre sus objetivos se definió el de exigir y controlar la realización de EsIAs en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales. Luego, fue designado por la LGA como el organismo responsable de instrumentar el Sistema Federal Ambiental, creado con el propósito de desarrollar la coordinación de la política ambiental entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la CABA. Asimismo, la LGA reconoció a la Asamblea del Consejo como el espacio para el dictado de recomendaciones y resoluciones para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones. De esta manera, el COFEMA se presenta como el ámbito natural para acordar criterios y requerimientos uniformes en todo el territorio nacional en materia de EIA, y en particular, de EIA de proyectos interjurisdiccionales. Sin embargo, de acuerdo con los antecedentes relevados, este organismo no ha adoptado decisiones relevantes en ese sentido, a excepción de una serie de resoluciones vinculadas a la competencia Rally Dakar, que definieron requisitos para la EIA de dicha actividad, a ser

cumplidos ante las autoridades provinciales competentes, de manera complementaria a aquéllos establecidos en cada jurisdicción.

No obstante, en los últimos años el COFEMA alcanzó importantes consensos respecto de la regulación de la EIA, en el marco del proceso de elaboración de un proyecto de ley de presupuestos mínimos de evaluación ambiental, que cuente con el apoyo de todas las jurisdicciones involucradas. En este sentido, como resultado del trabajo colaborativo en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental, se definieron las tipologías de proyectos de obras o actividades sujetos a EIA, las etapas que como mínimo debe contemplar el procedimiento, los contenidos mínimos de los EsIA, así como requerimientos mínimos para el seguimiento y fiscalización del cumplimiento del PGA. Asimismo, se acordó que los mecanismos de participación pública deben ser adecuados a la complejidad ambiental de la obra o actividad y las características del área del proyecto, e inclusive, la incorporación de la participación pública temprana como una instancia obligatoria anterior a la realización del EsIA. Aun así, la Comisión no logró consensuar un esquema para regular el procedimiento de EIA para proyectos de carácter interjurisdiccional. En tal sentido, ante la propuesta de simplificación de los procedimientos mediante un esquema de ventanilla única, sustanciado ante la autoridad ambiental nacional, con intervención vinculante de las jurisdicciones locales involucradas, algunas provincias la rechazaron firmemente por considerarla una afectación a las competencias locales. En este contexto, se lograron priorizar dos esquemas: el primero, un procedimiento sustanciado ante la autoridad ambiental nacional, con participación de las jurisdicciones locales involucradas, a través de un

dictamen técnico vinculante; el segundo, un esquema que prevé la presentación de un EsIA integral ante cada autoridad local involucrada en el proyecto, a ser evaluado por un comité constituido por dichas jurisdicciones y la Nación.

De este modo, aun con las disidencias sobre el procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales, el COFEMA se posiciona como un espacio relevante para abordar los desafíos que presenta la articulación interjurisdiccional en los procesos de EIA de proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal. En particular, teniendo en cuenta los consensos alcanzados respecto de los aspectos técnicos o de gestión ambiental del procedimiento de EIA, el COFEMA podría resolver los desafíos identificados en relación con la ausencia de contenidos o especificaciones técnicas de los EsIA y el seguimiento y control de cumplimiento del PGA. En este sentido, cabe referir nuevamente a las resoluciones adoptadas con motivo del Rally Dakar, en las que la Asamblea definió requerimientos comunes para la EIA de una actividad interjurisdiccional.

Por su parte, teniendo en cuenta que una de las necesidades identificadas en materia de fortalecimiento de capacidades —en el marco del diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental 2018—, fue el desarrollo de guías metodológicas de EsIA por sector, en el ámbito del COFEMA se podría desarrollar una guía específica para la elaboración de EsIAs de proyectos de transporte de energía eléctrica. Sin embargo, cabe aclarar que, hasta el momento, la Comisión de Impacto Ambiental no ha avanzado en el

tratamiento de procesos de EIA sectoriales (A. Frassetto, entrevista, 13 de diciembre de 2019; M. Bertinat, entrevista, 13 de octubre de 2020).

Finalmente, corresponde reconocer el rol que podría asumir el COFEMA en la implementación de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de EIA. Conforme se ha señalado, diversas leyes sectoriales de presupuestos mínimos le han asignado esta función al Consejo y, en particular, éste ha resultado un actor clave en el proceso de reglamentación de la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (Langbehn, 2017). Asimismo, uno de los proyectos de ley relevados en la sección anterior, prevé al COFEMA como el ámbito en el que la autoridad de aplicación nacional y las autoridades provinciales competentes propondrán el dictado de las resoluciones y recomendaciones que consideren necesarias para la implementación y cumplimiento de la ley, en particular en lo que refiere a proyectos de obras y actividades con asiento o impacto en más de una jurisdicción provincial (850-D-2020). De esta manera, ambos mecanismos podrían funcionar de manera complementaria en el abordaje de los desafíos que presenta el régimen de EIA de proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal, en materia de articulación interjurisdiccional.

## **2.3. El régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos hidrocarburíferos en la plataforma continental argentina**

### **2.3.1. Antecedentes: el régimen sectorial de evaluación ambiental de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción federal**

La exploración y explotación de hidrocarburos en Argentina se rige por la Ley Nº 17.319 y sus normas modificatorias y reglamentarias. De acuerdo con el reparto de competencias que establece este régimen, el Poder Ejecutivo Nacional tiene a su cargo fijar la política nacional con respecto de su exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización (Ley Nº 17.319, artículo 3). Luego, el ejercicio de las facultades como autoridad concedente de los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, corresponde a la Nación o las provincias según el ámbito territorial en que se encuentren los yacimientos (Ley Nº 17.319, artículo 1; Ley Nº 26.197, artículo 2). Conforme con este régimen, pertenecen al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las 12 millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley Nº 23.968, hasta el límite exterior de la plataforma continental —en adelante, “Plataforma Continental”— (Ley Nº 17.319, artículo 1, modificado por la Ley Nº 26.197). En tanto, pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de 12 millas marinas desde las líneas de base (Ley Nº 17.319, artículo 1, modificado por la Ley Nº 26.197). En consecuencia, el otorgamiento de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental es jurisdicción del Poder Ejecutivo

Nacional, quien ha designado a la SE como autoridad de aplicación de este régimen (Decreto N° 804/2020, Planilla Anexa al artículo 5). Asimismo, es competencia de la SE, por intermedio de la Subsecretaría de Hidrocarburos, asistir al Poder Ejecutivo en la promoción y supervisión de la explotación racional de los recursos hidrocarburíferos y la preservación del ambiente en todas las etapas de la industria petrolera y otros combustibles (Decreto N° 804/2020, Planilla Anexa al artículo 5).

Conforme explican Siano y Parravicini (2015), la SE incorporó el EsIA como instrumento de gestión ambiental aplicable a la actividad hidrocarburífera en sus etapas de exploración y explotación, en áreas sujetas a jurisdicción nacional, a través de la Resolución SE N° 105/1992. Dicha norma tuvo por objetivo definir las normas y procedimientos para corregir, mitigar y prevenir impactos sobre el medio ambiente durante las tareas de exploración y explotación de hidrocarburos, y con este fin, estableció la obligación de concesionarios, permisionarios y operadores de presentar ante la SE Estudios Ambientales Previos para las etapas de exploración y explotación, así como la exigencia de presentar informes sobre el Monitoreo de Obras y Tareas (Siano & Parravicini, 2015). Es relevante señalar que, de la misma manera que lo hizo la Resolución SE N° 15/1992 para los proyectos de transmisión de electricidad, la Resolución SE N° 105/1992 no estableció un proceso de EIA, sino que dispuso la presentación de estudios ambientales ante la SE para su seguimiento.

Posteriormente, la Resolución SE N° 15/1992 fue complementada por las “Guías y recomendaciones para la ejecución de los estudios ambientales y monitoreo de obras y

tareas” aprobadas por Resolución SE N° 252/1993, las que luego fueron reemplazadas por la Resolución SE N° 25/2004. Esta última aprobó las “Normas para la Presentación de los Estudios Ambientales correspondientes a los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación de Hidrocarburos” —en adelante, “las Normas”— (Resolución SE N° 25/2004, artículo 1). Ellas definen la estructura y los contenidos mínimos de los Estudios Ambientales que deben presentarse para las concesiones de explotación de hidrocarburos, así como para las tareas de perforación de pozos, prospección sísmica, construcción y abandono de instalaciones, tanto para los permisos de exploración como en concesiones de explotación. Conforme con estos requerimientos, los Estudios Ambientales deben estructurarse en cuatro fases: la evaluación de las condiciones iniciales del área y del proyecto (Fase 1); la identificación y caracterización de impactos ambientales a consecuencia del proyecto (Fase 2); la elaboración de un plan de mitigación de los impactos identificados (Fase 3); y la verificación de la efectividad del plan de mitigación (Fase 4) (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 3). Luego, para cada una de ellas, se detallan los contenidos mínimos que deben contemplar, además de definir requerimientos vinculados a la metodología, el resumen ejecutivo, y los mapas, planos y fotos que se presenten (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 3, A y B). El detalle de los contenidos mínimos de los Estudios Ambientales para cada fase, se presentan como Anexo III.

A su vez, las Normas disponen que, en caso de que la autoridad de aplicación realice observaciones a la documentación presentada y éstas no fueran respondidas adecuadamente dentro de los plazos que aquélla determine, la SE podrá ordenar la

suspensión de los trabajos u obras e inclusive la suspensión de la operación (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I). Asimismo, las Normas disponen la presentación de Informes de Monitoreo Ambiental anuales, los que constituyen la principal fuente para la revisión y actualización de las cuatro fases del Estudio Ambiental (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 3, C). Ellos deberán contener la información relativa a los resultados del monitoreo de impactos; el mantenimiento de instalaciones y producción; el manejo de efluentes y residuos; el manejo de productos químicos; el análisis de nuevos impactos e impactos residuales; el análisis y ajuste de los planes de mitigación y monitoreo; la recopilación de tareas de remediación de envergadura; el abandono de instalaciones y los resultados de los muestreos periódicos de suelo, aguas subterráneas y superficiales, aire y ecosistemas (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 3, C). Finalmente, las Normas establecen la aplicación del régimen de sanciones de la Ley N° 17.319 ante el incumplimiento de sus disposiciones (Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 4).

La Tabla 11 presenta una síntesis del régimen sectorial de evaluación ambiental de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción federal.

*Tabla 11: Régimen de evaluación ambiental de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción federal.*

<b>Régimen de evaluación ambiental de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción federal</b>	
<b>Resolución SE Nº 105/1992</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define las normas y procedimientos para corregir, mitigar y prevenir impactos sobre el medio ambiente durante las tareas de exploración y explotación de hidrocarburos</li> <li>• Establece la obligación de concesionarios, permisionarios y operadores de presentar ante la SE Estudios Ambientales Previos para las etapas de exploración y explotación</li> <li>• Exige la presentación de informes sobre el Monitoreo de Obras y Tareas</li> </ul>
<b>Resolución SE Nº 25/2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprueba las Normas para la Presentación de los Estudios Ambientales correspondientes a los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación de Hidrocarburos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Definen la estructura y los contenidos mínimos de los Estudios Ambientales que deben presentarse para las concesiones de explotación de hidrocarburos, así como para las tareas de perforación de pozos, prospección sísmica, construcción y abandono de instalaciones</li> <li>– Prevé la posibilidad de suspensión de los trabajos u obras (e inclusive la suspensión de la operación) cuando no fueran respondidas adecuadamente las observaciones de la autoridad de aplicación</li> <li>– Disponen la presentación de Informes de Monitoreo Ambiental anuales</li> <li>– Establecen la aplicación del régimen de sanciones de la Ley Nº 17.319 ante el incumplimiento de sus disposiciones</li> </ul> </li> </ul>

### **2.3.2. Participación coordinada para la evaluación de impacto ambiental a nivel federal: el régimen de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina**

A partir del nuevo régimen federal de competencia en materia de EIA establecido por el Decreto N° 934/2017, que concentró esta facultad en la autoridad ambiental nacional (presentado en el apartado 1.5), uno de los ámbitos en los que dicha autoridad buscó regular su actuación fue el de la actividad hidrocarburífera en la Plataforma Continental. En este sentido, teniendo en cuenta las facultades de la SE en el marco de la Ley N° 17.319 y el régimen de estudios ambientales establecido en las Resoluciones SE N° 15/1992 y N° 25/2004, la entonces SGAYDS identificó la necesidad de unificar criterios y armonizar los procedimientos administrativos relacionados con la EIA y los estudios ambientales de las obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Considerandos). Con este objetivo, consideró oportuno que ambas autoridades coordinen su participación en el procedimiento de EIA, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley N° 25.675, y actualizando los contenidos y pautas establecidos en la Resolución SE N° 25/2004 a la evolución de los instrumentos de gestión ambiental (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Considerandos). De esta manera, la SGE y la SGAYDS dictaron la Resolución Conjunta N° 3/2019, que estableció el procedimiento de EIA de los proyectos de obras o actividades de exploración y explotación hidrocarburífera a realizarse en los permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración y concesiones de explotación, en el ámbito de la Plataforma Continental (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, artículo 1).

Conforme con el régimen conjunto de EIA, todo titular de un permiso de reconocimiento superficial, permiso de exploración y/o concesión de explotación, proponente de un proyecto en los términos que define la norma en su Anexo II, deberá cumplir, de forma previa a su ejecución, con el procedimiento de EIA y obtener la DIA emitida por el actual MAyDS (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, artículo 3). A su vez, el nuevo régimen prevé dos tipos de procedimiento, de acuerdo con la complejidad de la obra o actividad a desarrollar y las características del medio receptor en el que se emplace: ordinario o simplificado (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 1). De este modo, los proyectos de obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental quedan sujetos al régimen de EIA de la Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, de acuerdo con el esquema que se detalla en la Tabla 12 a continuación.

*Tabla 12: Tipología de Proyectos de obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental objeto del Procedimiento de EIA (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo II).*

<b>Tipología de proyectos de obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental objeto del Procedimiento de EIA</b> <b>Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo II</b>	
<b>Proyectos objeto de un Procedimiento de EIA ordinario</b>	<b>Proyectos objeto de un Procedimiento de EIA simplificado</b>
1. Operaciones de adquisición sísmica 2D, 3D y 4D. 2. Perforación de Pozos Exploratorios y de Avanzada. 3. Perforación de Pozos de Explotación. 4. Abandono de Pozos. 5. Construcción de instalaciones para la explotación de hidrocarburos y eventual desafectación de las mismas.	1. Prospección Geoquímica. 2. Métodos potenciales. 3. Métodos electromagnéticos. 4. Toma de muestras en suelo marino. 5. Operaciones con ecosondas

El Procedimiento ordinario de EIA inicia con la presentación de un Aviso de Proyecto por parte del proponente —de acuerdo con el formulario aprobado como Anexo III— (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 2). En base a dicho Aviso de Proyecto, la SE efectúa una precategorización del proyecto, a partir del listado de tipología de proyectos de obras o actividades (Anexo II), y la remite al MAyDS, quien efectúa la categorización del Proyecto, detallando las especificaciones técnicas del EsIA a realizar, tomando como referencia los lineamientos definidos en la resolución (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 3). En este sentido, la norma establece la estructura y contenidos los EsIA. Para los proyectos de perforación

de pozos exploratorios y explotación hidrocarburífera, incluyendo perforación y abandono de pozos y desafectación de instalaciones, la estructura y contenidos los EsIA se regirán por lo dispuesto por el Apartado 3 “Estructura del Estudio Ambiental” del Anexo de la Resolución SE N° 25/2004 —presentados como Anexo III de este trabajo— (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, artículo 2). En tanto, la estructura y contenidos de los EsIA de proyectos de exploración asociados a actividades de adquisición sísmica, debe seguir las disposiciones del Anexo IV de la Resolución Conjunta, los que se presentan como Anexo IV del presente trabajo. La Tabla 13 resume los requerimientos que establece la norma para los EsIA.

