

# **La Calidad del Aire y el Ruido en la Ciudad de Buenos Aires**

## **PROGRAMA BUENOS AIRES SUSTENTABLE**

HACIA LA CONSTRUCCION DE REGIMENES JURÍDICOS DE CALIDAD  
AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

*Financiado por AVINA*

**FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

**FARN  
2000**

**FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
-FARN-**

# **La Calidad del Aire y el Ruido en la Ciudad de Buenos Aires**

**María Eugenia Di Paola**

**María Fabiana Oliver**

**Eduardo Ortiz**

## **PROGRAMA BUENOS AIRES SUSTENTABLE**

**HACIA LA CONSTRUCCION DE REGIMENES JURÍDICOS DE CALIDAD  
AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

*Financiado por AVINA*

**Buenos Aires - Argentina  
Abril 2000**

# **LA CALIDAD DEL AIRE Y EL RUIDO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**- PROYECTO BUENOS AIRES SUSTENTABLE -  
FARN**

## **Dirección**

*Dr. Daniel A. Sabsay*

*Dr. Daniel E. Ryan*

## **Coordinación**

*Dra. María Fabiana Oliver*

## **Equipo de Investigadores**

*Dra. María Eugenia Di Paola*

*Dra. María Fabiana Oliver*

*Ing. Eduardo Ortiz*

## QUÉ ES LA FARN ?

La FARN fue fundada en Buenos Aires a principios de 1985.

Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo principal objetivo es promover formas de organización públicas y privadas capaces de responder a las diversas necesidades ambientales a través de la política, el derecho y la organización institucional ambiental.

Tanto la elección de su objetivo como el estilo y los métodos para alcanzarlo responden a la convicción de que su gran desafío consiste en “como organizarse” para conjugar la complejidad de verdaderas necesidades humanas con el manejo y la prevención de efectos negativos en el ambiente.

Como todo sistema social esta organización requiere:

- ☐ Definiciones acerca de lo que conviene hacer -Política-
- ☐ Análisis del marco normativo –Derecho-
- ☐ Estudio de los recursos económicos –Economía-
- ☐ Asignación de tareas y responsabilidades –Estructura institucional-

Sus destinatarios son los decisores públicos y privados , y su campo de acción geográfica se concentra, hasta el presente, en América Latina.

La FARN lleva adelante su objetivo cumpliendo con las siguientes funciones: promoción y difusión, asesoramiento, capacitación, investigación, información y facilitación y mediación. Estas se realizan en el marco de distintos Programas de Actividades.

La captación de fondos provenientes de individuos, empresas, gobiernos, fundaciones (extranjeras y nacionales) y bancos multilaterales es lo que permite a la FARN desarrollar sus diversos programas.

FARN

Monroe 2142 (1428)

Buenos Aires Argentina

Tel y Fax: (54-1) 4788-4266 y 4787-3820

Correo electrónico: [info@farn-sustentar.org](mailto:info@farn-sustentar.org)

Página WEB: [www.farn-sustentar.org](http://www.farn-sustentar.org)

## PROLOGO

Desde el año 1998, para la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE (BAS) importa un valioso canal para participar, mediante contribuciones de políticas legislativas y proyectos de regulación específicos, en la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires. La meta de esta iniciativa es presentar a las autoridades legislativas y ejecutivas porteñas estas recomendaciones de política y de normas específicas, que son elaboradas a partir de consensos básicos generados a través de la participación del sector público, privado, académico y la sociedad civil.

El programa BAS ha sido diseñado para ser ejecutado en tres etapas. Las áreas temáticas comprendidas en la primera etapa del proyecto, desarrollada durante el año 1998, fueron Calidad del Agua y Evaluación de Impacto Ambiental. En tanto, en este segundo año de proyecto –1999-, el desafío se planteó desde la problemática del ruido y la calidad del aire urbano.

La repercusión de las actividades realizadas durante el primer año de BAS, a partir de las recomendaciones formuladas en relación a la calidad del agua y a la evaluación de impacto ambiental, reveló el efecto particularmente significativo en los ambientes gubernamentales de la ciudad, alentando así la consecución de los objetivos propuestos en el marco de nuestro programa.

Por otra parte, la experiencia de estos dos años del proyecto demostró la idoneidad de la metodología diseñada a los fines de generar consensos intersectoriales, políticos y de técnica legal, esenciales para garantizar la conjunción “eficacia – eficiencia”, dupla necesaria en la formulación de toda política pública.

Es en el marco de estos antecedentes, y como resultado de toda la labor de este segundo año del Programa BAS, que se da a luz una nueva propuesta normativa para así participar en la construcción del marco jurídico e institucional para la preservación de la calidad del aire en nuestra ciudad. Es menester destacar que, en esta oportunidad, se avanzó un paso más allá, pues no sólo fueron abordados en la propuesta normativa los elementos propios de una ley, sino que además fueron planteados los criterios para una reglamentación de dicha norma.

Anhelamos que estas recomendaciones legislativas contribuyan y fortalezcan el compromiso - por parte de las autoridades competentes - de buscar el modelo que, enmarcando las prioridades de cada uno de los sectores de la sociedad y respondiendo a pautas de desarrollo sustentable, vuelva la mirada a las necesidades propias de nuestra Ciudad de Buenos Aires.

*Dr. Daniel A. Sabsay  
Director Ejecutivo FARN*

## COMENTARIOS INICIALES

En el presente documento el equipo de investigadores, de alguna manera, ha logrado volcar ese rico bagaje dado por la suma de actividades que han tenido lugar en el marco de este segundo año del Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE.

De allí que el mismo se constituya, no sólo en una eficaz herramienta con miras a difundir las recomendaciones legislativas que se proponen en materia de ruido y calidad del aire para nuestra ciudad, sino también en un canal válido para promover el modo en que se llevó adelante el proceso participativo de elaboración, alentado desde esta iniciativa.

La obra ha sido estructurada en dos partes. En la primera de ellas, se abordaron aquellos temas que han sido considerados relevantes para la formulación de un diagnóstico sobre el ruido y la calidad del aire en la Ciudad de Buenos Aires. Es dable resaltar que estos ejes al mismo tiempo fueron los que orientaron el debate en el Taller: *“Aportes para la construcción de políticas”*, y que consecuentemente fueron objeto de discusión con los participantes. En la segunda parte del documento se desarrollan las recomendaciones legislativas, que procuran colaborar y contribuir al debate de una futura norma que regule la contaminación atmosférica y sonora en la Ciudad de Buenos Aires. Entendemos que es importante destacar que en esta oportunidad las recomendaciones propuestas no sólo plantean los lineamientos para una legislación en materia de preservación del aire, sino que además se delinean los criterios para una reglamentación de esa norma.

Aspiramos a que el presente documento, en cumplimiento de los ambiciosos objetivos alentados, se constituya como un aporte para la construcción del marco jurídico e institucional, esta vez en relación a la calidad del aire porteño.

*María Fabiana Oliver*  
*Coordinadora del Programa Buenos Aires Sustentable*

## INDICE

### PRIMERA PARTE

1	NUESTRA ATMÓSFERA .....	52
2	STATUS JURÍDICO DE LA CIUDAD .....	54
2.1	Marco Constitucional Nacional .....	54
2.2	Constitución de la Ciudad de Buenos Aires .....	56
3	PLANIFICACIÓN URBANA .....	57
3.1	Antecedentes.....	57
3.2	Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.....	58
3.3	Plan Urbano Ambiental: algunas consideraciones diagnósticas respecto de la contaminación sonora y calidad del aire. ....	60
4	SISTEMA DE TRANSPORTE .....	65
4.1	El Transporte Automotor.....	65
4.1.1	Marco Normativo.....	65
4.1.2	Mecanismos de Control .....	67
4.2	Transporte Aéreo .....	69
5	DESARROLLO INDUSTRIAL .....	69
6	ENERGÍA.....	71
7	MECANISMOS DE FIJACIÓN DE ESTÁNDARES .....	73
7.1	Normas de Calidad del Aire y Límites de Emisiones Gaseosas .....	73
7.1.1	Normas de Calidad del Aire.....	73
7.1.2	Fuentes Fijas: Límites de Emisiones Gaseosas.....	74
7.2	Fuentes Fijas. Niveles de Ruido .....	75
7.3	Monitoreo de la Calidad del Aire e Inventario de Emisiones.....	76
7.3.1	Monitoreo de la Calidad del Aire y del Nivel de Ruido. ....	76
7.3.2	Inventario de emisiones .....	78
8	INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FISCALES.....	78
9	PARTICIPACION PUBLICA .....	81
9.1	¿Qué es la Participación Pública?.....	81
9.2	Canales de Participación Pública.....	81
9.3	Recepción de la noción Participación Pública en la normativa local. ....	82
9.4	Mecanismos de Participación Pública. ....	84
10	REFLEXIONES FINALES .....	84

### SEGUNDA PARTE

#### PALABRAS PRELIMINARES

#### RECOMENDACIONES PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:

Elementos para una legislación.

Elementos para una reglamentación.