*Tabla 13: Estructura y contenidos requeridos para los EsIA de proyectos de obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental.*

<b>Estructura y contenidos requeridos para los EsIA de obras o actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental según tipo de proyecto</b> <b>(Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019)</b>	
<b>Proyectos de perforación de pozos exploratorios y explotación hidrocarburífera, incluyendo perforación y abandono de pozos y desafectación de instalaciones</b>	La estructura y contenidos del EsIA se rige por las disposiciones del Apartado 3 “Estructura del Estudio Ambiental” del Anexo de la Resolución SE N° 25/2004 (Anexo III de este trabajo).
<b>Proyectos de exploración asociados a actividades de adquisición sísmica</b>	La estructura y contenidos del EsIA debe cumplir con los requerimientos del Anexo IV de la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 (Anexo IV de este trabajo).

Respecto de la revisión del EsIA, la Resolución establece que la SE, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley de Hidrocarburos Nº 17.319, elaborará un Informe Técnico, en el que efectuará las consideraciones pertinentes dentro de ámbito de su competencia (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019, Anexo I, artículo 5). En tanto el MAyDS realizará la revisión técnica del EsIA y emitirá el Informe Técnico de Revisión, considerando las recomendaciones efectuadas en el Informe Técnico emitido por la SE (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019, Anexo I, artículo 5). Asimismo, a los fines de elaborar el Informe Técnico de Revisión, el MAyDS dará intervención a la Subsecretaria de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley Federal de Pesca Nº 24.922, quien analizará y evaluará la consideración brindada en el EsIA de aquellos elementos requeridos en las especificaciones técnicas, que afectan directa o indirectamente a los recursos y la actividad pesquera, a través de un informe técnico (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019, Anexo I, artículo 5). Para ello, dará la debida intervención al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero. Luego, el MAyDS notificará los informes elaborados al proponente quien dispondrá de un plazo para realizar las aclaraciones que considere pertinentes (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019, Anexo I, artículo 5).

En cuanto a la participación pública la norma dispone que se deberán implementar instancias participativas, a través de procedimientos de consulta o audiencia pública, de acuerdo con los principios de claridad, transparencia, accesibilidad y gratuidad, cuyo costo estará a cargo del proponente (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019,

Anexo I, artículo 6). Para los casos de realización de una audiencia pública, ésta se deberá instrumentar de acuerdo con lo establecido por el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, aprobado por Decreto N° 1172/2003, su modificatorio N° 79/17 y normativa complementaria (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 6). Una vez finalizada la instancia participativa, dentro de los diez días el proponente podrá presentar información complementaria en función de las observaciones que surjan de la misma (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 7). A su vez, en el mismo plazo la SE informará al MAyDS su opinión técnica sobre los resultados de dicha instancia y las recomendaciones que considere pertinentes a los efectos de la elaboración del Informe Técnico de Revisión Final —a cargo del MAyDS— (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 7). Como resultado del procedimiento y dentro de los quince días de elaborado el Informe Técnico de Revisión Final, el MAyDS emitirá la DIA, la que podrá contener la aprobación o el rechazo de la realización del proyecto (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 8).

Por su parte, el Procedimiento de EIA simplificado, deberá cumplimentar las etapas del procedimiento ordinario apropiadas a su complejidad (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 9). En este sentido, el proponente deberá presentar un EslA simplificado, que debe incluir: índice; resumen ejecutivo; objeto y descripción del proyecto con su cronograma y plan de trabajo operativo; información del proponente; tipo de buques a utilizar; estándares internacionales a aplicar; determinación del área operativa y de influencia; marco legal; descripción ambiental del

sitio; identificación y evaluación de potenciales impactos ambientales; PGA conforme las especificaciones técnicas realizadas al momento de la categorización; y plan de respuesta ante emergencias (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 10). Respecto de las etapas sucesivas, si bien estas no difieren de las del procedimiento ordinario, los plazos se ven reducidos en todos los casos. Asimismo, se prevé la implementación de instancias participativas a través de procedimientos de consulta pública (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 12).

Finalmente, en materia de control y fiscalización, es la SE quien tiene a cargo el control y la fiscalización del cumplimiento de la DIA y su correspondiente PGA, pudiendo arbitrar los medios necesarios para su instrumentación (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, artículo 5). No obstante, se prevé que podrá requerir la colaboración del MAyDS, pudiendo establecer protocolos de fiscalización conjunta (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, artículo 5). En cuanto al régimen de sanciones, la norma define que el incumplimiento de sus disposiciones, las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten y los términos de la DIA serán susceptibles de aplicación del régimen disciplinario establecido en el Título VII de la Ley N°17.319 (Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, Anexo I, artículo 16).

La Figura 6 ilustra el procedimiento de EIA definido por la Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019, para los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental.

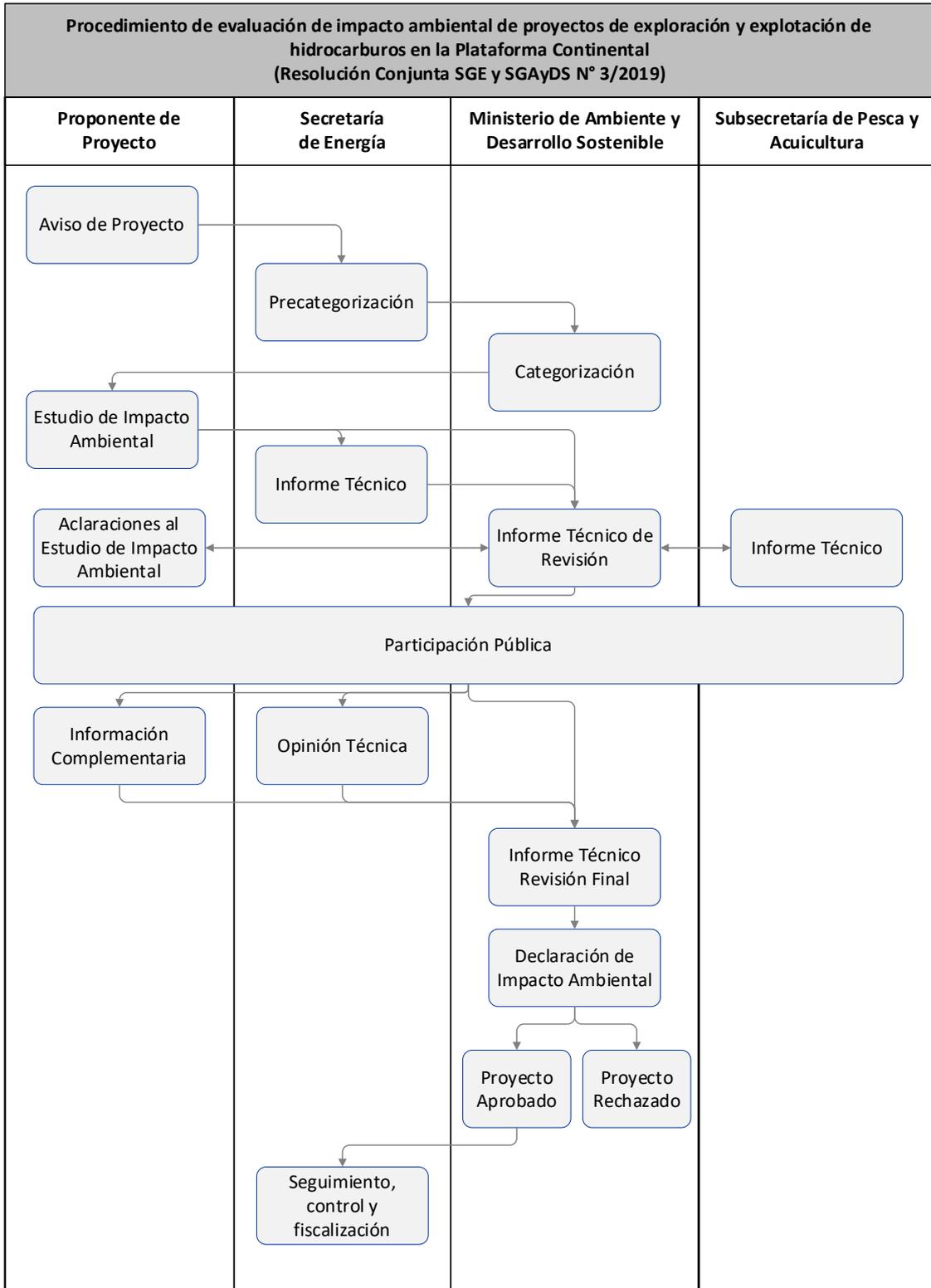


Figura 6: Procedimiento de EIA de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental (Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019).

### **2.3.3. Oportunidades para la articulación de competencias ambientales y sectoriales en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de transporte de energía eléctrica a nivel federal**

El esquema adoptado por la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019, que propone coordinar la participación de la autoridad ambiental y la sectorial para la EIA en el nivel federal, se presenta como una alternativa interesante para adecuar el régimen sectorial de transporte de electricidad del SADI a la nueva distribución de competencias federales en materia de EIA.

Por una parte, dicho esquema permitiría ordenar la competencia sectorial para la EIA de los proyectos de ampliaciones del SADI de manera consistente con la posición adoptada por el ENRE respecto del alcance de sus facultades en materia de EIA, consolidada en la Resolución ENRE N° 274/2015. Cabe recordar que, en virtud de esta norma, el ente limitó su intervención al control de cumplimiento de las disposiciones del Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998), a través de la revisión de los EsIA presentados por los peticionantes del CCNP y elaborados de acuerdo con los requerimientos de las autoridades provinciales o nacionales competentes (Resolución ENRE N° 274/2015, artículos 2 y 3). Tal como se plantea para la EIA de proyectos de hidrocarburos en la Plataforma Continental, el MAYS sería la autoridad responsable de sustanciar el procedimiento de EIA y emitir la DIA, en tanto el ENRE intervendría en la pre categorización del proyecto, el dictado del Informe Técnico y la opinión técnica sobre los resultados de la instancia participativa.

Por otra parte, es interesante considerar el rol que le asigna la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 a la autoridad sectorial en materia de control y fiscalización del cumplimiento de la DIA y su correspondiente PGA. Conforme fue analizado en la primera parte de este trabajo, entre las delimitaciones de funciones que dispuso la Resolución ENRE N° 274/2015, ella eliminó la intervención del ente en el control de cumplimiento del PGA de la construcción de instalaciones de transporte del SADI, quedando este a cargo de las autoridades ambientales locales. No obstante, una vez concluida la obra debe comunicarse al ENRE la puesta en servicio, e incorporarse al SGA del transportista, de acuerdo con los requerimientos de la Resolución ENRE N° 555/2001. Es decir, el ENRE no ha limitado sus facultades en materia de fiscalización ambiental respecto de las instalaciones del SADI en operación. Teniendo en cuenta que la gestión ambiental en la etapa de operación se basa en los hallazgos del proceso de EIA, y que el PGA de la etapa de construcción puede constituir la interfaz entre el proceso de EIA y la fase de operación (UNEP, 2018), sería relevante reconsiderar el rol del ente para el control y fiscalización del cumplimiento de la DIA y su PGA, tal como lo propone el esquema en análisis. Asimismo, cabe destacar que dicho esquema prevé que la autoridad sectorial puede requerir la colaboración del MAYDS y establecer protocolos de fiscalización conjunta.

Otro aspecto interesante para destacar del régimen de EIA de proyectos hidrocarburíferos en la Plataforma Continental, es que considera la normativa sectorial en materia de estudios ambientales y promueve su actualización. En esta línea, de ser adoptado para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica, este esquema

promovería la adecuación del procedimiento establecido en la Resolución ENRE N° 274/2015 a los lineamientos establecidos en la Ley N° 25.675 en esta materia. Asimismo, el nuevo régimen federal para la EIA de proyectos de ampliaciones del SADI podría tomar en cuenta los contenidos de las Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998, y propiciar su actualización, de acuerdo con la evolución de los instrumentos de gestión ambiental (SAyDS, 2019b). En este sentido, cabe señalar que los requerimientos del el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico constituyen valiosos términos de referencia para la elaboración de los EsIA de dichos proyectos, teniendo en cuenta su especificidad en la materia (ver Anexo I). Asimismo, en un proceso de revisión y actualización de la normativa sectorial para la regulación de la estructura y contenidos de los EsIA de proyectos del SADI, sería relevante considerar también los Criterios y Directrices para la elaboración de los Informes de Impacto Ambiental desarrollados por el ENRE en su Resolución N° 1725/1998, aun cuando esta norma se encuentra derogada (ver Anexo II).

Por último, es relevante señalar que el esquema de articulación de competencias que propone la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 prevé la intervención de una tercera autoridad en el procedimiento de EIA. En este caso, la autoridad nacional en materia de pesca en la etapa de revisión del EsIA. Este aspecto resulta de interés en tanto se asimila al esquema propuesto por los Proyectos de Ley de los Senadores Pampuro —en su versión original—, Crexell y Bullrich, para la intervención de las jurisdicciones provinciales en el procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales, llevado adelante por la autoridad ambiental nacional. De esta manera, aunque con una

variante, el esquema adoptado para la EIA de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental plantea la oportunidad de articular la participación de las provincias con la de las autoridades nacionales para la EIA de proyectos de transporte de electricidad de jurisdicción federal.

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El presente trabajo se propuso analizar esquemas y mecanismos institucionales que contribuyan a fortalecer la articulación de competencias para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal. Dicho análisis se desarrolló a través del estudio de los desafíos que plantea el régimen sectorial eléctrico y de las oportunidades que presentan tres mecanismos de articulación de competencias: las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, el COFEMA, y el esquema adoptado por el régimen de EIA de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental (Resolución Conjunta SE y SGAYDS N° 3/2019).

En relación con primer objetivo específico de esta investigación, el análisis del régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de electricidad de jurisdicción federal permitió identificar desafíos tanto a nivel de la articulación interjurisdiccional de competencias (articulación vertical), como de la articulación de competencias ambientales y sectoriales en el nivel federal de gobierno (articulación horizontal). Respecto de la articulación interjurisdiccional, se identificaron cuatro series de desafíos: la duplicación de procesos de EIA, la ausencia de especificaciones técnicas para los EsIA de proyectos de ampliaciones de la capacidad del SADI, la falta de un mecanismo de seguimiento y control de cumplimiento del PGA y la ausencia de una evaluación integral en el caso de proyectos emplazados en más de una jurisdicción provincial. Por su parte, en relación con la articulación de competencias ambientales y sectoriales, los desafíos se vinculan al nuevo régimen federal de distribución de competencias en materia de EIA

(Decreto Nº 934/2017) y la necesidad de reconsiderar los arreglos institucionales para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica del SADI.

En cuanto al segundo objetivo específico de este trabajo, referido a la articulación interjurisdiccional de competencias, el análisis desarrollado evidencia que las normas de presupuestos mínimos y el COFEMA resultan mecanismos relevantes para abordar los desafíos que plantea el régimen sectorial en estudio. Por una parte, las normas de presupuestos mínimos son aquellas que conceden una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (Ley Nº 25.675, artículo 6). Por otra parte, el COFEMA es el organismo permanente para la concertación y coordinación de políticas ambientales entre la Nación, las provincias y la CABA. A la vez, tiene a cargo la instrumentación del Sistema Federal Ambiental (Acta constitutiva; Ley Nº 25.675, artículo 23). Asimismo, ambos mecanismos operan de manera complementaria, en tanto varias leyes de presupuestos mínimos le han asignado al COFEMA funciones fundamentales para su implementación y aplicación (Di Paola, 2006; ver apartado 2.2.1). En este carácter, tanto las normas de presupuestos mínimos como el COFEMA plantean oportunidades interesantes para superar los desafíos identificados y fortalecer la articulación de competencias para la EIA de proyectos de transmisión de energía eléctrica en jurisdicción federal.

De acuerdo con el papel que ocupa la legislación de presupuestos mínimos en el sistema de derecho ambiental argentino, la sanción de una ley particular de

presupuestos mínimos en materia de EIA, se presenta como el mecanismo más significativo para resolver los desafíos que plantea el régimen sectorial de proyectos de ampliaciones del SADI, respecto de la articulación interjurisdiccional de competencias. En particular, una ley de presupuestos mínimos que defina un procedimiento para la EIA de proyectos interjurisdiccionales permitiría abordar la totalidad de los desafíos identificados. En este sentido, será esencial que el alcance de la interjurisdiccionalidad contemple tanto los supuestos de concurrencia de competencia federal y competencia provincial, como los proyectos interprovinciales o emplazados en más de una jurisdicción provincial, de manera de abordar todos los proyectos de ampliaciones de transporte de electricidad del SADI. A su vez, será fundamental la definición del esquema de intervención de las autoridades involucradas, a fin de evitar la duplicación de procedimientos y garantizar la evaluación integral de los proyectos emplazados en más de una jurisdicción provincial, evitando su fragmentación.

Y aquí se presentan dos opciones, de acuerdo con los esquemas relevados en el análisis de los proyectos de Ley de presupuestos mínimos presentados en el Congreso Nacional, y el proyecto de Ley desarrollado en el ámbito de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA. La primera, un procedimiento sustanciado en jurisdicción federal (única ventanilla), con la participación vinculante de la(s) jurisdicción(es) local(es) involucrada(s). La segunda alternativa, la presentación de un EslA integral — esto es, que contemple al proyecto en su totalidad— ante cada autoridad interviniente en el proyecto (dos o más ventanillas), que sería evaluado por un comité constituido por dichas jurisdicciones y la Nación. El primer esquema se presenta como la opción más

destacable, en tanto permite abordar la totalidad de los desafíos vinculados a la articulación interjurisdiccional que plantea el régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica del SADI (ver apartado 2.1.3.3). No obstante, el segundo esquema también se presenta como una alternativa interesante, teniendo en cuenta que garantiza una evaluación integral del proyecto, aunque no evita la carga administrativa asociada a las múltiples ventanillas. Asimismo, cabe destacar que este esquema permitiría salvar las objeciones que han presentado algunas jurisdicciones provinciales al primer esquema, respecto de la afectación a su competencia, con fundamento en los artículos 121 y 124 in fine de la CN de las provincias (ver apartados 2.1.4 y 2.2.3).

Corresponde mencionar que se relevó, además, una tercera alternativa posible para definir el esquema de intervención de las autoridades involucradas en los proyectos interjurisdiccionales, aunque presenta restricciones, ya que sería aplicable únicamente a los proyectos de ampliaciones del SADI que no excedan los límites de una provincia. Dicho esquema propone el desarrollo del procedimiento de EIA a cargo de la autoridad provincial, quien da intervención a la autoridad nacional, a fin de emitir una conformidad ambiental como requisito previo a la emisión de la DIA. Este esquema podría considerarse en un supuesto de regulación diferenciada del procedimiento de EIA para los proyectos de ampliaciones del SADI desarrollados en una provincia, de aquellos desarrollados en más de una provincia, que excede la alternativa en evaluación.

Continuando con el análisis, es importante destacar que ambos esquemas de articulación interjurisdiccional (ventanilla única y dos o más ventanillas) permitirían, a su vez, impulsar la articulación de las competencias ambientales y sectoriales del nivel federal de gobierno en el mismo procedimiento. En este sentido, la regulación del procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales podría prever como un presupuesto mínimo que la autoridad ambiental nacional dé intervención a la autoridad sectorial competente, tal como lo propone el proyecto de Ley del Senador Bullrich (ver apartado 2.1.3.3). Luego, la instrumentación de esta intervención podría regularse a través de la reglamentación de la ley. Al respecto, es importante considerar el rol de las normas reglamentarias de presupuestos mínimos, para el tratamiento de aquellas cuestiones que excedan los contenidos propios del nivel legislativo. De esta manera, además de los aspectos instrumentales del procedimiento, a través de la reglamentación se podrían desarrollar, por ejemplo, requerimientos o términos de referencia para la elaboración de los ESIAs con mayor nivel de detalle, o bien requerimientos específicos para las diferentes tipologías de proyecto, como el caso de las ampliaciones de capacidad del SADI.

En relación con el desarrollo de la reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de EIA, es interesante considerar el papel del COFEMA como el ámbito para que la Nación, las provincias y la CABA acuerden el dictado de las resoluciones y recomendaciones necesarias para su implementación y cumplimiento. En este sentido, la propia ley podría prever este mecanismo, tal como lo propone el proyecto de Ley del Diputado Menna (ver apartado 2.1.3.3). Sin embargo, es importante

señalar que la previsión de este mecanismo en la misma ley no es condición necesaria para constituir al COFEMA en la instancia de coordinación entre la Nación y las provincias para su implementación. Al respecto, cabe remitir al caso de la Ley N° 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, que no asigna ninguna función al Consejo y éste se transformó en el espacio donde la Nación y provincias negociaron las modalidades de su aplicación (Langbehn, 2017; ver apartado 2.2.1).

Ahora bien, pese a la relevancia que presenta una ley de presupuestos mínimos de EIA como alternativa para abordar los desafíos de la articulación de competencias que plantea el caso en estudio, es necesario reconocer las dificultades que enfrenta su sanción. Conforme se ha expuesto en el apartado 2.1.3, desde la sanción de la LGA en el año 2002 se han presentado ante el Congreso de la Nación trece proyectos con el objetivo de regular los presupuestos mínimos en materia de EIA, pero ninguno de ellos ha logrado convertirse en ley. El proyecto que alcanzó el mayor avance fue la iniciativa del Senador Pampuro, que obtuvo media sanción en marzo de 2007 en su cámara de origen y luego fue aprobado con reformas en diciembre de 2008 en Diputados. Sin embargo, una vez devuelto al Senado para dar continuidad al trámite legislativo, perdió estado parlamentario en el año 2010. Tal como fue analizado, uno de los aspectos de mayor debate en el marco de esta iniciativa fue la regulación del procedimiento de EIA para proyectos interjurisdiccionales (ver apartados 2.1.1.3 y 2.2.2). Por su parte, el análisis del proceso de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental en el ámbito del COFEMA da cuenta de las dificultades para

alcanzar consensos en torno a la definición de un procedimiento de EIA para proyectos interjurisdiccionales, concertado entre las jurisdicciones locales y la Nación (ver apartado 2.3.3).

En este contexto, es interesante considerar al COFEMA como ámbito para la concertación federal de políticas ambientales y la adopción de decisiones con efecto vinculante entre los estados miembros. En este sentido, a través de la Asamblea, la Nación, las provincias y la CABA podrían definir criterios y requerimientos en materia de EIA, que resulten aplicables en todo el país. Si bien el COFEMA no ha adoptado resoluciones relevantes en esta materia —a excepción de aquellas vinculadas al Rally Dakar—, en los últimos años el trabajo en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental ha tenido una evolución significativa (ver apartados 2.2.2 y 2.2.3). En particular, se destaca el nivel de consenso alcanzado respecto de los aspectos técnicos o de gestión ambiental del procedimiento de EIA, en el marco del proceso de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental. De esta manera, en el marco del COFEMA, la Nación, las provincias y la CABA podrían acordar requerimientos mínimos para la elaboración de los EsIA, así como mecanismos de control y fiscalización del cumplimiento de los PGA. Asimismo, aun cuando ello permitiría dar respuesta de manera parcial a los desafíos identificados para el régimen sectorial de EIA de proyectos de ampliaciones del SADI, las resoluciones del COFEMA constituyen una herramienta interesante para el fortalecimiento de los procesos de EIA teniendo en cuenta su alcance federal. Por su parte, si bien el COFEMA no ha avanzado aún en este sentido, sería relevante considerar la convocatoria de organismos

sectoriales para el desarrollo criterios y requerimientos en materia de EIA, en particular, en lo que refiere a procedimientos de EIA sectoriales.

Antes de continuar con el análisis de la articulación horizontal, cabe hacer una referencia a un mecanismo de articulación interjurisdiccional de competencias que no ha sido planteado en los objetivos del trabajo, sino que ha sido identificado a través del relevamiento de los proyectos de ley de presupuestos mínimos de EIA y, en particular, de la iniciativa del Diputado Menna (ver apartado 2.1.3.3). Se trata de los acuerdos interjurisdiccionales, identificados por la doctrina como instrumentos de concertación (Díaz Ricci, 2005) y que en materia ambiental se han destacado como un instrumento de trascendencia para la mecanización de la gestión administrativa del ambiente y la preparación y definición de políticas comunes (Esain, 2008). Dado que el análisis de este tipo de acuerdos excede el alcance de este trabajo, su evaluación como mecanismo para la articulación de las competencias de la Nación y las provincias en la EIA de los de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal, podría proponerse como objeto de una nueva investigación.

Finalmente, respecto del tercer objetivo específico de la investigación, referido a la articulación horizontal de competencias ambientales y sectoriales, el esquema adoptado por la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 se presenta como una alternativa interesante para adecuar el régimen sectorial de EIA de proyectos de transmisión de electricidad del SADI a la nueva distribución de competencias federales en materia de EIA. Dicho esquema propone una actuación coordinada de la autoridad

ambiental y la sectorial para la EIA a nivel federal: el MAyDS es la autoridad responsable de sustanciar el procedimiento y emitir la DIA, en tanto la autoridad sectorial interviene en la pre categorización del proyecto, en la revisión del EsIA, y tiene a su cargo el control y la fiscalización del cumplimiento de la DIA y su correspondiente PGA. A su vez, la Resolución Conjunta adopta los requerimientos del régimen sectorial de hidrocarburos para los EsIA de los proyectos de perforación de pozos exploratorios y explotación hidrocarburífera, y actualiza sus contenidos a la evolución de los instrumentos de gestión ambiental.

La aplicación de este esquema para la EIA de los proyectos de ampliaciones del SADI en el nivel federal permitiría, por una parte, ordenar la competencia sectorial de acuerdo con el nuevo régimen definido por el Decreto N° 934/2017, de manera consistente con la posición adoptada por el ENRE respecto del alcance de sus facultades en materia de EIA, consolidada en la Resolución ENRE N° 274/2015. Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de vincular el proceso de EIA a la gestión ambiental en la etapa de operación y la regulación del ENRE en esta materia (Resolución ENRE N° 555/2001), la adopción de este esquema promovería la actuación del ente para el control y fiscalización del cumplimiento de la DIA y su PGA. Por otra parte, la implementación del esquema de la Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica a nivel federal permitiría adecuar el procedimiento administrativo establecido en la Resolución ENRE N° 274/2015 y los requerimientos del Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resoluciones SE N°

15/1992 y 77/1998) a los lineamientos de la Ley Nº 25.675 en esta materia, y promover su actualización, de acuerdo con la evolución de los instrumentos de gestión ambiental.

Por último, es relevante mencionar que el esquema adoptado por el Gobierno nacional para la instrumentación del nuevo régimen federal de competencia en materia de EIA admitiría incorporar la participación de las autoridades provinciales al procedimiento a nivel federal, de manera similar a la propuesta de los Proyectos de Ley de los Senadores Pampuro —en su versión original—, Crexell y Bullrich, para la intervención de las jurisdicciones provinciales en el procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales, llevado adelante por la autoridad ambiental nacional. Sin dudas, la conjugación de este esquema de coordinación de competencias ambientales y sectoriales para la EIA a nivel federal, con una ley particular de presupuestos mínimos de EIA, que defina un procedimiento para la EIA de proyectos interjurisdiccionales, permitiría abordar de manera integral los desafíos de la articulación de competencias que plantea el régimen sectorial de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal.

## REFERENCIAS

A continuación, se listan las fuentes utilizadas en este trabajo, clasificadas en tres secciones: fuentes bibliográficas, entrevistas y comunicaciones personales y normas jurídicas citadas.

### Fuentes bibliográficas

Auditoría General de la Nación. (2011). *Informe de Auditoría, Actuación 282/09*.

Obtenido de <https://www.agn.gob.ar/informes/control-de-gestion-ambiental-realizado-en-el-ente-en-relacion-al-control-realizado-por-el>

Alzari, M. J., Coria, S., & Devia, L. (2016). Capítulo IV. Consideraciones sobre la temática ambiental. En Bertoni, L. (Coord.), *Las papeleras en cuestión: un recorrido en el derecho ambiental e internacional de La Haya a el Mercosur*. (Versión Ebook, EPUB). CABA: Eudeba.

Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica de la República Argentina. (s.f.). Institucional. *Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica*. Obtenido de <http://www.ateera.org.ar/>

Barale et al. (2016). Capítulo IV. La discusión de los presupuestos mínimos ambientales: significado y alcance como nuevo material normativo en el sistema jurídico argentino. En Juliá, M. S. (Dir.), *Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en*

*Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico (2014-2015)* (pp. 127-195). Córdoba: Advocatus.