#### BIBLIOGRAFÍA

# 1 NUESTRA ATMÓSFERA

Los seres humanos comenzamos a evolucionar en la Tierra hace millones de años, siendo ya éste un mundo de 4.600 millones de años de distancia de “las catástrofes e impetuosidades de su juventud”<sup>1</sup>.

El aire está en nuestro planeta casi desde el inicio de su formación. La atmósfera de la tierra, durante los primeros 1.000 o 2.000 millones de años de su existencia, probablemente estaba formada principalmente de metano con amoníaco, algo de sulfuro de hidrógeno, hidrógeno y vapor de agua. Luego la atmósfera cambió, transformándose gran parte del agua en hidrógeno y oxígeno por reacción química, con ayuda de la energía solar. La mayoría del hidrógeno se evaporó, mientras el oxígeno convirtió el amoníaco en nitrógeno y agua, el metano en anhídrido carbónico y agua, y actuó como oxidante de metales. Lo relevante es que, de los gases y aguas primitivos, con la energía solar, se formaron los primeros ladrillos de construcción de las sustancias vivientes: los aminoácidos y las proteínas.

Nuestra atmósfera actual mantiene gran parte de sus características durante los últimos 3.000 millones de años, conteniendo principalmente un 78 por ciento de nitrógeno, y un 20,9 por ciento de oxígeno, estando presentes asimismo otros componentes naturales como el monóxido de carbono, metano, amonio, óxidos de nitrógeno y ozono. Su capa es de 6,5 km de espesor sobre el nivel del mar, siendo menor a la millonésima de la masa del planeta. A pesar de esta delgadez, la vida sin ella es imposible.

La atmósfera, definida por la Real Academia Española como la “capa de aire que rodea la tierra” se encuentra valorada en manifestaciones históricas y culturales fundamentales.

La Biblia comprende dentro de las bellezas creadas por Dios, tanto al viento como al aire sutil, considerando que a partir de la grandeza y hermosura de estas cosas, se llega, por analogía, a contemplar a su autor<sup>2</sup>. Por su parte, tanto la Ilíada como la Odisea, y asimismo la Eneida, consideran a Eolo como el dios del viento, que tiene la potestad de hacer de los vientos su parecer.

Asimismo, la vinculación de la atmósfera y la vida humana se encuentra considerada en las antiguas tradiciones chinas, de acuerdo a las cuales existe una energía que condiciona la vida que se llama “Tchi” resultante de la fusión de dos esencias: una cósmica que los seres vivientes incorporan por intermedio de la respiración y otra telúrica que llega con los alimentos.

La consideración de las perturbaciones sonoras que pueden causarse a la atmósfera con sus diversos rasgos, se encuentra también presente en los clásicos latinos de Roma que criticaban las características ruidosas de dicha ciudad y su influencia en el habitante de la misma<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> SAGAN, Carl. “*Cosmos*”. Ed. Planeta. Barcelona, 1987.

<sup>2</sup> ANTIGUO TESTAMENTO, Sabiduría, Capítulo 13, versículo 2.

<sup>3</sup> Ver. MATEO, Ramón Martín. “*Tratado de Derecho Ambiental*”. Volumen II. Ed. Trivium, 1992. Pág. 601. El autor considera a SÉNECA Y MARCIAL, y las alusiones realizadas por éste último en relación a la vida del

La contaminación atmosférica ha existido siempre a lo largo de la historia. Sin embargo tal como lo señala Martín Mateo, advierte su forma más pronunciada a partir del descubrimiento de las nuevas formas de utilización de la tecnología, posteriormente a la revolución industrial. Y es cierto que es más aguda en las concentraciones urbanas.

En este sentido, si bien pueden ocurrir episodios de contaminación en asentamientos urbanos pequeños o medianos, las zonas que se encuentran más expuestas a este tipo de polución son las grandes ciudades. De conformidad a lo expresado por Petcheneshsky<sup>4</sup>, aquellas que están potencialmente más expuestas en nuestro país, son: la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Gran Córdoba, Rosario y Gran Rosario, Mendoza y Gran Mendoza, La Plata y Gran La Plata, y San Miguel de Tucumán.. Las primeras tres, esto es, el área metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario constituyen los lugares de densidad poblacional más alta.

En consecuencia, nuestra ciudad, que se encuentra considerada en primer lugar, en el marco del área metropolitana, no ha escapado por cierto a esta realidad, presentándose en la misma un crecimiento acelerado, y más pronunciado en las últimas décadas del parque automotor, una expansión territorial no sistematizada que se ha reflejado no sólo en el desarrollo arquitectónico sino también en el industrial. Asimismo, nuestra urbe no cuenta con suficientes datos certeros y sistematizados acerca del estado de la calidad atmosférica.

Por esta causa, no podemos permanecer ajenos a esta realidad a la hora de diagramar y proponer lineamientos regulatorios para nuestra Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, el presente documento analizará en una primera parte la situación jurídica en la que se encuentra inmersa la ciudad, luego considerará diversos ejes fundamentales para tener en cuenta su realidad, tales como la planificación urbana, el sistema de transporte, la industria, las cuestiones relacionadas con la energía y los combustibles, los mecanismos de fijación y actualización de estándares, y los instrumentos fiscales y económicos que propendan a una mejora de la calidad del aire. Consideraremos con posterioridad aquellas reflexiones básicas, muchas de las cuales han sido disparadores fundamentales para la elaboración de la propuesta que se presenta en la segunda parte del documento. Dicha propuesta, realizada en base al trabajo técnico del equipo que ha considerado fundamentalmente los aportes de los participantes en este proceso, planteará los elementos posibles que podrán incluirse en un texto legal y reglamentario relativo a la calidad del aire y al ruido en la Ciudad de Buenos Aires. Hemos considerado conveniente abordar los temas relativos a calidad del aire y al ruido en el marco de cada uno de los ejes temáticos mencionados precedentemente. Entendemos que si bien son distintos, existe una interrelación entre ambos, debido a que sus fuentes resultan muchas veces coincidentes.

Es nuestra intención que este aporte se constituya como un escalón más rumbo a la sustentabilidad. No se trata de un trabajo cerrado con conclusiones unívocas, sino que es un proceso analítico y participativo que debe continuar para el desarrollo de una realidad urbana sustentable en la Ciudad de Buenos Aires.

---

pobre en Roma y las molestias sonoras soportadas por el mismo; comentadas en la obra de GARCÍA BELLIDO, *"Urbanística de las Grandes Ciudades del Mundo Antiguo, Instituto Español de Arqueología"*, Madrid, 1966.

<sup>4</sup> PETCHENESHKY, Tatiana. Situación del Monitoreo de la Calidad del Aire (GEMS- Aire) en la República Argentina Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998

## 2 STATUS JURÍDICO DE LA CIUDAD

### 2.1 Marco Constitucional Nacional

La Constitución Nacional ha reconocido explícitamente el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y el consiguiente deber de preservarlo por parte de cada habitante y de las autoridades, en aras del logro del desarrollo sustentable.

Asimismo, nuestra Ley Fundamental introdujo un concepto novedoso al marco de la distribución de competencias Nación- Provincias, incorporando la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental. Las normas que contengan dichos presupuestos deben ser sancionadas por el Congreso, que aún no ha tratado el tema en su ámbito. De todas formas, es menester tener en cuenta el marco en el cual se presenta este concepto, que servirá a todas luces para pasar al análisis de la cuestión en la relación Nación-Ciudad de Buenos Aires, a saber:

- ❑ La competencia ambiental es preeminentemente local. En este sentido, debe tenerse en cuenta el artículo 124 de la Constitución Nacional que explicita el dominio que poseen las provincias sobre los recursos naturales situados en sus territorios y antecedentes de jurisprudencia conteste<sup>5</sup>.
- ❑ La relación entre el dominio y la jurisdicción no es absoluta. Existen diversas competencias que corresponden a los diversos niveles de gobierno en forma exclusiva o compartida en virtud de otras cláusulas constitucionales, tales como el artículo 75<sup>6</sup>, que comprende las facultades atribuidas al Congreso Nacional.

---

<sup>5</sup> “Roca, Magdalena c /Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad” 16/5/95 CSJN. El Derecho T. 164, P. 725

<sup>6</sup>Vg. Legislación de fondo, regulación de la navegación, cuestiones de comercio interprovincial e internacional

- ❑ Los presupuestos mínimos de protección ambiental implican una delegación de facultades de las provincias a la Nación. Queda en discusión el quantum de dichos presupuestos que deberá considerarse a la luz del resto de las cláusulas constitucionales<sup>7</sup>.

Puede considerarse entonces que si bien la jurisdicción en materia ambiental es de preeminencia local, existen por otra parte competencias compartidas entre la Nación, las provincias, y los municipios por diversas razones contempladas en nuestra Constitución Nacional.

Ahora bien, y ya refiriéndonos específicamente a la relación Nación-Ciudad, debemos tener en cuenta que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires ha sido especialmente incorporada al texto constitucional nacional en su art. 129. Dicho artículo otorga a la Ciudad “facultades propias de legislación y jurisdicción”, realizándose el deslinde de competencias de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires<sup>8</sup>.

Asimismo, y debido a que la Ciudad de Buenos Aires es la capital de la República, el constituyente ha considerado que “Una ley garantizará los intereses del estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República”. Dicha ley ha sido dictada y es la Ley N° 24.588 (llamada “Ley Cafiero”) y ha sido objetada por diversos constitucionalistas<sup>9</sup>.

Esto implica una situación peculiar para la ciudad, ya que dicha ley además de señalar la necesidad de transferencia de facultades de la Nación a la Ciudad mediante convenios, dispone que la legislación preexistente al cambio de status jurídico de la urbe, sancionada a nivel nacional y local, continúa vigente hasta tanto sea derogada por quien corresponda.

---

<sup>7</sup> Existen diversos proyectos legislativos de presupuestos mínimos de protección ambiental, que reflejan las diversas interpretaciones que se han realizado en la materia. El proyecto de la Diputada Vazquez, el Senador Melgarejo, la Diputada Mabel Muller y los provenientes del Poder Ejecutivo de la Nación (SRNyDS). Lamentablemente estos proyectos han perdido estado parlamentario.

Ver Sabsay, Daniel. *El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias*. Doctrina Judicial, La Ley, pág. 783, 1997.

<sup>8</sup> Existen diversas posturas acerca de las características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Bidart Campos señala que la correlación entre el art. 3 de la C.N. (territorio federalizado) y las normas de la Ciudad de Buenos Aires (con autonomía), es que su territorio (federalizado desde la capitalización hasta la reforma de 1994), deja de ser territorio federal y sólo queda sujeto parcialmente a jurisdicción federal a los fines de garantizar los intereses del estado federal. En este sentido, entiende que la ciudad adquiere su status autonómico como ámbito geográfico no federalizado, pero sometido a jurisdicción federal parcial en todo cuanto su condición capitalina lo haga necesario para garantía de los intereses federales. Cassagne considera que el municipio de la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República no ha perdido su naturaleza federal, y fundamenta su tesis en que ello resulta lógico y razonable en la medida que su territorio alberga nada menos que a los tres poderes u órganos que conforman el gobierno federal.

<sup>9</sup> La constitucionalidad de la llamada “Ley Cafiero” ha sido cuestionada por diversos constitucionalistas. Cf. : Sabsay-Onaíndia. *La Constitución de los Porteños*. Editorial Errepar. 1997. H. Quiroga Lavié. *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada.*, Rubinzal – Culzani Editores, Buenos Aires, 1997.

Las “Adiciones del dictamen en minoría de disidencia” (Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones del 13/7/95), han manifestado que no se aclara en qué medida la legislación local podrá derogar la legislación nacional referida a materias locales, antes regidas por el art. 67, inc. 27 de la C.N., ahora transferidas a la Ciudad, caso que hubiera sido oportuno prever expresamente.

## 2.2 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, en esta etapa fundacional autonómica ha sancionado su propia Ley Fundamental<sup>10</sup>, incluyendo en la misma el capítulo IV, dedicado específicamente a Políticas Especiales con relación al Ambiente.

El dominio inalienable e imprescriptible de los recursos naturales que se encuentren en el territorio de la ciudad, y el acuerdo para el aprovechamiento racional con otras jurisdicciones de los que fueren compartidos, se constituyen como disposiciones de la cláusula constitucional que aborda el tema relativo a Límites y Recursos en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires<sup>11</sup>.

Asimismo, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha incluido, al igual que la Nacional, el derecho a gozar de un ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable, y la noción de daño ambiental con la consiguiente obligación de recomponer.

En cuanto al tema específico de la preservación de la calidad del aire y el control de las emisiones sonoras y gaseosas, el texto constitucional establece :

- ❑ El desarrollo indelegable por parte de la Ciudad de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el Area Metropolitana. La instrumentación de un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve, entre otras cuestiones:
- ❑ La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
- ❑ La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y en el transporte.
- ❑ Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales<sup>12</sup>.
- ❑ La definición de un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Ha sido llamada Constitución de la Ciudad Autónoma, no obstante la consideración de Estatuto Organizativo dada por la Constitución Nacional.

<sup>11</sup> Art. 8 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

<sup>12</sup> Art. 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

<sup>13</sup> Art. 29 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

- ❑ La obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.<sup>14</sup>

Nuestra ciudad se encuentra actualmente en una situación fundacional y de transición institucional que le otorga la posibilidad de diseñar su propio marco regulatorio en diversas materias, entre las cuales se encuentra la relativa a calidad del aire y control de emisiones sonoras y gaseosas. Este es un desafío que debe ser asumido en forma responsable, si se tiene en cuenta la necesidad de considerar la situación preexistente al cambio de status jurídico y asimismo la experiencia y participación de los sectores involucrados. Pasemos entonces al diagnóstico de la situación en nuestra ciudad.

### 3 PLANIFICACIÓN URBANA

*¿La planificación urbana contribuye al mejoramiento de la calidad del aire y a la prevención de la contaminación sonora?*

Sin duda. Pues, constituye una herramienta idónea no sólo para la identificación de las debilidades y potencialidades ambientales de una ciudad, sino que además resulta un instrumento que, a través de la dupla planeamiento-gestión, permite la conducción hacia un desarrollo ordenado, equilibrado y ambientalmente sustentable de la urbe.

#### 3.1 Antecedentes

En las últimas décadas, Buenos Aires debió sortear un crecimiento caótico, no planificado; que en un intento de responder a las necesidades trazadas por el desarrollo urbano, originó desequilibrios en diferentes sectores de la ciudad. Esta situación deviene del anacronismo del Código de Planeamiento Urbano que, sancionado en el año 1977, solamente ha sido sometido a modificaciones que no representaron una significativa revisión o actualización de la norma<sup>15</sup>.

Por otra parte, como señaláramos en el capítulo precedente, en los últimos cinco años la ciudad no sólo ha modificado su status jurídico -Ciudad Autónoma-, sino que además ha sancionado su propia Constitución; en la que claramente se desafía, en relación al planeamiento urbano, el modelo de crecimiento no planificado vigente .

En este sentido, se advierte que la Carta Fundamental de los porteños; invita a diseñar un arquetipo de ciudad en el que, bajo la mirada del concepto de desarrollo sustentable, se integre

---

<sup>14</sup> Art. 30 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>15</sup> En suma a esta situación deben ser consideradas las numerosas excepciones que se han planteado en la aplicación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos ambientales, la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo urbanístico.

Con esa finalidad la Constitución de la Ciudad define en su articulado lineamientos de políticas y estrategias, a la vez que consagra instrumentos; todos ellos orientados a un proceso participativo y permanente de ordenamiento y mejoramiento territorial-ambiental de Buenos Aires<sup>16</sup>.

### **3.2 Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires**

En el marco de una filosofía política de planeamiento estratégico y de gestión ambiental urbana, los constituyentes porteños delegaron a la ciudad la definición, a través de un proceso participativo, de un Plan Urbano Ambiental que constituya la ley marco a la que deba ajustarse el resto de la normativa urbanística.

En respuesta a este mandato constitucional, en el mes de septiembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 71, norma que:

- ❑ Crea el Consejo del Plan Urbano Ambiental (organismo encargado de formular y actualizar el Plan Urbano Ambiental)<sup>17</sup>.
- ❑ Ratifica su naturaleza de ley marco<sup>18</sup>.
- ❑ Establece los plazos y criterios para la revisión y actualización del mismo<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Constitución Ciudad Bs. As. Art. 27: “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural que contemple su inserción en el Area Metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo...”

Constitución Ciudad Bs. As. Art. 29: “La ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, aprobado por la mayoría prevista en el art. 81, y que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística”.

<sup>17</sup> Ley N° 71. Artículo 1° - Establécese que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental será el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 29 y 104 inciso 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Ley N° 71 Art.2° - El Consejo del Plan Urbano Ambiental estará integrado por: a)El Sr. Jefe de Gobierno, que presidirá el Consejo. b) El titular de la Secretaria de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente o del organismo que en el futuro la reemplace, quien será el Coordinador del Consejo. c) Seis (6) técnicos/as Profesionales, con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados por el Poder Ejecutivo. d) Ley 71 Ocho (8) técnicos/as profesionales con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados a propuesta de la Legislatura. e) Cinco (5) titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda o de los organismos que en el futuro

<sup>18</sup> Ley 71 Art. 17° - Sancionado el Plan Urbano Ambiental, la normativa urbanística y ambiental se ajustará a sus criterios y contenidos.

<sup>19</sup> Ley N° 71 Art. 15° - Se establecen revisiones y actualizaciones sucesivas del Plan Urbano Ambiental, con un plazo no mayor de cinco (5) años a partir su sanción por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Se elaborarán en función de los resultados obtenidos y de las circunstancias producidas en el transcurso de cada período, las mismas forman parte inseparable del sistema de gestión urbanística y ambiental de la Ciudad. Su sanción estará sujeta al mismo régimen de aprobación que el Plan.

- ❑ Precisa -a través de sus objetivos y criterios orientadores- los lineamientos que deberán enmarcar el trazado del referido plan.