Barreiro, R. A. (2002). *Derecho de la Energía Eléctrica*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. (s.f.a). Plan Federal de Transporte Eléctrico I. *Consejo Federal de la Energía Eléctrica*.  
Obtenido de: <http://www.cfee.gov.ar/plan-federal-1.php>

Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. (s.f.b). Plan Federal de Transporte Eléctrico II. *Consejo Federal de la Energía Eléctrica*  
Obtenido de: <http://www.cfee.gov.ar/plan-federal-2.php>

Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (s.f.). *Proyecto GEOSADI*. Obtenido de <https://aplic.cammesa.com/geosadi/>

Corporación Financiera Internacional. (2007). *Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad para la transmisión y distribución de electricidad*. Grupo Banco Mundial.  
Obtenido de [https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/709531484217466967/gu%  
c3%adas-sobre-medio-ambiente-salud-y-seguridad-para-la-transmisi%  
c3%b3n-y-distribuci%  
c3%b3n-de-electricidad](https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/709531484217466967/gu%c3%adas-sobre-medio-ambiente-salud-y-seguridad-para-la-transmisi%c3%b3n-y-distribuci%c3%b3n-de-electricidad)

Di Paola, M. E. (2006). El rol del COFEMA y las autoridades administrativas. En Di Paola, M. E. (Ed.) *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II: Recomendaciones para su*

*implementación y reglamentación* (pp. 19-34). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Díaz Ricci, R. (2005). La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático. *El Derecho Administrativo*, 2005, 691-705.

Díaz Ricci, R., & De la Vega de Díaz Ricci, A. (Julio/Septiembre de 2009). Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación. *Revista de Derecho Ambiental*, 19, 149-173.

Diputados Argentina. (s.f.). Proyectos. *Diputados Argentina*. Obtenido de <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/index.html>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (1994). *Informe Anual 1993/1994*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-anuales>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (1995). *Informe Anual 1994- 1995*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-anuales>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (1998). *Informe Anual 1998*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-anuales>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (2001). *Informe Anual 2001*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-anuales>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (2008). *Informe de Control Interno y Gestión del ENRE, Período 2003-2007*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-de-control-interno-y-gestion>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (2011). *Informe de Control Interno y Gestión del ENRE, Período 2007-2011*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-de-control-interno-y-gestion>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (2012). *Informe Anual 2012*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/publicaciones/informes-anales>

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (s.f.). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de ENRE - Audiencias Públicas Realizadas. *Argentina.gob.ar*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/enre/audiencias-publicas-historial>

Esain, J. A. (2004). Evaluación de Impacto Ambiental y Medida Autosatisfactiva. Dos Vectores de la Tutela Ambiental Preventiva. En Jiménez, E. P. (Coord.), *Derecho Ambiental, Su actualidad de cara al tercer milenio* (págs. 175-287). Buenos Aires: Ediar.

Esain, J. A. (2008). *Competencias Ambientales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Gelli, M. A. (1997). La competencia de las provincias en materia ambiental. *Revista La Ley*, E, 805-809.

Instituto Correntino del Agua y del Ambiente. (14 de diciembre de 2018). COFEMA. Avances en el proyecto de Ley de Evaluación Ambiental. *Instituto Correntino del Agua y del Ambiente*. Obtenido de <http://icaa.gov.ar/cofema-avances-proyecto-ley-evaluacion-ambiental/>

Instituto Correntino del Agua y del Ambiente. (25 de junio de 2019). COFEMA. Avanzan en propuesta de proyecto de Ley de Evaluación de Impacto. *Instituto Correntino del Agua y del Ambiente*. Obtenido de <http://icaa.gov.ar/cofema-avanzan-propuesta-proyecto-ley-evaluacion-impacto/>

Iribarren, F. (1997). *Evaluación de Impacto Ambiental, Su Enfoque Jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Universo.

Juliá, M. S. (2005). La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental, político, jurídico e institucional. *Revista de Derecho Ambiental*, 1, 99-111.

Langbehn, L. (junio de 2017). La Ley de Bosques y la Construcción del Federalismo Ambiental en Argentina. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 3, 82-105. ISSN: 2524-9568.

Martin, L., & Pinto, M. (2012). La evaluación de impacto ambiental. Una aproximación desde la legislación ambiental y sectorial argentina. En Martin, L., & Pinto, M. (Dir.), *La Evaluación de Impacto Ambiental y su Régimen Jurídico* (págs. 23-59). Buenos Aires: Lajouane.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Guías de Evaluación Ambiental*.

Obtenido de: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (26 de junio de 2020a). *Avances en el proyecto de ley para la evaluación de impacto ambiental*. Obtenido de:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/avances-en-el-proyecto-de-ley-para-la-evaluacion-de-impacto-ambiental>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (14 de julio de 2020b). *Las provincias realizan sus aportes al proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Obtenido de:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-provincias-realizan-sus-aportes-al-proyecto-de-ley-de-presupuestos-minimos-de>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (22 de septiembre de 2020c). *Las jurisdicciones continúan realizando aportes al proyecto de ley de evaluación de impacto ambiental*. Obtenido de:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-jurisdicciones-continuan-realizando-aportes-al-proyecto-de-ley-de-evaluacion-de-impacto>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (10 de diciembre de 2020d). *El COFEMA revisó los aspectos legales del anteproyecto de ley de Evaluación Ambiental*. Obtenido de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-cofema-reviso-los-aspectos-legales-del-anteproyecto-de-ley-de-evaluacion-ambiental>

Ministerio de Ambiente de Jujuy. (2 de octubre de 2018). Jujuy participó en el Primer Encuentro Nacional de Evaluación Ambiental. *Ministerio de Ambiente de Jujuy*. Obtenido de <http://www.ambientejujuy.gob.ar/2018/10/02/jujuy-participo-en-el-primer-encuentro-nacional-de-evaluacion-ambiental/>

Palacios, M. (2014). Constitución y Energía Eléctrica, Evolución de la regulación del sector eléctrico (1990's-2010's). *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, 2, 53-136.

Prensa Gobierno de Mendoza. (11 de septiembre de 2020). Representantes del Consejo Federal de Medio Ambiente se reunieron por el proyecto de ley de evaluación de impacto ambiental. *Mendoza Gobierno*. Obtenido de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/representantes-del-consejo-federal-de-medio-ambiente-se-reunieron-por-el-proyecto-de-ley-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>

Prensa Senado Argentina. (14 de marzo de 2007). Establecen parámetros mínimos de cuidado del medio ambiente. *Senado Argentina*. Obtenido de <https://www.senado.gob.ar/prensa/5006/noticias>

Sabsay, D. A. (1997). El Nuevo Artículo 41 de la Constitución Nacional y la Distribución de Competencias Nación- Provincias. *Doctrina Judicial*, 1997-2, 783-787.

Sabsay, D. A. (2000). Constitución y Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable. En Walsh, J. R. (Ed.) *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad* (págs. 67-82). Buenos Aires: La Ley.

Sabsay, D. A. (2002). Introducción. En Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, Recomendaciones para su reglamentación* (págs. 11-13). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Sabsay, D. A. (2015). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Sabsay, D. A., & Di Paola, M. E. (2003). El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente. *Anales de Legislación Argentina*, 2003-A, 1385.

Sabsay, D. A., & Di Paola, M. E. (2009). Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina. *Revista de Derecho de Daños*, 2008-3, 137-162.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2012). *Informe sobre el Estado del Ambiente 2012*. Obtenido de <https://informe.ambiente.gob.ar/>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017). *Informe del Estado del Ambiente 2017*. Obtenido de <https://informe.ambiente.gob.ar/>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2018a). *Diagnóstico del Estado de Situación de la Evaluación Ambiental*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/diagnostico>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2018b). *Taller “Desafíos y oportunidades de la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental estratégica en Argentina”*. Encuentro Nacional de Evaluación Ambiental, 27 de septiembre de 2018, Ciudad de Buenos Aires.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2019a). *Diagnóstico de la Evaluación Ambiental*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/diagnostico>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2019b). *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/esia>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2019c). *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental de proyectos de energías renovables*. Buenos Aires. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/energias-renovables>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2019d). *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental de proyectos hidroeléctricos*. Buenos Aires. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/proyectos-hidroelectricos>

Secretaría de Energía de la Nación. (1986). *Plan Energético Nacional 1986-2000, Resumen*. Obtenido de <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/vb1594.pdf>

Senado Argentina. (06 de junio de 2021). Búsqueda de Proyectos. *Senado Argentina*. Obtenido de <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>

Siano, M., & Parravicini, D. (Mayo - Julio de 2015). Regulación Ambiental en las Actividades Hidrocarburíferas: a propósito de la Reforma de la Ley 17319. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, 5, 391-421.

United Nations Environment Programme. (2018). *Assessing Environmental Impacts- A Global Review of Legislation*. Nairobi, Kenya. Obtenido de <https://www.unep-wcmc.org/resources-and-data/assessing-environmental-impacts--a-global-review-of-legislation>

## **Entrevistas y comunicaciones personales**

Arias Mahiques, V., Asesora Legal de la Dirección de Impacto Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, entrevista telefónica, 12 de noviembre de 2020.

Bertinat, M., Secretario de Estado de Ambiente de la Provincia de Santa Cruz, entrevista virtual (Zoom), 13 de octubre de 2020.

Frassetto, A., Ex Directora de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica, Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, entrevistas telefónicas, 13 de diciembre de 2019 y 25 de agosto de 2020.

González Videla, L., Consultor Senior del Departamento Ambiental del ENRE, Ciudad de Buenos Aires, 24 de junio de 2013.

Morrone, M., Director de Evaluación de Impacto Ambiental y Análisis de Riesgo Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, entrevista telefónica, 23 de octubre de 2020.

Piñera, M. C., *Evaluación Ambiental* (Diapositiva de PowerPoint). *Diálogos sobre Ambiente y Cambio Climático*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; comunicación personal, 12 de julio de 2019.

## **Normas jurídicas citadas**

Constitución de la Nación Argentina, publicada en virtud de la Ley N° 24.430 (BO del 10/01/1995)

### ***Marco Regulatorio Eléctrico***

Ley N° 15.336, Régimen Jurídico de la Industria Eléctrica (BO del 22/09/1960)

Ley N° 24.065, Régimen de la Energía Eléctrica (BO del 16/01/1992)

Ley N° 23.879, de Evaluación de las consecuencias ambientales de las represas (BO del 1/11/1990)

Decreto N° 1398/1992, Reglamentación de la ley N° 24.065 (BO del 11/08/1992)

Resolución SE N° 475/1987 (no publicada en el BO)

Resolución SE N° 718/1987 (no publicada en el BO)

Resolución SSE N° 149/1990 (no publicada en el BO)

Resolución SE N° 15/1992 (BO del 25/09/1992)

Resolución SEE N° 137/1992 (BO del 31/07/1992)

Resolución ENRE N° 32/1994 (BO del 9/05/1994)

Resolución ENRE N° 39/1994 (BO del 9/05/1994)

Resolución ENRE N° 51/1995 (BO del 4/04/1995)

Resolución ENRE N° 236/1996 (BO del 4/06/1996). Derogada por Resolución ENRE N° 953/1997

Resolución ENRE N° 953/1997 (BO del 20/10/1997). Derogada por Resolución ENRE N° 1725/1998

Resolución SE N° 77/1998 (BO del 18/03/1998)

Resolución ENRE N° 1725/1998 (BO del 7/12/1998). Derogada por Resolución ENRE N° 274/2015

Resolución ENRE N° 555/2001 (BO del 24/10/2001)

Resolución ENRE N° 184/2011 (BO del 12/05/2011)

Resolución ENRE N° 33/2014 (BO del 14/02/2014)

Resolución ENRE N° 122/2014 (BO del 5/05/2014)

Resolución ENRE N° 274/2015 (BO del 18/08/2015)

Disposición GDyCP ENRE N° 1/2012 (no publicada en BO)

### ***Marco normativo ambiental***

Ley N° 25.612, de presupuestos mínimos residuos industriales y actividades de servicio (BO del 29/07/2002)

Ley N° 25.670, de presupuestos mínimos en materia de gestión y eliminación de PCBs (BO del 19/11/2002)

Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente (BO del 28/11/2002)

Ley N° 25.831, de presupuestos mínimos de acceso a la información pública ambiental (BO del 7/01/2004)

Ley N° 25.916, de presupuestos mínimos de residuos domiciliarios (BO del 7/11/2004)

Ley N° 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (BO del 26/12/2007)

Ley N° 26.639, de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial (BO del 28/10/2010)

Ley N° 26.815, de presupuestos mínimos de manejo del fuego (BO del 16/01/2013)

Ley Nº 27.520, de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático

(BO del 20/12/2019)

Decreto Nº 481/2003 (BO del 6/03/2003)

Decreto Nº 934/2017 (BO del 15/11/2017)

Resolución APN Nº 16/1994 (BO del 17/15/1994)

Resolución Conjunta MT y SGAYDS Nº 1/2019 (BO del 19/06/2019)

Resolución Conjunta SGE y SGAYDS Nº 3/2019 (BO del 27/11/2019)

Decisión Administrativa Nº 311/2018 (BO del 14/03/2018)

Decisión Administrativa Nº 262/2020 /BO del 2/03/2020)

### ***Resoluciones del COFEMA***

Resolución COFEMA Nº 1/1996, del 28/08/1996

Resolución COFEMA Nº 23/1999, del 27/08/1999

Resolución COFEMA Nº 118/2006, del 2/11/2006

Resolución COFEMA Nº 121/2006, del 2/11/2006

Resolución COFEMA Nº 131/2007, del 21/11/2007

Resolución COFEMA Nº 140/2008, del 23/08/2008

Resolución COFEMA Nº 155/2008, del 9/10/2008

Resolución COFEMA Nº 159/2008, del 16/12/2008

Resolución COFEMA Nº 178/2009, del 5/11/2009

Resolución COFEMA Nº 186/2009, del 3/12/2009

Resolución COFEMA Nº 237/2012, del 6/12/2012

Resolución COFEMA Nº 252/2013, del 31/07/2013

Resolución COFEMA N° 307/2015, del 17/03/2015

Resolución COFEMA N° 316/2015, del 24/09/2015

Resolución COFEMA N° 324/2016, del 29/07/2016

Resolución COFEMA N° 342/2017, del 23/02/2017

Resolución COFEMA N° 349/2017, del 15/06/2017

Resolución COFEMA N° 358/2018, del 15/03/2018

Resolución COFEMA N° 389/2019, del 27/02/2019

Resolución COFEMA N° 420/2020, del 12/02/2020

### ***Régimen federal de hidrocarburos***

Ley N° 17.319, Ley de Hidrocarburos (BO del 30/06/1967)

Ley N° 26.197, modificatoria de la Ley N° 17.319 (BO del 5/01/2007)

Decreto N° 804/2020 (BO del 15/10/2020)

Resolución SE N° 105/1992 (BO del 28/11/1992)

Resolución SE N° 252/1993 (BO del 10/09/1993)

Resolución SE N° 25/2004 (BO del 14/01/2004)

### ***Otras normas citadas***

Ley N° 23.968, de Líneas de Base de la República Argentina (BO del 5/12/1991).

Ley N° 23.696, Ley de Reforma del Estado (BO del 23/08/1989).