De esta manera, se delinea un nuevo instrumento técnico-político de gobierno, útil para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejora territorial y ambiental de Buenos Aires.

Los siguientes cuadros, ilustran los objetivos y criterios orientadores precisados por la norma, los que –como se dijera precedentemente- se constituyen en lineamientos rectores que enmarcan el trazado del Plan Urbano Ambiental.

O B J E T I V O S	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Mejorar la calidad de vida de la población.</i></li> <li>✓ <i>Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.</i></li> <li>✓ <i>Generar oportunidades de consenso y compromiso, institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.</i></li> <li>✓ <i>Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del estado como del sector privado.</i></li> <li>✓ <i>Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.</i></li> <li>✓ <i>Tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas, al uso y goce de espacios verdes y abiertos.</i></li> <li>✓ <i>Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental</i></li> </ul>
---	---

<b>C R I T E R I O S  R E C T O R E S</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades y al simultáneo refuerzo de identidades barriales.</i></li> <li>✓ <i>Promoción de una estrategia de Espacios Públicos con la recuperación, ampliación y mejoramiento de los espacios verdes y las vías públicas y de las áreas de calidad ambiental-patrimonial.</i></li> <li>✓ <i>Establecimiento de un sistema intermodal con mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y del transporte público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano.</i></li> <li>✓ <i>Generación de condiciones urbano ambientales para la modernización y diversificación del tejido económico local, a través de la mejora de las actividades existentes y la atracción de nuevas actividades.</i></li> <li>✓ <i>Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental, tanto de índole interjurisdiccional como de nivel local.</i></li> <li>✓ <i>Desarrollo de una infraestructura de servicios acorde con el desarrollo propuesto para la ciudad.</i></li> <li>✓ <i>Mejora de la calidad ambiental mediante la preservación de las situaciones apropiadas, paulatina corrección de las actividades contaminantes y concientización pública basada en el concepto de la sostenibilidad global.</i></li> </ul>
---	---

Destacamos, en lo que respecta a los diferentes criterios rectores detallados, que sólo hemos subrayado aquellos que se vinculan especialmente con nuestra temática, la calidad del aire y la prevención de la contaminación sonora.

### **3.3 Plan Urbano Ambiental: algunas consideraciones diagnósticas respecto de la contaminación sonora y calidad del aire<sup>20</sup>.**

En nuestra ciudad, la contaminación del aire obedece principalmente a los gases derivados de la combustión de fuentes móviles, y en menor medida de fuentes fijas, conforme a los datos expuestos en el Documento de Trabajo “*Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires -Elementos de Diagnóstico-*”.

En este documento se identifican diversos factores que coadyuvan a la contaminación atmosférica, a saber:

- ❑ el incremento del parque automotor,
- ❑ las características técnicas de los vehículos y de los combustibles utilizados,
- ❑ el aumento del uso masivo del automóvil particular,

<sup>20</sup> La información que se vuelca en este punto ha sido tomada del Documento de Trabajo: Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires -Elementos de Diagnóstico-, de la Secretaría de Planeamiento Urbano del GCBA, Octubre de 1998.

- ❑ la falta de mantenimiento adecuado de los vehículos,
- ❑ la escasez y carácter inadecuado de las inspecciones,
- ❑ la desactualización de la normativa vigente
- ❑ el déficit de campañas de educación.

En lo que respecta a la contaminación sonora, el informe da cuenta de un nivel de ruido relativamente alto y continuo -tanto en horarios matutinos como vespertinos- en la mayoría de las esquinas donde se han tomado mediciones (conforme trabajo en curso de realización en los barrios de Balvanera, Recoleta, San Nicolás, Retiro, Monserrat, San Telmo, Constitución y parte de Almagro). Asimismo, detalla la correspondencia entre el máximo ruido y las características de volumetría, velocidad, grado de congestión del flujo vehicular, la clase de pavimento, etc.

Por otra parte, conforme lo expresado en el periódico Clarín: “Según un estudio realizado para el Plan Urbano Ambiental por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, la ciudad es cada vez más ruidosa. Tras cuatro años de mediciones, se comprobó que en los últimos 27 años el nivel de ruido creció un 70 por ciento; el tránsito vehicular es el causante del 80 por ciento de la polución sonora. La confección del nuevo mapa acústico de la ciudad -el último databa de 1972-, con la identificación de las esquinas más ruidosas, confirmó la intuición preexistente de que el ruido se expandió más allá del Centro. Sin duda, la mayor responsabilidad por el aumento del ruido se debe a la expansión del parque automotor, que en los últimos diez años creció en un 400 por ciento. Las mediciones realizadas en 162 esquinas desde 1996 a 1998 y en 124 en el 99 determinaron que aunque camiones y colectivos producen los ruidos más intensos, al haber proporcionalmente muchos más autos son éstos los que provocan más polución sonora”<sup>21</sup>.

En razón de todos estos elementos, el anteriormente citado documento del Plan Urbano Ambiental concluye que en la ciudad de Buenos Aires las áreas con mayor nivel de contaminación del aire, coinciden con la de mayor nivel de ruido, y ambas lo hacen con las zonas y corredores viales más congestionados. De allí que los indicadores señalen al transporte automotor urbano como uno de los factores que mayor incidencia tiene sobre la contaminación del aire y sonora.

Otras fuentes de contaminación, de menor participación, son las fuentes fijas (industrias) en lo que respecta a la contaminación del aire; en tanto, para la contaminación sonora, diversas fuentes coadyuvan a su existencia. Entre estas últimas podemos considerar al Aeroparque Jorge Newbery, “las obras en construcción, los locales bailables..., los mercados que empiezan a trabajar a la madrugada, las empresas de servicios que taladran las calles y los propios vecinos que agregan su cuota de ruido”<sup>22</sup>.

No discutimos la incidencia del transporte automotor urbano como factor de contaminación. Sin embargo, consideramos necesario señalar que en algunos barrios de la Ciudad se advierte una mayor incidencia de las fuentes fijas como factor contaminante, debido a la relación radicación de industrias–red de transporte automotor.

<sup>21</sup> Editorial del Diario Clarín, del día 20 de marzo de 2000.

<sup>22</sup> Ver ob. cit. Nota 21.

Atento a este posicionamiento del sistema de transporte automotor como principal agente contaminador, resulta ineludible formular un diagnóstico de cuál es la situación actual en la ciudad de Buenos Aires respecto al sistema de transporte.<sup>23</sup>

En los siguientes cuadros se resaltan algunos datos relevantes que ayudan a un mejor entendimiento de la problemática que presenta cada una de las redes que conforman el sistema de transporte metropolitano.

#### **RED FERROVIARIA DE SUPERFICIE**

- ✓ *Forma parte de la red regional.*
- ✓ *Tiene un carácter eminentemente radial y convergente*
- ✓ *Su participación relativa en el sistema de transporte aumentó del 4% al 6% aproximadamente, como consecuencia del incremento de frecuencias horarias, mejora en la regularidad, aumento en los niveles de seguridad.*

#### **RED FERROVIARIA SUBTERRÁNEA**

- ✓ *Esta red se desarrolla en su totalidad dentro del territorio de la ciudad, por ende no tiene carácter regional.*
- ✓ *Mantiene sin embargo la dirección radial dominante, con excepción de la línea C.*
- ✓ *Al igual que la red ferroviaria de superficie y por razones similares a las expuestas, su participación ha aumentado del 3% al 4%.*

---

<sup>23</sup> El análisis debe orientarse desde una comprensión del sistema de transporte en su totalidad, y desde una perspectiva metropolitana. En su totalidad, pues deben considerarse las diferentes redes que lo componen (las redes ferroviarias de superficie y subterránea, la red vial, la red de transporte público masivo por automotor, y la red de tránsito pesado). Y desde una perspectiva metropolitana, dado que casi 20 millones de viajes diarios de personas y miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado, no reconocen límites administrativos.

## **RED VIAL**

- ✓ *En la ciudad la red vial tiene una extensión de 2.500 Km.*
- ✓ *También muestra una direccionalidad radial y los anillos de circunvalación se encuentran en etapa de proyecto o iniciándose su proceso.*
- ✓ *Durante la década del 90 se ha realizado una importante inversión en la vialidad de la región y de la ciudad, dirigida fundamentalmente a las autopistas de acceso a Buenos Aires. Esta circunstancia sumada a la baja del precio de los automóviles (accesibilidad a financiación), alentó un mayor uso del automóvil.*
- ✓ *La participación de los viajes en automóvil particular también se ha incrementado de un 24% a un 32%.*
- ✓ *Debe considerarse también el aumento de los viajes en automóviles de alquiler (remise/taxi), representando cada rubro aproximadamente un 4%.*

## **RED DE TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR**

- ✓ *La Red de transporte público automotor de la ciudad es parte de la red regional, está integrada por alrededor de 286 líneas y tiene una extensión aproximada de 23.000 km.*
- ✓ *Presenta una modalidad multidireccional, a diferencia de las redes anteriores. Generando consecuentemente una amplia cobertura.*
- ✓ *Su participación en el sistema de transporte resulta del 35%, registrando una pérdida del mercado en favor del automóvil particular o de alquiler.*
- ✓ *Es necesario planificar el funcionamiento de los centros de transbordo.*
- ✓ *Es menester complementar la terminal de ómnibus de larga distancia de Retiro*

## RED DE TRÁNSITO PESADO

- ✓ *Diariamente se mueven en la región unos 200.000 vehículos de carga de diferentes tamaños y características.*
- ✓ *En la ciudad existen distintos centros de transferencia de cargas y de diferentes magnitudes. En general se presenta una ausencia de métodos y de tecnología moderna de manipuleo, asimismo de criterios de distribución que minimicen los recorridos y una insuficiencia de espacio para desarrollar las actividades sin invadir la vía pública.*
- ✓ *El movimiento de cargas por ferrocarril requiere de una vinculación con el resto del sistema de transporte para facilitar la logística de distribución.*
- ✓ *El manejo portuario impone un enfoque sistémico en el que sean involucrados los puertos de Buenos Aires, Zárate, Campana, Dock Sur, y La Plata.*
- ✓ *El crecimiento del Puerto de Buenos Aires, debe compatibilizarse con el desarrollo de la ciudad y con la capacidad de redes viales y ferroviarias.*
- ✓ *El aeropuerto Jorge Newbery forma parte del sistema aeroportuario de la ciudad, en la actualidad ha sido concesionado y existe la posibilidad de trasladar las operaciones al Aeropuerto de Ezeiza.*

Nos interesa a modo de corolario, retomar aquel criterio orientador del Plan Urbano Ambiental, que promueve el establecimiento de un *sistema intermodal* con mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y del transporte público de pasajeros. Pues, entendemos que a partir de este eje se multiplican los escenarios de análisis para la instrumentación de mecanismos preventivos aplicados al diseño del transporte en la Ciudad de Buenos Aires. Así, advertimos que alentar un sistema intermodal, tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano, presenta las siguientes características:

- ❑ Integración y mejora de la capacidad funcional y calidad ambiental de las grandes infraestructuras de carácter regional y nacional: puerto, aeropuerto y terminales ferroviarias y de transporte automotor de carga y pasajeros.
- ❑ Sistematización, ordenamiento e integración progresiva de los diversos modos y redes de transporte público.
- ❑ Refuncionalización ambiental de los centros de transferencias existentes, creación de los que resulten necesarios, con especial atención a la función de disuasión al ingreso de automotores privados a zonas de fácil congestión vehicular.
- ❑ Extensión de la red de subterráneos con medidas directas y normativas de índole urbanística. Creación de áreas e infraestructuras logísticas de transferencia y ruptura de cargas.
- ❑ Mejora y articulación jurisdiccional de la gestión institucional del transporte de pasajeros y de cargas.
- ❑ Desarrollo de nuevos sistemas de transporte público menos contaminantes.

## 4 SISTEMA DE TRANSPORTE

Según el Diccionario de la Real Academia, el tránsito se define como la “ actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, carretera, etc.”, y el transporte es la “acción o efecto de transportar”, que es “llevar cosas o personas de un lugar a otro”.

Como se señala en el capítulo anterior, diversas razones coadyuvaban a posicionar al sistema de transporte automotor como principal agente contaminador en la Ciudad de Buenos Aires. Por esta razón, a continuación analizaremos con especial énfasis la regulación relativa a este tipo de transporte. Asimismo, consideraremos al transporte aéreo, dada la existencia de actividades de esta índole en el ámbito de la ciudad.

### 4.1 El Transporte Automotor

#### 4.1.1 Marco Normativo

Dentro del marco normativo aplicable en la Ciudad de Buenos Aires a emisiones gaseosas y sonoras provenientes de fuentes móviles podemos identificar las siguientes regulaciones:

##### *Nivel nacional*

- La Ley Nacional de Tránsito N° 24.449, Decreto Reglamentario 779/95 y normativa concordante. Si bien la ciudad de Buenos Aires no adhirió a la mencionada ley (al igual que la Provincia de Buenos Aires), la misma es aplicable a modelos nuevos de fuentes móviles en general<sup>24</sup>. En este sentido, la Ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (Ex SRN y DS)<sup>25</sup> es quien homologa el certificado de aprobación de emisiones gaseosas y sonoras en forma previa al otorgamiento de la licencia de configuración de modelo por la Secretaría de Industria de la Nación. Asimismo, el régimen nacional de tránsito es aplicable a aquellos vehículos que se constituyan como modelos usados, que realicen transporte de cargas y pasajeros interjurisdiccional e internacional. En este orden de cosas, la Secretaría de Transporte de la Nación es responsable del Sistema de Revisión Técnica Obligatoria que debe efectuarse a los vehículos referidos precedentemente en forma anual. Debe destacarse que la Ley Nacional de Tránsito, su Decreto Reglamentario y las resoluciones y disposiciones del régimen consideraron en su articulado las

---

<sup>24</sup> Tanto el control relativo al prototipo para el otorgamiento del certificado de aprobación de emisiones gaseosas (realizado de conformidad a la Resolución 219/96) como así también el control de producción.

<sup>25</sup> Debido al cambio de mandato en la República Argentina, ocurrido en Diciembre de 1999, está siendo instrumentado un cambio en la distribución de las responsabilidades en materia ambiental a nivel nacional. Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente lleva a cabo ciertas funciones que correspondían a la antigua Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación. Sin embargo, a la fecha de edición del presente documento, este proceso de cambio aún no ha sido volcado a un organigrama específico.

resoluciones que el Grupo Mercado Común concibió en el seno del Mercosur en relación a este tema.<sup>26</sup>

- ❑ Cabe asimismo mencionar la Ley Nacional de Transporte de Cargas N° 24.653, que en relación a la administración del sistema plantea entre las funciones y facultades de la autoridad de aplicación, la de propiciar medidas necesarias para prevenir delitos contra los bienes transportados y/o los vehículos de carga, promocionando asimismo toda medida tendiente a la disminución de los accidentes de tránsito y la protección del medio ambiente.
- ❑ La Ley Nacional de Preservación de los Recursos del Aire N° 20.284 del año 1973 comprende en su alcance tanto a las fuentes móviles como a las fijas. Esta ley nunca fue reglamentada a nivel nacional<sup>27</sup>.
- ❑ La Ley 25.031 crea el Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (ECOTAM), un organismo interjurisdiccional conformado por el Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del Área metropolitana<sup>28</sup>. El Ente Coordinador de Transporte Metropolitano se constituye una vez que todas las jurisdicciones adhieren a la ley referida. Aún no se ha concretado la adhesión de todas las jurisdicciones. Los objetivos trazados son de gran envergadura, ya que se trata de un organismo cuyo objetivo es la planificación integral y la coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el Área metropolitana de Buenos Aires.

### ***Nivel local***

- ❑ Ordenanza N° 39.025, Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental. Sección II sobre Contaminantes Atmosféricos, en su parte destinada a fuentes móviles y Sección V sobre ruidos y vibraciones en su parte destinada a fuentes móviles. La norma toma como antecedente a la Ley N° 20.284. Los modelos nuevos de vehículos, para obtener el patentamiento correspondiente, deben cumplir con los ensayos señalados por la norma, y los usados se encuentran sujetos a los controles operativos a la vera del camino, efectuados de conformidad a la metodología y a acuerdo a los valores de emisión en materia de aire y ruido en este sentido. Lamentablemente, aún cuando la norma posee un sistema de

---

<sup>26</sup> Res. GMC N° 84/94, 6/92, 9/91, 51/92 relativas a emisiones de vehículos. En cuanto a las posteriores resoluciones 128/96 y 29/97, las mismas fueron consideradas en la Resolución 526/98 de la Ex-Secretaría de Recursos Naturales por la cual se adoptan medidas con relación a los vehículos automotores pesados con motor de Ciclo Otto

<sup>27</sup> Si bien la mencionada ley no fue reglamentada, posee cláusulas y anexos técnicos operativos.

<sup>28</sup> Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate y los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran.

actualización de estándares a través de un órgano creado a tal efecto (la Comisión Asesora Permanente), dichos valores no han sido actualizados desde el año 1983.

- ❑ La Resolución N° 241/99 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece un sistema de control operativo de revisión a la vera del camino en cuanto a emisiones sonoras y gaseosas, tomando en cuenta los parámetros de la Ordenanza N° 39.025 y asimismo, considerando como referencia al Régimen Nacional de Tránsito. La resolución presenta un sistema de planillas y actas para volcar los datos de las infracciones detectadas y comunicarlos a los organismos pertinentes de otras áreas de competencia.
- ❑ La Ordenanza N° 41.815 del año 1987 y su normativa concordante, regulan el Régimen de funcionamiento y control del Servicio Público de Automóviles de alquiler con Taxímetro. El Decreto 132/96, crea el Registro Unico del Servicio Público de Automóviles de alquiler con taxímetro. Dicho registro queda constituido por la Resolución N° 87/96 de la Secretaría de Producción y Servicios del GCBA. Tanto el decreto como la resolución mencionados, realizan constantes referencias cruzadas al régimen nacional de tránsito, y exigen a los licenciarios y conductores profesionales de taxi la documentación relativa a las revisiones técnicas respectivas.
- ❑ La Ley 123 del año 1998 regula el Procedimiento Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Recientemente dicha ley ha sido reglamentada mediante Decreto N° 1252/99. Cabe destacar que si bien no existe una referencia explícita al transporte vehicular en dicha ley; de conformidad al alcance de la misma, el emplazamiento de una línea de transporte vehicular o la modificación de recorridos del transporte debería someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental referido.