Ley N° 24.585, Incorpora al Código de Minería el Título “De la protección ambiental para la actividad minera” (BO del 24/11/1995).

Ley N° 24.922, Régimen Federal de Pesca (BO del 12/01/1998).

Decreto Nº 1172/2003 (BO del 3/12/2003).

Decreto Nº 79/2017 (BO del 31/01/2017).

***Fallos judiciales***

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Roca Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de, s/ inconstitucionalidad”, 16/05/1995, Fallos: 318:992.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LITSA) c/ Corrientes, Provincia de, s/ acción declarativa”, 18/11/1999, Fallos: 322:2862.

**Anexo I: Requerimientos para la gestión ambiental de los proyectos del sistema de transporte de electricidad de jurisdicción federal**

La Tabla 14 presenta los requerimientos para la gestión ambiental de los proyectos de obras de líneas de transmisión, estaciones transformadoras y/o compensadoras de tensión igual o mayor a ciento treinta y dos kilovoltios (132 kV), sujeta a jurisdicción nacional, establecidos en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico (Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998).

*Tabla 14. Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal, Resoluciones SE N° 15/1992 y 77/1998*

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE N° 15/92 y 77/98)	
<b>PREFACTIBILIDAD</b>	<b>Requerimiento</b>	Análisis y evaluación preliminar de la factibilidad técnica, económica y ambiental de las distintas alternativas de transmisión.
	<b>Objetivo</b>	Identificar, a partir de las características globales de las diferentes alternativas de transmisión, las condiciones ambientales prevaletes en las zonas de las probables trazas, efectuando: a) la caracterización de los componentes ambientales susceptibles de ser afectados por las obras, y b) una apreciación preliminar de las limitaciones de carácter ambiental que podrían incidir en la construcción y operación de las mismas.
	<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las alternativas de transmisión, definiendo tensión, potencia y energía a transmitir, posibles trazas, cantidad de ternas, preselección de conductores, puntos de conexión y transformación.</li> <li>• Análisis preliminar de la factibilidad económica de cada alternativa, procurando identificar la más rentable, predefiniendo para ello un costo global por kilómetro de línea.</li> <li>• Análisis y evaluación preliminar de los componentes del medio -tanto del sistema natural como del sistema social- que puedan incidir sobre el diseño del proyecto, y de los efectos ambientales de las distintas alternativas de transmisión.</li> </ul>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 14: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE Nº 15/92 y 77/98)	
<b>PROYECTO BÁSICO</b>	<b>Requerimiento</b>	Selección de la traza definitiva y evaluación-optimización general electromecánica, económica y ambiental.
	<b>Objetivo</b>	Completar el conocimiento de los aspectos ambientales de las diferentes alternativas de traza, en función de la optimización del diseño de la línea y de la atenuación de sus probables efectos y profundizar dicho análisis respecto de la alternativa seleccionada
	<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición y especificación técnica de las obras y suministros (estructuras, conductores, sistema amortiguante, aisladores, grapería, fundaciones, etc.).</li> <li>• Evaluación de los efectos ambientales de las distintas alternativas de traza y de tipos de estructuras, como asimismo de la influencia del medio sobre la obra:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Se procederá a sistematizar y evaluar las ventajas e inconvenientes que plantean las variantes en estudio, considerando los costos y beneficios inherentes a las características de diseño, construcción y operación de cada una de ellas, a fin de la selección de la traza definitiva.</li> <li>– Se establecerá para ello una jerarquización de los diferentes impactos en función de su forma de incidencia (directos, indirectos); y de su permanencia en el tiempo (transitorios, permanentes).</li> <li>– Se deberán considerar impacto visual, distancias eléctricas, radio interferencias, ruido audible y campo electromagnético, conforme con el Anexo I de la Resolución Nº 77/98.</li> </ul> </li> <li>• Definición de los lineamientos básicos del Programa de Gestión Ambiental, que incluya:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Listado tentativo de los principales objetivos a asignar al Programa, de los diversos componentes de la gestión ambiental y de los medios requeridos para su implementación.</li> <li>– Estimación de los costos que implican cada una de las acciones previstas, a fin de su consideración más detallada en la etapa siguiente.</li> <li>– Identificación de las acciones que corresponda adoptar al inicio de la faz constructiva, tales como instalación de obradores, campamentos, etc., que pueden implicar alteraciones ambientales susceptibles de ser minimizadas oportunamente.</li> </ul> </li> </ul>

La tabla continúa en la página siguiente.

Tabla 14: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE N° 15/92 y 77/98)	
<b>PROYECTO EJECUTIVO</b>	<b>Requerimiento</b>	Formulación del Programa de Gestión Ambiental, identificando objetivos y medidas preventivas y/o correctivas y efectuando las previsiones sobre los medios necesarios para su implementación.
	<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir, a partir de la traza seleccionada, la integración de los aspectos ambientales en el diseño, construcción y explotación de la línea.</li> <li>• Especificar las medidas y acciones preventivas y/o correctivas necesarias para reducir la afectación al ambiente y estimar los costos correspondientes.</li> <li>• Establecer los mecanismos formales para asegurar el logro de dichos propósitos.</li> </ul>
	<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del Programa de Gestión Ambiental a aplicar durante las etapas de construcción y explotación de la obra, que detalle las modalidades de implementación, los medios a emplear, la oportunidad de ejecución de las respectivas medidas y sus costos correspondientes. Se definirá asimismo el sistema de evaluación periódica necesario, para el control y seguimiento de la gestión</li> <li>• Para el desarrollo de esta etapa y a partir de los antecedentes generados en las etapas precedentes, se procederá a obtener la información complementaria necesaria para el tratamiento de aquellos aspectos críticos sobre los que no se dispone de suficientes datos (comportamiento de determinados componentes del medio natural o social; aptitud de los criterios desarrollados para la predicción de impactos y su valorización; aplicabilidad de los procedimientos para la realización de peritajes y tasaciones, para la gestión de permisos de paso y servidumbres, etc.).</li> <li>• Se avanzará, asimismo, en la interacción con las instituciones y organismos involucrados a fin de coordinar medidas que redunden en la integración beneficiosa de la obra al medio.</li> <li>• La información cartográfica estará en relación con nivel requerido para la definición de la ingeniería de detalle del proyecto y la elaboración de los documentos licitatorios.</li> </ul>

La tabla continúa en la página siguiente.

Tabla 14: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE N° 15/92 y 77/98)	
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>Requerimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas, económicas y ambientales por parte de Contratistas y Subcontratistas.</li> <li>• Implementación del Programa de Gestión Ambiental.</li> </ul>
	<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar el cumplimiento de las especificaciones contenidas en el Programa de Gestión Ambiental.</li> <li>• Definir el tratamiento de cuestiones no contempladas en el Programa y que tengan incidencia en las condiciones ambientales.</li> <li>• Efectuar el seguimiento y control del cumplimiento, por parte de los contratistas de montaje, de las medidas ambientales incluidas en los documentos licitatorios.</li> </ul>
	<b>Metodología</b>	<p>El cumplimiento de las previsiones contenidas en el Programa de Gestión Ambiental durante esta etapa, se verificará entre otros, a través de los siguientes grupos de acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones y medidas respecto del sistema natural:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manejo adecuado en la fase de limpieza de la franja de servidumbre.</li> <li>– Manejo adecuado en el movimiento de suelos, desmonte y desmalezado, a fin de evitar la ocurrencia o aceleración de procesos erosivos, la alteración de escurrimientos de aguas superficiales o su acumulación.</li> <li>– Definición de la forma de acceso en aquellos tramos donde la línea atraviese zonas que deben ser preservadas por razones económico-productivas, ecológicas, arqueológicas, históricas, paisajísticas, etc.</li> <li>– Tratamiento de las tierras afectadas por la construcción y emplazamiento de la línea, tendiente a restituir las al término de los trabajos respectivos a su estado natural, al máximo que sea posible, compatible con el servicio, y en el mínimo plazo.</li> <li>– En los tramos donde la línea se desarrolle sobre áreas protegidas o de reserva ecológica, se adoptarán las medidas necesarias para evitar durante la construcción y explotación, la práctica de la caza, pesca, recolección de frutos, extracción de leña y otros productos, así como otras alteraciones de la flora y la fauna.</li> </ul> </li> </ul>

La tabla continúa en la página siguiente.

Tabla 14: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE Nº 15/92 y 77/98)	
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>Metodología</b> <i>(Continuación)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desmontaje de campamentos y obradores y demás instalaciones utilizadas durante la construcción y retiro de todos los materiales sobrantes o no usados, procurando restablecer los respectivos sitios a sus condiciones de origen. Si correspondiere, se procurará desactivar los caminos de acceso que no serán utilizados posteriormente, a fin de evitar la intrusión.</li> <li>• Acciones y medidas respecto del sistema social: A fin de evitar posibles conflictos, las acciones comprenderán, entre otras: (i) anticipación, a los titulares de las propiedades involucradas, de las fechas previstas para el inicio de las actividades de campo y tiempo de permanencia de contratistas de montaje, para facilitar la organización de las actividades afectadas y la reubicación de las instalaciones involucradas; (ii) de igual forma se procederá a informar a los organismos competentes, para el rescate y/o conservación de valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y/o arquitectónicos que puedan resultar afectados por la ejecución de la obra.</li> <li>• El Programa de Gestión Ambiental deberá ser profundizado en aquellos aspectos no contemplados y que se planteen durante la fase constructiva.</li> </ul>
<b>EXPLOTACIÓN</b>	<b>Requerimiento</b>	Verificación durante toda la vida útil de la obra y como parte del mantenimiento general, del cumplimiento de las pautas contenidas en el Programa de Gestión Ambiental, y proposición de las revisiones al mismo para optimizar los objetivos globales.
<b>EXPLOTACIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar la verificación permanente de las pautas contempladas en el Programa de Gestión Ambiental respecto de la operación de la instalación y de su mantenimiento, a fin de garantizar una eficiente y segura vida útil de la obra, así como una mínima incidencia de la misma obra sobre las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población.</li> <li>• Mantener un sistema de evaluación periódica de los parámetros tomados como referencia para el control ambiental.</li> </ul>

*La tabla continúa en la página siguiente.*

Tabla 14: continuación.

Etapa del Proyecto	Requerimientos para la Gestión Ambiental de los Proyectos del Sistema de Transporte de Electricidad de Jurisdicción Federal (Resoluciones SE Nº 15/92 y 77/98)	
<b>EXPLOTACIÓN</b>	<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las tareas predominantes en esta etapa estarán centradas en el contralor, a cuyo efecto se deberá otorgar atención a la evolución de los principales factores que pueden afectar, con distinto peso, el óptimo funcionamiento de la instalación. A título de ejemplo se mencionan: perturbación corona, puesta a tierra, tensiones inducidas, estado de erosión del suelo, ocupación de la franja de servidumbre (construcciones, alambrados, etc.), cambios en el uso del espacio, crecimiento de vegetación en la franja de servidumbre.</li> <li>• En la implementación del sistema de evaluación periódica se deberán efectuar las mediciones que permitan el seguimiento de los principales indicadores, en función de los cambios ocurridos en los sistemas naturales y sociales involucrados.</li> <li>• Dentro de lo posible, el seguimiento ambiental se incorporará a las rutinas de mantenimiento programado. Asimismo, se deberán prever mecanismos para la recepción y registro de quejas y reclamos por parte de los afectados, y desarrollar propuestas de medidas correctivas.</li> </ul>

## **Anexo II: Criterios y directrices para la elaboración de los Informes de Impacto Ambiental a ser presentados ante el Ente Nacional Regulador de la Electricidad**

Este apartado presenta los contenidos del Anexo a la Resolución ENRE N° 1725/1998 (*Derogada por Resolución ENRE N° 274/2015*).

### **1. Esquema para la presentación de los estudios de evaluación de impacto ambiental.**

El informe de EIA deberá integrarse con los siguientes ítems:

#### **1.1. Descripción del proyecto**

1.1.1 Justificación del proyecto.

1.1.2. Descripción de los principales componentes de la obra.

1.1.3. Normas de diseño técnico empleadas.

1.1.4. Alternativas técnicas analizadas.

1.1.5. Procedimiento constructivo, equipamiento a utilizar, cronograma de obra, accesos a construir o modificar e instalaciones temporarias a construir.

1.1.6. Servidumbres de electroducto a constituir

#### **1.2 Caracterización ambiental del área de implantación del proyecto**

1.2.1. De los recursos naturales.

1.2.2. Del patrimonio cultural.

1.2.3. Del uso de la tierra.

1.2.4. De la población radicada en el área del proyecto.

1.2.5. De las áreas destinadas a reserva, parque y otras áreas protegidas.

1.2.6. Infraestructura existente a lo largo de la traza.

1.3. Identificación de impactos ambientales, en la etapa constructiva y en la de operación y mantenimiento.

1.3.1. Aspectos visuales.

1.3.2. Ruido y vibraciones.

1.3.3. Campos electromagnéticos.

1.3.4. Radio interferencia.

1.3.5. Corrientes inducidas.

1.3.6. Afectación de patrimonio cultural.

1.3.7. Afectación de flora y fauna.

1.4. Normas a cumplir en el área del proyecto.

1.4.1. Respeto de estándares de calidad ambiental.

1.4.2. Respeto de áreas protegidas.

1.4.3. Respeto de permisos y habilitaciones.

1.4.4. Respeto de cruces con instalaciones de otros servicios.

1.4.5. Respeto de la protección del patrimonio cultural.

1.4.6. Respeto de la seguridad pública.

1.5. Documentación o antecedentes de referencia.

1.5.1. Cartografía del área del estudio y fotografías satelitales o aéreas empleadas.

1.5.2. Fuentes bibliográficas consultadas para la elaboración de la EIA.

1.5.3. Resultados de entrevistas realizadas con autoridades gubernamentales y organizaciones sociales.

1.5.4. Fotografías o esquemas elaborados durante las tareas de campo preliminares.

#### 1.6. Plan de Gestión Ambiental de la fase constructiva

1.6.1. Medidas de remediación a tener en cuenta en la elaboración del proyecto ejecutivo.

1.6.2. Medidas de gestión ambiental para el manejo de residuos, la protección de la flora y fauna, la prevención de la erosión y la protección de los recursos hídricos y de la atmósfera.

1.6.3. Programa de monitoreo ambiental.

1.6.4. Limpieza de la franja de servidumbre y tratamiento de la masa arbórea de la vía pública afectada.

1.6.5. Diseño y operación de caminos de acceso.

1.6.6. Programa de comunicaciones a los propietarios y a la comunidad.

1.6.7. Estructura empresarial de responsabilidades para la gestión ambiental.

1.6.8. Componente ambiental del pliego licitatorio de construcción o del contrato de construcción.

#### 1.7. Resumen ejecutivo del informe de EIA

1.7.1. Relatorio sucinto del análisis efectuado incluyendo una matriz de la Evaluación de Impactos Ambientales.

La matriz se presentará bajo la forma de un cuadro en cuyas columnas se indicarán las fases del proyecto para cada una de las alternativas:

\* Etapa de actividades preparatorias

\* Etapa constructiva

\* Etapa de operación y mantenimiento

y en las filas, los factores ambientales o componentes ambientales sobre los cuales el proyecto tiene o puede tener alguna implicancia ambiental, utilizando como referencia, el listado de tópicos incluido en los numerales de este Anexo.