#### **4.1.2 Mecanismos de Control**

Como se indica en la síntesis de la normativa aplicable a esta materia, el alcance de la competencia nacional y local en relación al control de las fuentes móviles debe analizarse teniendo en cuenta si el vehículo es nuevo o usado y asimismo el tipo de transporte que realiza. En este sentido podemos realizar la siguiente tabla que sintetiza quién es la autoridad que ejerce el control, y en qué circunstancia:

## Modelos Nuevos

ACTIVIDAD	TIPO DE CONTROL	AUTORIDAD
Vehículo automotor de toda índole destinado a transitar en el país	Certificado de aprobación de emisiones sonoras y gaseosas	Ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación. Homologa los Certificados otorgados por laboratorios autorizados <sup>29</sup> .
	Control de Producción	Ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación

## Modelos Usados

ACTIVIDAD	TIPO DE CONTROL	AUTORIDAD
Vehículo automotor que realiza transporte de cargas y pasajeros interjurisdiccional e internacional	Certificado de la Revisión Técnica Obligatoria (RTO)	Secretaría Nacional de Transporte. La Comisión Ejecutiva Nacional de Transporte es quien audita a los talleres autorizados para realizar la RTO
	Revisión Rápida Aleatoria a la vera del camino (RRA)	La Autoridad correspondiente al lugar por el que transite el vehículo. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte realiza asimismo este tipo de revisión.
Vehículo automotor particular, radicado en la Ciudad de Buenos Aires y vehículo automotor que realiza transporte intrajurisdiccional en la Ciudad de Buenos Aires	Revisión Rápida Aleatoria a la vera del camino	La Autoridad correspondiente al lugar por el que transite el vehículo

<sup>29</sup> La Resolución de la Ex-Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 273/97 señala cuáles son los laboratorios nacionales e internacionales que pueden realizar los ensayos pertinentes a vehículos nuevos, y establece que esa secretaría emitirá un certificado en el cual constará la aprobación de emisiones sonoras y gaseosas en base a los ensayos realizados por los laboratorios autorizados.

## 4.2 Transporte Aéreo

El Código Aeronáutico (Ley N° 17.285) se constituye como la regulación de la navegación aérea civil en todo el territorio de la República Argentina. No posee ninguna alusión específica y directa al ambiente, sólo en su capítulo destinado a daños, en cuanto a la posibilidad de dañar a un tercero por un ruido anómalo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta el reciente Reglamento General de Uso y Funcionamiento de los Aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos, con texto ordenado por la Resolución N° 163/99 del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. Dicho reglamento alude expresamente a la protección del ambiente en diversas partes de su articulado, planteando básicamente la necesidad de que todos los actores involucrados en las actividades que se desempeñen en un aeropuerto deben cumplir y exigir el cumplimiento de las normas en vigencia o que se dicten en el futuro en relación a la protección del ambiente. Los actores comprendidos son el concesionario, los organismos y las dependencias estatales del aeropuerto; los operadores aéreos, prestadores, permisionarios, pasajeros y usuarios. La autoridad de aplicación en el área del aeropuerto es la Fuerza Aérea Argentina, quien debe verificar el cumplimiento de las normas en esta materia, relacionadas con las operaciones efectuadas por las aeronaves.

Esta situación obviamente no impide la necesaria aplicación de las convenciones internacionales relacionadas a la materia, dado que, tal como lo manifiesta Capaldo, la aviación provoca: *“a) efectos adversos sobre la capa de ozono...b) favorece el cambio climático a causa de los gases de invernadero emitidos por las turbinas de las aeronaves...”*<sup>30</sup>

Una específica consideración vale respecto del transporte aéreo y la presencia del aeroparque Jorge Newbery en la ciudad de Buenos Aires. Al respecto entendemos que, la existencia de una regulación a nivel nacional en la materia no obsta al ejercicio del poder de policía local en cuanto a las consecuencias ambientales que las actividades desarrolladas en dicho aeropuerto ocasionaren al resto de la ciudad. Advertimos en consecuencia la necesidad de promover mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales y locales, con la finalidad de lograr una coherencia legislativa y de control interjurisdiccional.

## 5 DESARROLLO INDUSTRIAL

---

<sup>30</sup> Ver CAPALDO, Griselda. *“Daño ambiental y Derecho Aeronáutico. Breve teoría del homo ambiens”*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1997. Pág. 284. La Dra. Capaldo identifica distintos convenios internacionales que son aplicables a la temática específica del daño ambiental causado por aeronaves, de los cuales hemos seleccionado dos que están íntimamente vinculados a la temática de calidad de aire: La Convención de Protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal y la Convención de Cambio Climático.

Las dificultades planteadas en torno a la planificación urbana y al transporte en Buenos Aires, se han visto reflejadas también en las políticas relativas al desarrollo industrial en el ámbito de la ciudad. Este es un componente que no puede desconocerse a la hora de analizar el impacto de la actividad industrial en la calidad sonora y del aire de la ciudad.

Las normas aplicables a la industria en relación a la calidad de aire y del ruido de la ciudad se encuentran comprendidas en las regulaciones relativas a fuentes fijas, presentes en la Ley Nacional N° 20.284 del año 1973 y en la Ordenanza N° 39.025 del año 1983, en sus secciones II y V. Ambas normas, plantean un marco coherente, ya que son establecidas normas de calidad de aire en relación a las cuales deberán determinarse límites de emisión específicos por fuente puntual<sup>31</sup>. Por su parte, la Ordenanza N° 39.025 establece específicamente en su sección V límites y procedimientos en relación a los ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas.

Por su parte, el Decreto Reglamentario N° 831/93 de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051 establece estándares de efluentes gaseosos<sup>32</sup>, que nunca han sido actualizados.

El nuevo régimen de Evaluación de Impacto Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires<sup>33</sup> se presenta como el marco que debe respetar toda industria que desee instalarse en la ciudad y al cual deben adecuarse las industrias preexistentes. Dicho régimen considera que las industrias deben cumplir con los requerimientos relativos a diversos aspectos ambientales, entre los cuales incluye la temática de emisiones sonoras y gaseosas.

Si bien estratégicamente no existen antecedentes de aplicación de mecanismos de prevención a la contaminación del aire proveniente de las industrias en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires; lo cierto es que la Ley N° 20.284 proveyó el andamiaje para poder labrar dichos mecanismos<sup>34</sup>.

No obstante las regulaciones mencionadas precedentemente, debemos considerar el régimen aplicable a las centrales termoeléctricas, ya que nuestra ciudad cuenta con tres en su ámbito<sup>35</sup>. Cabe destacar el cambio tecnológico favorable que el régimen mencionado trajo aparejado.

---

<sup>31</sup> Asimismo, cabe destacar la existencia de antecedentes de disposiciones relativas al uso industrial consolidado, las que comprendían la gestión industrial en su totalidad. (Ordenanza N° 44.485, Ordenanza N° 45.153, Ley N° 60).

<sup>32</sup> Los estándares de emisiones gaseosas se encuentran determinados en el Decreto N° 831/93, reglamentario de la ley N° 24.051. Existen dos tendencias de interpretación para su aplicación: una que los considera solamente exigibles en relación a plantas de tratamiento, otra que extiende el alcance de la misma a los otros sujetos de la ley.

<sup>33</sup> Ley 123 y Dto. 1252/99 GCBA

<sup>34</sup> Este sistema se definió en base a la posibilidad de declaración de diversos estados: de alarma, alerta y emergencia que la autoridad local podía determinar sobre la base de la imposibilidad de alcance de las normas de calidad de aire determinadas por la autoridad nacional. Por otra parte, la ley faculta a la autoridad local para establecer un Plan de prevención de situaciones críticas, que responde a la situación de gravedad de una determinada área que la Autoridad local evalúa, pudiendo aplicar las normas de calidad de aire más exigentes en el área específica, previa declaración de estado de alerta, alarma o emergencia. La autoridad local posee también la atribución de limitar o prohibir las operaciones y actividades en la zona afectada.

<sup>35</sup> Ley 24.065 Decreto N° 1398/96, Resolución SEN N° 182/95 que fija límites de emisión para NOx, Diversas resoluciones de la Secretaría de Energía de la Nación y el Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica.

En relación a los mecanismos de control, es menester señalar que en la Ciudad de Buenos Aires la autoridad de aplicación actúa ante denuncias para proceder al control de la calidad del aire modificada por un emisor en particular.

Dada la inexistencia de un inventario de fuentes fijas y la magra asignación presupuestaria, resulta sumamente dificultoso un control coordinado y que pueda resultar de oficio.