En cada una de las celdas de encuentro de las columnas y filas mencionadas, se deberá indicar la calificación de impacto específico en los siguientes factores de ponderación:

SIGNO	- (perjudicial)		+ (beneficioso)
DURACION	T (temporal)		P (permanente)
INTENSIDAD	E (elevado)	M (media)	L (leve)
DISPERSION	F (focalizado)		D (disperso)

Ej.: -TEF (perjudicial, temporal, elevada, focalizado)

Por último, se indicarán en un cuadro resumen, las cantidades de impactos recabados para cada una de las alternativas y por cada combinación de los factores de ponderación de carácter permanente:

PRO	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+
YEC	PEF	PEF	PED	PED	PMF	PMF	PMD	PMD	PLF	PLF	PLD	PLD
LT1												
LT2												
LT3												

1.7.2. Alternativa seleccionada que se propone y su justificación.

## 2. Criterios particulares para el desarrollo de algunos de los ítems de la EIA.

### 2.1. En relación con la información para la caracterización ambiental:

La información a suministrar debe ser concreta, escueta y con indicación de la fuente utilizada y debe estar referida a la zona de influencia del proyecto, la que puede variar según el aspecto ambiental a analizar, y dependerá de la envergadura del proyecto (tensión nominal de trabajo de la instalación, etc.).

### 2.2. En cuanto a la documentación cartográfica de base:

La presentación de las alternativas del proyecto y de las características de los ambientes asociados, se efectuará sobre la base de documentación cartográfica de calidad y escala adecuadas al tipo de ampliación a efectuar y debe permitir evaluar la significación de los impactos identificados en la EIA.

Las fotografías aéreas, cartas topográficas y mapas catastrales deben ser adecuados a la temática que se analiza y suficientemente actualizados como para ser considerados representativos del área de estudio. En caso de que no se dispusiera de documentación de estas características, se deberán efectuar los relevamientos in situ necesarios para reemplazarla.

### 2.3. Información gráfica a presentar

La documentación de base deberá ser complementada con la obtención de fotografías y esquemas que muestren los distintos tipos de situaciones que se presentan a lo largo de las trazas de las alternativas del proyecto, con indicación de las distancias a instalaciones, viviendas u otros elementos, naturales o no, que pudiesen verse afectados.

Si la tipología de la línea e instalaciones complementarias varía a lo largo de la traza o según la alternativa que se analice deberá indicarse claramente a qué sección y alternativa corresponden.

Este material gráfico deberá ser utilizado para indicar los sitios donde se hubiesen efectuado monitoreos de parámetros ambientales.

#### 2.4. Profundidad del análisis en cada aspecto:

La documentación a elaborar y presentar al ENRE, deberá responder a lo indicado en el Manual de Gestión Ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico, aprobado por Resolución SE N° 15/92, modificada por la Resolución SE N° 77/98.

### **Anexo III: Contenidos mínimos de los Estudios Ambientales correspondientes a los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos**

Este apartado presenta los contenidos de la Sección 3, del Anexo I de la Resolución SE N° 25/2004, Anexo I, Sección 3.

Contenidos mínimos a incluir en todo estudio ambiental a ser presentado ante la Secretaría de Energía.

#### *Fase 1: Descripción del Estado Ambiental Inicial*

1. Topografía: Relevamiento topográfico de la zona en estudio. Mapas. En el caso de pozos exploratorios, debido a la poca disponibilidad de cartografía adecuada, puede presentarse un plano con curvas de nivel esquemáticas.
2. Geología: Geología del subsuelo y superficie. Descripción de formaciones aflorantes en la zona de estudio, y/o que tengan relación con las instalaciones u obras existentes o proyectadas (construcción de piletas, locaciones, montaje de tanques, tendido de cañerías). Columnas estratigráficas. Mapas.
3. Geomorfología y características fisiogeográficas: Descripción y génesis de rasgos geomorfológicos y estructurales principales. Mapas. Se deberá focalizar la descripción en aquellos aspectos vinculados a la interacción de las obras con el medio desde el punto de vista geomorfológico (procesos de agradación y erosivos) y la interacción de las geomorfos y características fisiográficas sobre la integridad de las instalaciones.

4. Sismicidad: Caracterización de la zona de estudio y estimación de riesgos de acuerdo a datos del INPRES (Instituto Nacional de la Prevención Sísmica) u otra fuente. Mapas. Para zonas con riesgos sísmicos iguales o mayores a IV, o en caso de considerarse necesario, se deberán presentar estudios sísmicos de detalle.
5. Hidrología, hidrogeología y oceanografía física: Caracterización de recursos hídricos superficiales y subterráneos, con definición sobre régimen de cursos, caudales, profundidad de acuíferos someros y confinados, permeabilidad de rocas aflorantes y subyacentes con interés hidrogeológico. Caracterización fisicoquímica mediante análisis actualizados; los parámetros evaluados deben incluir todos aquéllos requeridos por la legislación y aquellos que permitan describir adecuadamente el estado del recurso a evaluar teniendo en cuenta la naturaleza del área y las actividades industriales que se realizan en su entorno. Se deberá incluir la interpretación de los datos hallados y las conclusiones como así también información espacial que refleje la distribución de los recursos evaluados (mapas, planos, columnas).
6. Suelos: Descripción de suelos real o potencialmente afectados por el proyecto. Se deberá focalizar la descripción tanto en los aspectos genéticos, mecánicos como de uso. Análisis químicos actualizados. Mapas y perfiles típicos.
7. Climatología: Caracterización climatológica, con datos meteorológicos de estaciones próximas. Influencia de las variaciones climáticas estacionales sobre las actividades industriales. Mapas.
8. Ecosistemas: Descripción de los ecosistemas del área con indicación del estatus de conservación para las especies con algún nivel de amenaza de acuerdo con el Red Data

Book, índices de biodiversidad. Hábitos migratorios y su correlación con las medidas operativas. Mapas.

9. Aire y ruido: Caracterización de la calidad de aire. Los parámetros seleccionados para su evaluación deberán ser aquéllos contemplados en la legislación y aquéllos necesarios para una adecuada caracterización teniendo en cuenta la naturaleza del área y las actividades industriales que se desarrollan en el entorno de las instalaciones (baterías, pozos, plantas de tratamiento, caminos). Identificación de fuentes emisoras. Caudales y composición de gas aventado. Mediciones de concentración de gases tóxicos como monóxido de carbono, dióxido de azufre, sulfuro de hidrógeno y óxidos de nitrógeno. Mediciones de nivel de ruido, sobre todo en áreas de trabajo, zonas de alto tránsito o de asentamientos humanos permanentes.

10. Sostenibilidad Ambiental: Con base en la caracterización ambiental se deberán elaborar mapas de sensibilidad ambiental (integración de la sensibilidad de cada aspecto ambiental evaluado). Este mapa deberá servir de guía la definir sitios de emplazamiento de instalaciones, trazas de ductos y caminos, métodos de disposición de agua de producción, modalidades de transporte, fuentes de aprovisionamiento de agua y canteras de áridos. Asimismo, deberá permitir visualizar las zonas en las que las medidas de protección ambiental deberán intensificarse.

La metodología utilizada para la elaboración de mapas de sensibilidad debe estar descrita en este capítulo debiéndose utilizar técnicas reconocidas y/o documentadas de uso y validez reconocidas. Este mapa deberá constituir una base fundamental para la elaboración de planes de contingencia.

11. Aspectos socioeconómicos: Caracterización poblacional del área directamente afectada por el proyecto (ciudades, pueblos, caseríos, puestos, puertos), tanto desde el punto de vista del lugar de emplazamiento, como en lo referente a logística, movimiento de personal, disposición de residuos y provisión de servicios. Usos alternativos del suelo: áreas agrícolas ganaderas, industriales, mineras, recreativas y turísticas. Relevamiento de las condiciones de desarrollo (escuelas, hospitales, vías de comunicación, empleo, tráfico y movimiento de carga). Relaciones con la comunidad. División catastral. Mapas.

12. Comunidades indígenas: Se considerará la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia del proyecto. De haberlas, es importante relevar datos de la cantidad de habitantes, composición de la población, etnias, medios de subsistencia, organización socio cultural, costumbres y fundamentalmente la percepción de las comunidades indígenas en relación con los proyectos mediante relevamientos directos. Se considera que, de determinarse en ésta la inexistencia de comunidades indígenas, no corresponde el tratamiento de este aspecto en las siguientes fases.

13. Áreas con protección especial: Se indicará la existencia de zonas que merezcan protección especial por la presencia de áreas naturales protegidas, sitios de interés histórico, arqueológico, antropológico y paleontológico en la zona de influencia del proyecto. Se indicará y considerará la legislación específica aplicable, tanto de carácter internacional, nacional, provincial o municipal y la exigencia mayor en términos de conservación. Asimismo, se especificará si son objeto de investigación científica o explotación turística. Se deberá relevar superficie, recursos protegidos, normativa aplicable, e interacción con el proyecto. De no existir, no corresponde su consideración en las fases siguientes.

14. Paisaje: Consideraciones sobre el grado de alteración del paisaje, a través de algún indicador tal como superficie proporcional afectada o a afectar, y cambios en las visuales dominantes.

15. Zonas críticas por condiciones antrópicas: Como en el caso de las áreas sensibles, a través de síntesis de la información referente a los distintos aspectos (población, usos del suelo, infraestructura), puede obtenerse un mapa de zonas críticas por condiciones antrópicas. Este mapa se deberá tener en cuenta al definir sitios de emplazamiento de instalaciones, trazas de ductos y caminos, modalidades de transporte, fuentes de aprovisionamiento de agua y medidas de seguridad previstas. Este mapa deberá ser un insumo para la elaboración de planes de contingencias.

16. Actividades de la industria hidrocarburífera: Descripción de las instalaciones (pozos, baterías, plantas de tratamiento, plantas de inyección, ductos, piletas, campamentos, caminos y otros). Mapas. Descripción y movimiento de los fluidos producidos, con indicación de: caudales, características fisicoquímicas, métodos de transporte y destino. Caracterización química del agua de producción, descripción de los métodos de disposición y su justificación técnica. Descripción de los sistemas de aventamiento de gas y su justificación técnica. Detalle y composición química de los productos utilizados. Formas de manipulación y almacenaje. Manejo de efluentes. Localización de basurales y/o zonas de acumulación de rezagos. Información sobre destino de otros residuos.

17. Legislación: Se refiere a la normativa ambiental nacional, provincial y municipal en la que la empresa se encuadra, tanto a partir de la realización del estudio como en lo referente a cuestiones operativas. Se deberán identificar también las normas corporativas, de adhesión voluntaria y los acuerdos interempresarios.

*Fase 2: Identificación y Caracterización de Efectos Ambientales. Jerarquización de Impactos.*

Los efectos ambientales se identificarán y caracterizarán, indicando su causa, extensión temporal y espacial y el recurso receptor de los mismos.

1. Geomorfología y características fisiográficas: Determinación de efectos causados y/o a producirse por el proyecto sobre la geomorfología. Identificación de procesos geomorfológicos que pudieran afectar las instalaciones.
2. Hidrología, hidrogeología y oceanografía física: Determinación de efectos causados y/o a producirse por el proyecto sobre los recursos hídricos subterráneos y superficiales, especialmente las cuestiones relacionadas con la disposición del agua de producción (justificación de la metodología utilizada}, piletas de todo tipo, disposición de residuos (basurales), almacenamiento de productos y aprovisionamiento de agua tanto para consumo humano como para uso en procesos o recuperación secundaria.
3. Suelos: Determinación de efectos causados y/o a producirse por el proyecto sobre el recurso suelo, con especial atención a cuestiones relacionadas con erosión y pérdida de capacidad de uso, derrames, suelos contaminados y salinización por disposición de agua de producción.
4. Ecosistemas: Determinación de posibles efectos causados por las acciones del proyecto sobre la estructura de los ecosistemas, sobre la biodiversidad y sobre las especies con diversos niveles de protección. Fragmentación de hábitat, barreras al movimiento de especies e introducción y dispersión de especies invasoras.

5. Aire y ruido: Determinación de los posibles efectos causados por las fuentes emisoras definidas.
6. Aspectos socioeconómicos: Determinación de efectos producto de las acciones del proyecto. Especial atención deberá prestarse a actividades industriales y rurales, proyectos de infraestructura sanitaria, vial y de comunicaciones, movimientos de personas y de bienes. Se deberán tener en cuenta los efectos esperados sobre la ocupación y la mano de obra.
7. Comunidades indígenas: Se deberán evaluar los efectos de los proyectos sobre las expectativas identificadas en la fase 1.
8. Paisaje: Evaluación del impacto visual y estético, causado por el proyecto.
9. Áreas con protección especial: Se considerarán los efectos del proyecto sobre las áreas naturales protegidas teniendo en cuenta la legislación, los corredores de hábitat y los impactos indirectos que pudieran afectar áreas naturales protegidas.

#### Valoración de Impactos Ambientales

En función del análisis de los componentes ambientales se deberá describir y evaluar detalladamente, para cada acción del proyecto, el impacto previsto a cada factor o componente ambiental considerado en la Fase 1. La intensidad del impacto ambiental será función de la sensibilidad ambiental del medio receptor y de la naturaleza de las actividades del proyecto.

El análisis y evaluación de impacto ambiental deberá ser resumido en matrices de impacto, en donde se consideren todos los factores o componentes ambientales susceptibles de recibir impactos y cada una de las acciones previstas según el modelo del Anexo II (Modelo de Matriz de Impacto) .

Cada matriz identificará los impactos calificándolos según su importancia (I). A tal efecto se deberá seguir la metodología propuesta por Vicente Conesa Fernández - Vitora (1997, Guía Metodológica para la Evaluación de Impacto Ambiental, página 88: 4.3. Matriz de Importancia) que se resume a continuación:

$$I = \pm [3i + 2EX + MO + PE + RV + SI + AC + EF + PR + MC]$$

Donde:

$\pm$  = signo

RV = Reversibilidad

I = importancia del impacto

SI = Sinergia o reforzamiento de dos o más efectos simples

i = intensidad o grado probable de destrucción

AC = Acumulación o efecto de incremento progresivo

EX = Extensión o área de influencia del impacto

EF = Efecto

MO = Momento o tiempo entre la acción y la aparición del impacto

PR = Periodicidad

PE = Persistencia o permanencia del efecto provocado por el impacto

MC = Recuperabilidad o grado posible de reconstrucción por medios humanos

El desarrollo de la ecuación de I será llevado a cabo mediante el modelo propuesto en el siguiente cuadro:

Signo		Intensidad (i)	
Beneficioso	+	Baja	1
Perjudicial	-	Media	2
		Alta	3
		Muy Alta	8
		Total	12
Extensión (EX)		Momento (MO)	
Puntual	1	Largo plazo	1
Parcial	2	Medio plazo	2
Extenso	4	Inmediato	4
Total	8	Crítico	8
Crítica	12		
Persistencia (PE)		Reversibilidad (RV)	
Fugaz	1	Corto plazo	1
Temporal	2	Mediano plazo	2
Permanente	4	Irreversible	4
Sinergia (SI)		Acumulación (AC)	
Sin sinergismo	1	Simple	1
Sinérgico	2	Acumulativo	4
Muy sinérgico	4		
Efecto (EF)		Periodicidad (PR)	
Indirecto	1	Irregular	1
Directo	4	Periódico	2
		Continuo	4
Recuperabilidad (MC)		$I = \pm [3i+2EX+MO+PE+RV+SI+AC+EF+PR+MC]$	
Recuperable	1		
Inmediato	2		
Recuperable	4		
Mitigable	8		
Irrecuperable	10		

En función de este modelo los valores extremos de la importancia (I) pueden variar entre 13 y 100. Según esta variación, es conveniente calificar al impacto ambiental, por ejemplo, de acuerdo con la siguiente propuesta de escala: bajo (I menor de 25), moderado (I entre 25 y 50) y crítico (I mayor de 50). La escala de calificación de la importancia de los impactos podrá variar de acuerdo con la que estime conveniente el equipo técnico.