## **6 ENERGÍA**

A partir de los años 70, en la República Argentina, la política energética promovió la sustitución del uso del petróleo (comparativamente más escaso) por fuentes renovables(hidroelectricidad) o por fuentes agotables más abundantes (gas natural y uranio). Con estas medidas se alcanzó el autoabastecimiento energético mejorando el impacto ambiental en cuanto a carga de contaminantes atmosféricos se refiere.

Esta política de generación de energía eléctrica, sumada al uso creciente del gas natural en la industria, favoreció la diversidad de la oferta energética y al mismo tiempo la mejora de la calidad del aire.

Asimismo, las reformas implementadas en el sector en la década del 90, que comprenden la privatización de la industria eléctrica y la consiguiente creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), contribuyeron a la mejora en el campo de la contaminación atmosférica global, verificándose en la disminución de tasa de emisiones derivadas del consumo energético.

En este sentido, la referida privatización incluyó en los pliegos licitatorios un anexo referido al control ambiental, que comprendió entre otras obligaciones contractuales específicas la fijación de los estándares de emisión de contaminantes a la atmósfera, de cumplimiento obligatorio por parte de los generadores incorporados al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

Entre los años 1970 y 1994 se observa una tendencia declinante de las emisiones de CO<sub>2</sub> por unidad de PBI (originadas en el consumo final energético). En este sentido, el indicador -tn de CO<sub>2</sub>/ millones de US\$- se redujo en más de un 25 %, mejorando el impacto del consumo energético y en la carga contaminante global de CO<sub>2</sub>.

Por otra parte, a partir de 1993 los indicadores de intensidad energética y las emisiones por unidad de PBI presentan una leve retracción en su evolución, por la inversión de los generadores privados en generación térmica<sup>36</sup>, en desmedro del aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

---

<sup>36</sup> En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, las centrales térmicas convencionales deben cumplir con la normativa vigente que propende a la minimización de los impactos originados por su actividad.

A pesar de los logros obtenidos en cuanto a la generación de energía y al consumo energointensivo, todavía falta avanzar en un aspecto fundamental que es el uso racional de la energía, cuya vinculación con la reducción de los contaminantes atmosféricos es directa.

Un antecedente en este campo, es el “Programa de Uso Racional de la Energía” del año 1985 (Decreto N° 2247/85) que propuso a nivel nacional el desarrollo de cuatro subprogramas en un período de cinco años, a saber:

- ❑ Conservación de la energía
- ❑ Sustitución de combustibles
- ❑ Evaluación, desarrollo y aplicación de nuevas fuentes de energía
- ❑ Régimen de financiamiento

Los programas finalizaron en 1989 sin importar un avance auspicioso en la materia. Sin embargo, cabe rescatarlos como un precedente válido al momento de diseñar políticas tendientes a la racionalización del uso energético.

Estas consideraciones acerca de la realidad que transita nuestro país y que se refleja en nuestra ciudad, nos indican que no es en el sector de la generación energética en el cual debe priorizarse el inicio de políticas proactivas para reducir la contaminación atmosférica. Son los aspectos relacionados a los combustibles, el transporte, la industria, entre otros, los que requieren una valoración preferente que propenda al uso racional de la energía.

En cuanto a los combustibles debe reconocerse que ha existido una intención política de sustitución de la gasolina por el gas natural comprimido (GNC). No obstante, este último representa alrededor del 10 % del consumo del sector, estando casi exclusivamente aplicado en las flotas de taxis.

Si bien el potencial más importante del uso del GNC está en el transporte público de pasajeros, esta posibilidad no ha sido lo suficientemente explotada (entre otros temas por autonomía de vehículos, problemas de capital de inversión, falta de incentivos, etc.). Por esta causa, entendemos que tanto el uso del GNC como de otras alternativas posibles (celdas de combustibles, etc), merece un análisis profundo dada su importancia en relación a la disminución de la carga de contaminantes atmosféricos (aerosoles sólidos, partículas), y asimismo la magnitud de las reservas de gas en la República Argentina.

Por otra parte, el ahorro de energía y la disminución de la contaminación atmosférica proveniente del transporte puede lograrse articulando herramientas tales como:

- ❑ Planificación del transporte público (gestión del tránsito, promoción de transporte público de baja emisión, desaliento al uso del transporte individual y generación de alternativas viables, extensión de las redes de subterráneos, desarrollo de sistemas multimodales de transporte, salidas rápidas para el transporte de carga en la periferia de la ciudad, entre otras).
- ❑ Reducción de emisiones (desarrollo planificado de los controles de emisiones en la vía pública, activación de los controles técnicos vehiculares).

- ❑ Mejora tecnológica.
- ❑ Sustitución de combustibles.

Finalmente, nos interesa ejemplificar algunas medidas concretas que debieran alentarse en el marco de un programa de optimización del uso energético, a saber:

- ❑ Cogeneración de energía y calor en los servicios y la industria.
- ❑ Utilización de lámparas de sodio de alta presión en el alumbrado público y de bajo consumo en la iluminación residencial.
- ❑ Aplicación de la Arquitectura Bioclimática en edificios.
- ❑ Generación de energía alternativa a bajo costo a partir del aprovechamiento de los desechos sólidos, líquidos y gaseosos.

## 7 MECANISMOS DE FIJACIÓN DE ESTÁNDARES

El establecimiento de normas de calidad de aire y estándares de emisiones sonoras y gaseosas es un tema de singular importancia a la hora de diagramar una política de calidad del aire en la Ciudad de Buenos Aires. Dados los efectos transjurisdiccionales de la contaminación atmosférica y la organización federal existente en nuestro país, cuando analizamos esta temática no podemos dejar de tener en cuenta el marco de la distribución de competencias ambientales y la necesaria coordinación de políticas entre la Ciudad de Buenos Aires y la Nación.

### 7.1 Normas de Calidad del Aire y Límites de Emisiones Gaseosas

#### 7.1.1 Normas de Calidad del Aire

##### ***Normas de Calidad del Aire***<sup>37</sup>

*Las normas de calidad del aire son límites (primarios y secundarios), correspondientes a niveles de contaminación en el aire durante un período de tiempo dado.*

*Las normas primarias están destinadas a la protección de la salud de la población, y las normas secundarias a mejorar el bienestar público que incluye la protección de los recursos naturales y el ambiente.*

<sup>37</sup> Definición formulada en base a las existentes en la Provincia de Buenos Aires, la EPA (Agencia de Protección Ambiental -Estados Unidos-) y la República Federativa del Brasil.

La experiencia en materia de fijación de normas de calidad de aire en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se remonta a la Ley N° 20.284. Dicha ley nacional, de aplicación en el territorio de la ex-MCBA<sup>38</sup> y actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ofreció el planteo de un sistema por el cual corresponde a la autoridad sanitaria nacional la fijación de normas de calidad del aire y a las autoridades sanitarias locales las correspondientes a límites de emisión de fuentes fijas. Asimismo, atribuyó a las autoridades locales la tarea del establecimiento de un plan de prevención de situaciones críticas de contaminación atmosférica fundado en los tres niveles de concentración que determinan la existencia de estados de alerta, alarma y emergencia, basándose en los valores mínimos fijados por la autoridad nacional.

La Ley N° 20.284 no fue reglamentada a nivel nacional. Sin embargo, en el ámbito porteño la Ordenanza N° 39.025 que constituye el Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental del año 1983, presentó diversos elementos y herramientas que contribuyeron a la aplicación de la mencionada ley. Este código propuso también un sistema de actualización de valores en el ámbito de la ciudad a través de una Comisión Asesora Permanente.

Es dable destacar que las normas de calidad del aire que presenta la Ley N° 20.284 en sus anexos no se encuentran actualizadas. Por otra parte, los valores de la Ordenanza N° 39.025, que constituyen niveles de calidad del aire, tampoco han sido actualizados.

En consecuencia, si bien es claro el mecanismo que plantea la ley nacional referida que considera como un primer paso el establecimiento de las normas de calidad de aire, desafortunadamente, se torna difícil su aplicación en la actualidad.

### 7.1.2 Fuentes Fijas: Límites de Emisiones Gaseosas

#### ***Límites de Emisiones Gaseosas***<sup>39</sup>.

*Son límites a la calidad por unidad de tiempo y/o concentración de contaminantes emitidos por la fuente.*

Como lo señalamos anteriormente, la Ley N° 20.284 atribuye a las jurisdicciones locales la fijación de límites de emisión por fuente puntual en función de las normas de calidad de aire, teniendo en cuenta el Plan de Prevención de Situaciones Críticas.

Por su parte, la Ordenanza N° 39.025 no explicita límites específicos en este sentido. Ahora bien, el Decreto Reglamentario de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos, N° 831/93,

<sup>38</sup> En este sentido ver el Capítulo relativo al Status Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto a la vigencia de la legislación nacional y local preexistente a la autonomía porteña, AGREGAR PAGINA.

<sup>39</sup> Ver Provincia de Buenos Aires: Decreto N° 3395/96 Anexo I y Resolución SPA N° 242/97.

establece estándares de efluentes gaseosos<sup>40</sup> y la obligación de su actualización. Dichos estándares nunca han sido actualizados.