Se deberán elaborar mapas de impacto ambiental para cada unidad espacial analizada y los impactos ambientales identificados deberán estar codificados con un número de

referencia, a fin de facilitar su ubicación en los mapas respectivos y en el plan de monitoreo ambiental.

#### Impactos Indirectos y Acumulativos

Se deberán evaluar los impactos indirectos de los proyectos, e decir, aquellos derivados del proyecto, pero sobre los cuales no se tiene control tales como asentamientos y actividades extractivas en áreas de riesgo operativo, o restringidas por su estatus de conservación.

#### *Fase 3: Plan de Mitigación de Impactos*

En esta fase se deben proponer las medidas de mitigación de los impactos detectados en la Fase 2.

Las medidas de mitigación deberán ser categorizadas en:

- preventivas (recaudos para que un efecto se minimice o sea nulo)
- correctivas (repara consecuencias de efectos)
- mitigadoras (recupera recursos)
- compensadoras (compensa efectos)

Los criterios a seguir para la elaboración de las medidas de mitigación son los siguientes:

- Deberán ser específicas para cada impacto o grupo de impactos ambientales de naturaleza similar
- Deberán estar diseñadas para poder evaluar su eficiencia
- Deberán describir los efectos que se proponen evitar

- Deberán detallar la prioridad para su ejecución y definir los recursos asociados
- Deberán definir el carácter de la medida, y la efectividad esperada mencionando los indicadores utilizados para verificar la misma.
- Deberán indicar la frecuencia de monitoreo del avance de la implementación y la frecuencia en el monitoreo de su operación.
- Deberán detallarse las características de la medida propuesta.
- Se deberá mantener un equilibrio entre diversos tipos de medidas de mitigación siempre que sea posible. Se deberán incluir en el plan de medidas de mitigación aquellas derivadas de los impactos socioeconómicos, culturales y arqueológicos.

#### *Fase 4: Plan de Monitoreo*

Se describirá un plan de monitoreo de las medidas y acciones de mitigación recomendadas. Selección de indicadores y parámetros. Se deberán integrar todas las medidas de mitigación en un plan anual de monitoreo con detalle de responsabilidades, recursos y grado de avance, efectividad y cambios producidos en el plan.

## **Anexo IV: Estructura y contenidos del Estudio de Impacto Ambiental para proyectos de exploración asociados a actividades de adquisición sísmica.**

Este apartado presenta los contenidos del Anexo IV de la Resolución Conjunta SGE y SGAyDS N° 3/2019.

Para la elaboración del EsIA, deberán tomarse como referencias la “Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental” de la SGAyDS (2019b), considerando la estructura y contenidos que se enuncian en el presente Anexo.

### **Documento de divulgación**

Este documento será de utilidad para las instancias participativas. Deberá ser redactado en términos fácilmente comprensibles, para un público no especializado. Deberá contener una síntesis de lo desarrollado en el EsIA, incluyendo los objetivos y justificación del proyecto, principales actividades, cronograma, caracterización de los principales componentes de la línea de base ambiental, los potenciales impactos identificados y las conclusiones de su análisis, las medidas de mitigación propuestas, y toda otra información relevante acompañada de mapas, tablas y gráficos ilustrativos. Este documento de divulgación no deberá tener más de 15 páginas.

### **Estudio de Impacto Ambiental**

Deberá incluir índice, acrónimos y referencias bibliográficas.

### 1. Resumen ejecutivo

Deberá incluir en forma resumida la información técnica sustancial desarrollada en el EsIA.

### 2. Presentación

Señalar el objetivo y alcance del EsIA. Indicar el proyecto objeto de evaluación y su justificación conforme criterios técnicos y ambientales; así como la tipología de proyecto conforme la categorización obtenida. En caso de corresponder, indicar el plan o programa en el cual se encuadra el proyecto objeto del EsIA. Indicar si están previstas otras etapas de desarrollo que no son objeto del Estudio en particular.

Identificar al proponente del Proyecto.

Señalar el enfoque metodológico del EsIA, indicar instancias de relevamiento de datos, estudios especiales realizados, trabajo de gabinete, participación de expertos, guías de referencia consideradas, entre otros aspectos. Identificar estudios ambientales antecedentes del Proyecto, en caso de contar con ellos.

Identificar el equipo de profesionales que realizó el EsIA, incluir especialidad y área temática de la cual ha sido responsable o ha participado. Los profesionales deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Consultores en Evaluación Ambiental, conforme Resolución SAyDS Nº 102/2019, en forma previa a la presentación del EsIA.

### 3. Marco legal e institucional

Presentar la normativa ambiental nacional, provincial, internacional y sectorial de aplicación, en forma organizada y agrupada por temas, tipo de norma, número, año de

entrada en vigencia y autoridad de aplicación, con una breve descripción de su aplicación en relación al proyecto.

Señalar las normas y estándares de buenas prácticas de referencia de organismos nacionales, internacionales, públicos o privados, identificando el título, organismo emisor y versión. Considerar normas y guías de buenas prácticas en la temática, certificaciones de procedimientos y de capacitación del personal, normas corporativas de adhesión voluntaria que apliquen al proyecto. Presentar el marco institucional, señalando los organismos del Estado Nacional intervinientes en el proyecto.

#### 4. Descripción del Proyecto

Debe incluir la delimitación del área de adquisición de datos (incluida área de entrada y salida del buque), área de maniobras, radios de giro. Identificar los tramos en los cuales se realizará la actividad exploratoria. Incluir cartografía de la grilla de relevamiento sísmico.

Describir las actividades del proyecto. Considerar el detalle necesario para la comprensión de los potenciales impactos ambientales:

- Detallar las rutas y justificar su selección en términos de sensibilidad ambiental, época del año y potenciales impactos en actividades concurrentes.
- Indicar trayectoria a realizar y su amplitud, incluyendo cómo serán realizados los cambios de línea, descripción de la zona de exclusión de navegación en torno al buque de prospección requerida para la operación del mismo.
- Señalar puertos de embarque y desembarque.

Identificar el buque principal y de apoyo, que se estima utilizar en la operación. Describir sus principales características, equipamiento e instalaciones: comunicaciones, equipos del puente de mando, propulsión y potencia, capacidad de combustibles y agua, consumo de combustible, equipos de seguridad, Disponibilidad de alojamiento para tripulación y equipo científico.

Describir la tecnología a utilizar para la prospección, fuente de sonido que será utilizada, características de los cañones de aire del arreglo sísmico, número y tipo de cañones, profundidad de instalación y nivel sonoro total e individual de cada cañón, alcance, espectro de frecuencia e intensidad de las emisiones, intervalo de disparos, fabricante, volumen de aire total del arreglo potencia y de la fuente, fuerza del arreglo, presión acústica del arreglo, duración del pulso y frecuencia de disparo, direccionalidad de la fuente.

Detalle del equipamiento utilizado para el relevamiento, equipos receptores, streamers, arreglo de hidrófonos. De corresponder, indicar si se utilizan tecnologías tipo OBN (Ocean Bottom Nodes) y OBC (Ocean Bottom Cables), con sistemas operados en forma remota (ROV) justificando su selección o descarte.

Detalle de las fuentes receptoras, número y tipo de nodos, y actividades de colocación de los nodos, así como número de despliegues por área. Gradualidad de la potencia del arreglo, distancias mínimas entre los mamíferos marinos y el buque sísmico durante el relevamiento, en función de pérdidas por transmisión del sonido en el medio, establecido con criterio conservador de protección.

Sistemas de monitoreo acústico pasivo previstos, descripción de equipamiento, características y capacidades (detección, localización, alcance). Indicar longitud del cable remolcado y profundidad.

Justificar la planificación de las actividades respecto de la mínima potencia necesaria para el objeto de la campaña y combinando los volúmenes y forma geométrica del arreglo de cañones adoptado minimizando la propagación horizontal de la señal y empleando los menores niveles de fuente efectivos para la adquisición.

Identificar los modelos de propagación de onda acústica en los cuales se indique el radio de seguridad y energía mínima necesaria para la ejecución de las actividades (combinación de volúmenes y forma geométrica que minimice la propagación horizontal de la señal y que permita los menores niveles de fuente para un relevamiento de datos efectivo). El modelado deberá realizarse aplicando las mejores prácticas en la materia, justificando su selección.

Incluir el cronograma de actividades previsto, señalando inicio y duración total de cada etapa del proyecto. Definir y justificar la época del año en la que se realizarán las actividades, considerando potenciales impactos sobre la biota, seguridad de navegación, actividad pesquera, migración de fauna, entre otros. Prever potenciales alteraciones del cronograma previsto, y sus justificaciones (condiciones climáticas y de oleaje, por ejemplo).

##### 5. Área de estudio y áreas de influencia

Identificar el área de estudio. Identificar el área operativa (AO) y definir las áreas de influencia (AI) del proyecto por componente ambiental (medio físico, biótico, socio-económico), según corresponda a los potenciales impactos identificados.

Presentar cartografía a escala adecuada, con planimetrías y gráficos que representen el alcance espacial del área de estudio y de las áreas de influencia.

#### 6. Diagnóstico o línea de base ambiental

Incluir el diagnóstico o línea de base de los medios físico, biótico, y socio-económico, con el nivel de detalle adecuado para el AO y AI del proyecto. La línea de base deberá contemplar la época del año en que se desarrollará la actividad.

Respecto del medio físico, incluir:

- Condiciones meteorológicas regionales y locales. Identificación de fenómenos extremos y frecuencia.
- Batimetría.
- Caracterización oceanográfica de mesoescala: temperatura, salinidad, densidad. Masas de agua. Corrientes.
- Calidad de agua y sedimentos

Respecto del medio biótico, incluir:

- Especies presentes en el área de estudio, de todos los estratos: necton demersal, necton pelágico, bentos, plancton, mamíferos marinos, tortugas marinas, peces, aves. Incluir:
  - Caracterización biológica y estado poblacional.
  - Áreas de reproducción, cría y alimentación y periodos sensibles.

- Identificar aquellas especies de interés comercial, distribución espacial y estacional.
- Ruta migratorias y zonas de tránsito. Estado de conservación. Analizar en particular especies con asignación de categoría de amenaza de conservación según organismos nacionales e internacionales (leyes nacionales, Resoluciones SGAYDS, IUCN, Convenio para la Conservación de Especies Migratorias, etc.).
- Áreas protegidas, zonas de protección y manejo de recursos biológicos. Áreas de alto valor de conservación (Áreas relevantes para la biodiversidad marina[2] , Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves en el Mar Argentino, etc.). Indicar ubicación geográfica, estatus legal e institucional, objetivos, extensión, importancia para la conservación. Incluir la zonificación de las áreas protegidas, en caso de que el área cuente con ella.  
  
Considerar las áreas utilizadas por mamíferos marinos, tortugas, aves marinas y costeras para reproducción y/o alimentación, con especial consideración de las que reciban especies sensibles, amenazadas y/o de interés económico, o de gran abundancia de individuos. Identificar las restingas en área de influencia del proyecto que constituyan hábitat de especies playeras.  
  
Considerar los ciclos reproductivos y cadenas tróficas de las especies objetivo de conservación de dichas áreas en el AI. Cuando corresponda, considerar los períodos en que permanecen en colonias, meses de reproducción y sus hábitos migratorios (ej. Pingüino de Magallanes, albatros, etc.).

- Para las especies protegidas identificadas en el AI, incluir su análisis para todas las épocas del año, y considerar especialmente el período en el cual se realizarán las actividades.

Respecto del medio socio-económico, incluir:

- Caracterización poblacional e infraestructura de relevancia en el AI del Proyecto (considerar localidades y puertos de embarque/desembarque, etc.).
- Logística, movimiento de personal.
- Infraestructura de servicios y sanitaria.
- Infraestructura de transporte y tránsito. Tráfico marítimo de cabotaje y líneas navieras.
- Cables y conducciones submarinas.
- Posición en relación con otras zonas en las que se realiza o se planea realizar la prospección.
- Actividades hidrocarburíferas en la zona. Describir las instalaciones existentes en el AO y AI.
- Actividad pesquera. Identificación del tipo de flota que opera en el AO y AI, artes que se utilizan, temporadas de pesca, entre otros). Áreas de operación y captura de las flotas pesqueras. Esfuerzo pesquero en el área del proyecto.
- Zonas de protección y manejo de recursos biológicos con fines de pesca.
- Otros usos o actividades productivas en el AO y AI.

Realizar un análisis de sensibilidad ambiental del AO y AI, por componentes del medio receptor. Describir la metodología y criterios de ponderación cuantitativa y cualitativa utilizados. Presentar cartografía que represente la sensibilidad ambiental.

## 7. Identificación y evaluación de potenciales impactos ambientales

Identificar, valorar y evaluar los potenciales impactos de las distintas actividades del proyecto sobre los componentes y/o procesos del AO y del AI presentados en la línea de base.

Indicar la metodología de evaluación utilizada y su justificación. Sistematizar y sintetizar los resultados en una matriz de impactos.

En la evaluación de los impactos considerar su magnitud, temporalidad, sinergia y acumulación. Identificar la información científica y referencias bibliográficas que fundamente la identificación y evaluación realizada.

Presentar cartografía o planos que representen los impactos identificados, en particular considerando el análisis de sensibilidad realizado.

Respecto del impacto acústico, evaluar los impactos de la propagación del sonido y las pérdidas por transmisión, en base a la modelación numérica considerada (ej. BELLHOP Ray Beam Model, otros). Estimar la fracción del área del proyecto que resultará sonorizada, consignando el tiempo de relevamiento. Determinar las isopleas asociadas a los valores umbrales para la protección marina, describiendo las modelaciones realizadas para estimar las mismas. Considerar la velocidad del sonido según la variación estacional de salinidad y temperatura, indicar la fuente de información considerada (por ej. CEADO Centro Argentino de Datos Oceanográficos). Analizar posibles disipaciones o pérdidas de energía sonora. Considerar potenciales efectos directos, indirectos y acumulativos en la percepción auditiva, comportamiento, reproducción, efectos en la cadena trófica, entre otros.

## 8. Medidas de mitigación

Para cada potencial impacto ambiental identificado, incluir las medidas de mitigación correspondientes, considerando la tipología de medida conforme la aplicación secuencial de la jerarquía de mitigación (prevención, mitigación, restauración, compensación).

Las medidas de mitigación deben ser específicas para cada impacto o grupo de impactos ambientales de naturaleza similar y deben instrumentarse a través de un programa específico del Plan de Gestión Ambiental.

## 9. Plan de gestión ambiental

Conforme lo analizado en los puntos precedentes, incluir los programas y/o subprogramas específicos que permitan instrumentar las medidas de mitigación y la gestión ambiental general del proyecto.

Los programas se estructurarán por actividades del proyecto y/o componente del medio según corresponda. Para cada programa deberán indicarse objetivos, impactos que aborda, periodicidad o cronograma, recursos necesarios, actividades, indicadores, metodología/protocolos, responsables y toda información necesaria para dar cuenta de que se ejecutarán adecuadamente las medidas de mitigación propuestas.

Considerar, como mínimo, los siguientes programas:

- Programa de Observadores de a bordo (OMM).
- Programa de gestión de corrientes residuales. Incluir subprogramas de gestión de residuos peligrosos y no peligrosos; de efluentes de los buques (producción de agua potable; tratamiento de aguas residuales; gestión de agua de lastre).

- Programa de relacionamiento con otras actividades embarcadas. Considerar relacionamiento con embarcaciones pesqueras en área sísmica: protocolos de notificación, autoridades involucradas, autorizaciones, mecanismos para resolución de conflictos.
- Programa de capacitación al personal. Incluir, entre otros aspectos, capacitación vinculada a protección de la biota marina y registro de observaciones.
- Plan de contingencias de la Prefectura Naval Argentina. Describir programas específicos de prevención y actuación ante contingencias y emergencias (situaciones de traslados de urgencia de tripulantes a puertos, incendios a bordo, naufragios, colisión, otros).

## **Anexo V: Presentación PowerPoint.**

En esta sección se incorpora la presentación PowerPoint de la tesis para su defensa.

**ITBA**

ESCUELA DE TECNOLOGÍA

**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES  
DE LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS  
EN PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL  
DE PROYECTOS DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA  
DE JURISDICCIÓN FEDERAL EN ARGENTINA**

Defensa de Tesis

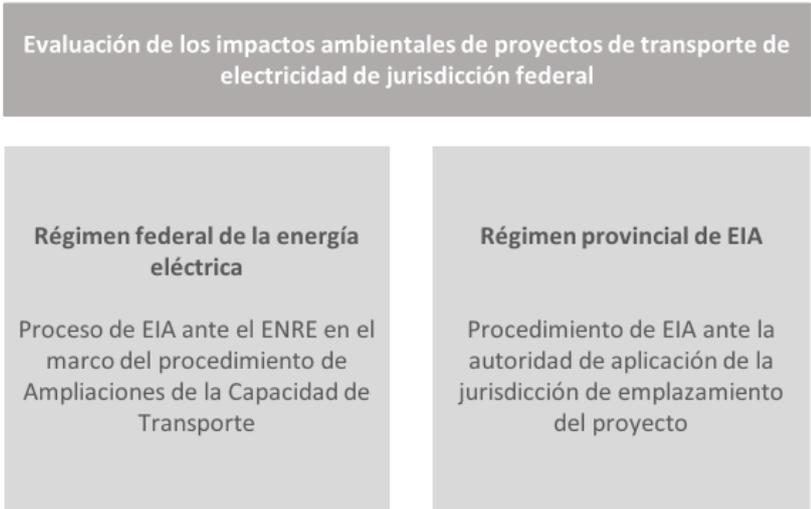
**Autora: Melisa Noelia Ciurciolo**

**Tutor: Daniel Ryan**

**ITBA**

### **ESRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN**

- Introducción
- Problema
- Objetivos
- Metodología
- Estructura de la tesis
- Primera parte
- Segunda parte
- Resultados y conclusiones



3



4

<b>Objetivo general</b>	
<b>Analizar esquemas y mecanismos institucionales que contribuyan a fortalecer la articulación de competencias para la EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal.</b>	
<b>Objetivos específicos</b>	
1.	Identificar los <b>desafíos jurídico-institucionales</b> que plantea el régimen de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica de jurisdicción federal, respecto de la articulación vertical y horizontal.
2.	Analizar las <b>oportunidades de articulación vertical</b> que ofrecen las normas de presupuestos mínimos y el COFEMA con relación al régimen de EIA de proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal.
3.	Analizar las <b>oportunidades de articulación horizontal</b> de competencias (ambiental y sectoriales) en materia de EIA de proyectos de transporte de electricidad a nivel federal.

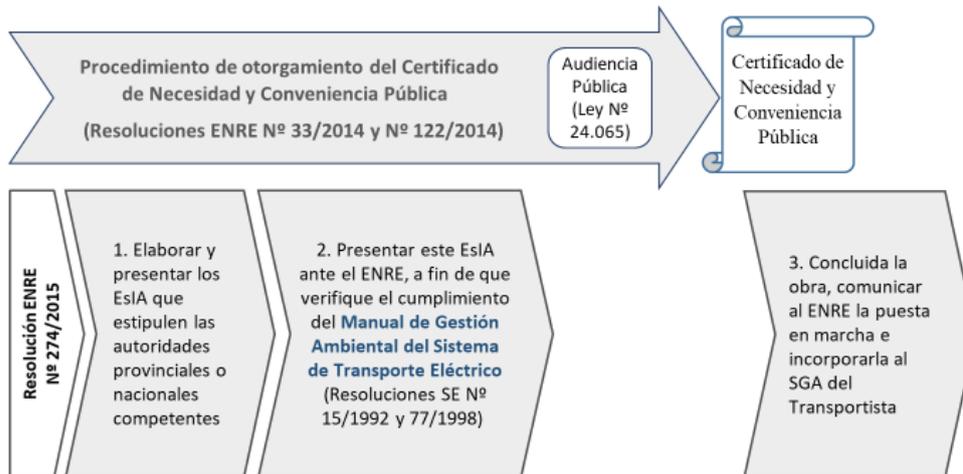
<b>Objetivo específico 1</b>	Estudiar el <b>marco jurídico e institucional de EIA de proyectos de transporte de electricidad</b> que establece el Marco Regulatorio Eléctrico
<b>Objetivo específico 2</b>	Analizar las <b>normas de presupuestos mínimos</b> a través de proyectos de ley de EIA presentados en el Congreso Analizar al <b>COFEMA</b> a partir de sus antecedentes en EIA
<b>Objetivo específico 3</b>	Analizar el <b>esquema de coordinación de competencias</b> federales ambientales y sectoriales definido para la <b>EIA de proyectos de hidrocarburos en la plataforma continental argentina</b>

**ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Primera parte	Régimen sectorial de EIA de proyectos de transporte de electricidad de jurisdicción federal	Estado de situación
		Desafíos
Segunda parte	Oportunidades de articulación en procesos de EIA de proyectos de transporte de energía eléctrica	Normas de presupuestos mínimos
		COFEMA
		EIA Plataforma Continental
Resultados y conclusiones	Objetivo específico 1	
	Objetivo específico 2	
	Objetivo específico 3	

**PRIMERA PARTE: ESTADO DE SITUACIÓN**

Proceso de EIA de proyectos de ampliaciones del SADI



## Desafíos vinculados a la articulación vertical de competencias

- Existencia de **dos procesos** que tienen por objetivo evaluar los impactos ambientales de un mismo proyecto
- Ausencia de **especificaciones técnicas** que determinen el alcance y los contenidos de los **EslA**, aplicables en todas las jurisdicciones, que constituyan a la vez términos de referencia que orienten el proceso de revisión
- Ausencia de un mecanismo que garantice el **seguimiento y control** de cumplimiento del **PGA** en todas las jurisdicciones
- Ausencia de un **EslA integral** en los proyectos de ampliaciones del sistema de transporte que se emplacen en dos o más jurisdicciones provinciales

9

## Desafíos vinculados a la articulación horizontal de competencias

- Necesidad de reconsiderar los **arreglos institucionales** para la EIA de proyectos de transporte de electricidad del SADI:
  - ✓ marco normativo.
  - ✓ alcance de la competencia del ENRE y la SE en materia de evaluación ambiental
- Necesidad de considerar la **normativa sectorial preexistente** en la implementación del nuevo régimen de competencia para la EIA de los proyectos de transporte de electricidad en jurisdicción federal, y promover su adecuación y/o articulación

10

Oportunidades para la articulación vertical de competencias

Ley de presupuestos mínimos en materia de EIA	<p>1. Podría contribuir a <b>resolver los desafíos vinculados a la ausencia de especificaciones técnicas de los EsIA</b>, a través de la determinación de contenidos mínimos uniformes para dichos estudios en todo el territorio nacional.</p> <p>Ello permitiría contar con <b>términos de referencia</b> que orienten el <b>proceso de revisión</b> de manera uniforme en todo el país.</p>
	<p>2. Permitiría <b>definir un mecanismo de seguimiento y control de cumplimiento del PGA</b> uniforme a nivel nacional</p>

11

Oportunidades para la articulación vertical de competencias

Ley de presupuestos mínimos en materia de EIA	<p>3. Podría definir un <b>procedimiento aplicable a los proyectos de carácter interjurisdiccional</b>, que contemple los supuestos del caso del transporte de electricidad en jurisdicción federal</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;"> <p><b>Alternativa 1</b></p> <p>Procedimiento de EIA en el ámbito federal, con la intervención de las jurisdicciones locales involucradas</p> </td> <td style="width: 50%;"> <p><b>Alternativa 2</b></p> <p>Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad local, con la intervención de la autoridad nacional competente (proyectos emplazados en una jurisdicción local)</p> </td> </tr> </table>	<p><b>Alternativa 1</b></p> <p>Procedimiento de EIA en el ámbito federal, con la intervención de las jurisdicciones locales involucradas</p>	<p><b>Alternativa 2</b></p> <p>Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad local, con la intervención de la autoridad nacional competente (proyectos emplazados en una jurisdicción local)</p>
	<p><b>Alternativa 1</b></p> <p>Procedimiento de EIA en el ámbito federal, con la intervención de las jurisdicciones locales involucradas</p>	<p><b>Alternativa 2</b></p> <p>Procedimiento de EIA a cargo de la autoridad local, con la intervención de la autoridad nacional competente (proyectos emplazados en una jurisdicción local)</p>	
<p>4. Rol de la <b>reglamentación de presupuestos mínimos</b></p>			

12

Oportunidades para la articulación vertical de competencias

Consejo Federal de Medio Ambiente	1. Relevancia de la Comisión de Impacto Ambiental como ámbito para lograr <b>consensos sobre aspectos técnicos</b> de la EIA A pesar de las disidencias, se lograron priorizar <b>dos esquemas para proyectos interjurisdiccionales</b> :
	<b>Alternativa 1</b>
	<b>Alternativa 2</b>

Procedimiento de EIA en única ventanilla ante la autoridad nacional, con participación de las jurisdicciones locales involucradas, a través de un dictamen técnico vinculante

Presentación de un EsIA integral ante cada autoridad local involucrada en el proyecto, a ser evaluado por un comité constituido por dichas jurisdicciones y la Nación

Oportunidades para la articulación vertical de competencias

Consejo Federal de Medio Ambiente	2. A través del dictado de <b>resoluciones y/o recomendaciones</b> podría resolver los desafíos vinculados a: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la ausencia de especificaciones técnicas de los EsIA</li> <li>✓ al seguimiento y control de cumplimiento del PGA</li> </ul>
	3. Rol en la <b>implementación de una ley de presupuestos mínimos</b> en materia de EIA

**Oportunidades para la articulación horizontal de competencias**

- Permitiría **ordenar la competencia sectorial** para la EIA de proyectos de ampliaciones del SADI, en línea con la posición del ENRE sobre el alcance de su competencia
- Posibilitaría **adecuar el proceso sectorial de EIA** a los lineamientos de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) en esta materia
- Podría tomar en cuenta los contenidos de las **Resoluciones SE N° 15/1992 y N° 77/1998 y promover su actualización**
- Permitiría incorporar la **intervención de las autoridades provinciales** en el procedimiento federal de EIA

15

**Objetivo Específico 1**

- Se identificaron desafíos tanto a nivel de la articulación vertical como horizontal de competencias para la EIA de proyectos de transporte de electricidad de jurisdicción federal

**Articulación vertical**

- Duplicación de procesos de EIA
- Ausencia de especificaciones técnicas para los EsIA
- Falta de un mecanismo de control y seguimiento del PGA
- Ausencia de evaluación integral de proyectos emplazados en más de una jurisdicción local

**Articulación horizontal**

- Necesidad de reconsiderar los arreglos institucionales para la EIA de proyectos de transporte de electricidad del SADI
- Necesidad de considerar la normativa sectorial preexistente en la implementación del nuevo régimen de competencia para la EIA

16

## Objetivo Específico 2

- Las **normas de presupuestos mínimos** y el **COFEMA** son **mecanismos relevantes** para abordar los desafíos de articulación de competencias que plantea el régimen sectorial de EIA
- Las **normas de presupuestos mínimos son el mecanismo de articulación más significativo**, porque que permitirían abordar la totalidad de los desafíos identificados
- Se identificaron **tres esquemas posibles para el desarrollo de un procedimiento de EIA de proyectos interjurisdiccionales**, aunque solo dos son aplicables a todos los proyectos de ampliaciones del SADI
- Es necesario reconocer las **dificultades que enfrenta la sanción de una ley de presupuestos mínimos de EIA**

17

## Objetivo Específico 2

- La **reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos** pueden tener un lugar importante para la articulación vertical de competencias
- El **COFEMA** podría ocupar un papel relevante en la **implementación de las normas de presupuestos mínimos**
- El **COFEMA** se destaca como un ámbito para la **adopción de criterios y requerimientos en materia de EIA**, en particular sobre aspectos técnicos
- Se identificó un tercer mecanismo de articulación vertical de competencias que podría ser objeto de una nueva investigación: los **acuerdos interjurisdiccionales**

18

## Objetivo Específico 3

- El esquema adoptado por la **Resolución Conjunta SGE y SGAYDS N° 3/2019 es una alternativa interesante para adecuar el régimen sectorial** a la nueva distribución de competencias federales en materia de EIA
- Permitiría **ordenar la competencia sectorial** para la EIA de proyectos de ampliaciones del SADI de acuerdo con el nuevo régimen definido por el Decreto N° 934/2017
- Posibilitaría **contemplar la normativa sectorial** en materia de estudios ambientales y EIA preexistente y **promovería su actualización**
- Permitiría **incorporar la intervención de las autoridades provinciales** en el procedimiento federal de EIA

19

MUCHAS GRACIAS

20