Teniendo en cuenta los antecedentes analizados, observamos que la estrategia utilizada para el establecimiento de normas de calidad de aire y límites de emisión, ha presentado en su aplicación las siguientes dificultades:

- ❑ Falta de coordinación entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires en cuanto a las normas de calidad utilizadas, debido a que esta última no adhirió a la Ley N° 20.284.
- ❑ Ausencia de actualización de las normas de calidad de aire en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

En suma a esta realidad, no existen aún presupuestos mínimos de protección ambiental en respuesta al mandato constitucional del artículo 41.

Ergo, es necesario contrarrestar los mencionados obstáculos a través del diseño de adecuados mecanismos de fijación y actualización de estándares en la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta el marco constitucional nacional.

## 7.2 Fuentes Fijas. Niveles de Ruido

### **Ruido**<sup>41</sup>

*El sonido es una perturbación que se propaga a través de un medio elástico a una velocidad determinada y que provoca sensaciones al oído que cuando son desagradables se denominan ruido.*

La Ordenanza N° 39.025 fija limitaciones de niveles de ruido admisible que trascienda dentro de un edificio afectado. Adopta como criterio básico de nivel sonoro 45 dB considerando al mismo como nivel máximo para las áreas residenciales, admitiendo diversas variaciones en relación al tipo de área según su uso, según las horas y los días y las características del ruido. Asimismo, la mencionada norma fija el criterio para fuentes fijas transitorias, considerándolo análogo al existente en un ámbitos de percepción predominantemente industrial.

Los niveles de ruido medidos en ciertas áreas de la ciudad de Buenos Aires son altos, de acuerdo al “*Mapa Sonoro de la Ciudad de Buenos Aires*” -Programa de Aire Limpio. Buenos Aires. 1998 GCBA-, predominando en estas áreas el rango 75 – 85 dB, observándose que un 9.3% de la muestra revela que los niveles de ruido son de 80 dB o más. El mismo trabajo llega

<sup>40</sup> Ver nota 30.

<sup>41</sup> BURIJSON, Viviana, BRUNSTEIN Fernando, MARCHETTI, Beatriz, “*Mapa Sonoro de la Ciudad de Buenos Aires*” pag. 151. Programa de Aire Limpio. Buenos Aires. 1998. GCBA

a la conclusión de la necesidad de establecer un sistema de monitoreo permanente y extensivo a toda la ciudad “con el objeto de tomar medidas que generen un cambio en la situación actual”<sup>42</sup>.

### **7.3 Monitoreo de la Calidad del Aire e Inventario de Emisiones**

A continuación abordaremos en particular dos puntos considerados fundamentales en el marco de una política de preservación y mejora de la calidad atmosférica: el Monitoreo de la Calidad del Aire y el Inventario de Emisiones. Ambos ítems deberían ser tomados en cuenta al establecer políticas locales que permitan desarrollar criterios apropiados para fuentes fijas y para fuentes móviles. Asimismo contribuirían a una actualización de estándares más ajustada a la realidad de la ciudad.

#### **7.3.1 Monitoreo de la Calidad del Aire y del Nivel de Ruido.**

Entre los impedimentos a la instrumentación coordinada de mecanismos preventivos de la contaminación atmosférica, no puede dejar de desconocerse a la ausencia de un monitoreo sistemático de la calidad del aire en la ciudad de Buenos Aires, en las últimas décadas<sup>43</sup>.

La Ciudad cuenta sólo con un antecedente de red manual de monitoreo de calidad de aire operada desde el año 1971 al año 1983 y la realización actual de mediciones en un área estratégica fija<sup>44</sup>.

La operación de una red de monitoreo permite conocer las variaciones de las concentraciones en el tiempo de la calidad del aire y de los niveles de ruido, sus valores promedios - máximos y mínimos-, evaluar su validez espacial y temporal.

La correlación de estos valores con los datos del inventario de emisiones, las mediciones de emisiones, los estudios de efectos y el análisis costo – aplicación; nos darán las bases para el diseño de la política que incluye la fijación de estándares de emisión por contaminante y por área.

---

<sup>42</sup> Ob. Cit. Nota 41.

<sup>43</sup> Debe mencionarse que la autoridad ambiental de la ciudad, realiza evaluaciones, mediciones y controles de fuentes puntuales a partir de denuncias presentadas por vecinos.

<sup>44</sup> Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires. Políticas Propuestas. Documento presentado por el GCBA en la presentación y discusión pública del Programa de Aire Limpio, Noviembre 1998.

### ***Red de Monitoreo de la Calidad del Aire y de los Niveles de Ruido***

El objetivo de una red de monitoreo es desarrollar un programa de mediciones de los contaminantes atmosféricos , en términos de calidad del aire, en áreas consideradas clave.

Los contenidos del programa de mediciones deben contemplar como mínimo, los siguientes conceptos:

- ✓ Definición de los parámetros en estudio. Los parámetros a evaluar en las estaciones de muestreo deben ser básicamente los siguientes:
  - (a) Partículas en suspensión- PM 10 y totales
  - (b) Monóxido de carbono y dióxido de carbono
  - (c) Oxidos de Nitrógeno (Nox): NO-NO2-
  - (d) Dióxido de azufre
  - (e) Ozono y oxidantes
  - (f) Hidrocarburos totales
  - (g) Aldehidos
  - (h) Partículas sedimentables (sólo para estaciones fijas)
  - (i) Niveles de presión sonora (ruidos)
  - (j) Medición de densidad de tránsito
  - (k) Datos meteorológicos : velocidad y dirección del viento, temperatura, humedad, altura de la capa de mezcla, etc.
- ✓ Establecimiento de redes o grillas de evaluación para el muestreo de los contaminantes seleccionados en el estudio y su justificación técnica

En la actualidad se encuentra en proceso de instalación la primera Red de Monitoreo Automático de la Calidad del Aire y del Nivel del Ruido en la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de un convenio celebrado entre la Secretaría de Transporte de la Nación y la Autoridad Ambiental porteña, financiado por el Banco Mundial.

Como se expresa en el Documento de “Propuestas de Políticas de Aire” del Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires<sup>45</sup>: “La finalidad de la red referida es medir los contaminantes del aire, tanto gaseosos como particulados, la intensidad del ruido, la densidad del tránsito y las condiciones físicas de la atmósfera.”

“El programa de monitoreo podrá adecuarse progresivamente, teniendo en cuenta que una política del Programa de Aire Limpio es la implementación de un inventario de fuentes fijas, cuyos datos servirán a la adecuación del programa de monitoreo referido.”

---

<sup>45</sup> Ver ob. cit. Nota 6.

### 7.3.2 Inventario de emisiones

La inexistencia de un inventario de las emisiones provenientes de fuentes fijas y móviles en la ciudad de Buenos Aires, se presenta como otro obstáculo al diseño de políticas claras en este sentido.

Un inventario de emisiones permitiría:

- ❑ Brindar un conocimiento de las fuentes capaces de contaminar, por sector y por contaminante.
- ❑ Hacer un cálculo de la carga contaminante local usando factores de emisión o valores de balances de masas.
- ❑ Establecer áreas de riesgos , para determinar las políticas urbanísticas y de desarrollo.
- ❑ Conocer los tipos de fuente de emisión, para determinar las tasas de mejora por contaminante y por sector.

En suma a la ausencia de un monitoreo sistemático de la calidad atmosférica y de un inventario de emisiones, es menester considerar la necesidad de una vinculación entre los datos diagnósticos de la calidad del recurso y la salud humana. Esta relación aún no puede realizarse dado que no existe la referida información a nivel local y nacional.

En síntesis, consideramos que los siguientes elementos y su interrelación contribuirían en forma sustantiva al perfeccionamiento de las políticas de calidad atmosférica y de control del nivel de ruido en la ciudad, a saber:

- ❑ Los datos provenientes del inventario de emisiones.
- ❑ La información recabada a través de una red de monitoreo de la calidad atmosférica y de los niveles de ruido.
- ❑ El grado de riesgo asumible, para cada contaminante en función de parámetros de riesgo, crecimiento y cobertura.
- ❑ Los estudios epidemiológicos en las áreas de diverso riesgo potencial.
- ❑ El análisis de costo - efectividad para su aplicación en el tiempo.
- ❑ Los estudios de efectos puntuales que permitan establecer una relación fehaciente de causa - efecto por contaminante.

Asimismo, es menester complementar este tipo de herramientas con otras que coadyuven a una eficiente aplicación de las políticas de calidad atmosférica, tales como las abordadas en otros capítulos de este documento.

## 8 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FISCALES

La estrategia que se proyecte con miras a la preservación del recurso aire en nuestra ciudad deberá necesariamente contemplar no sólo los tradicionales mecanismos regulatorios de tipo “comando y control”, sino también los mecanismos del mercado que, como destaca

Kaufman<sup>46</sup>, constituyen instrumentos menos restrictivos para lograr propósitos de política ambiental, los que además - adecuadamente diseñados e implementados - pueden promover buenos resultados a una fracción del costo económico y con efectos colaterales más predecibles.

La experiencia nacional e internacional - esta última fundamentalmente- dan cuenta de la eficacia de los incentivos económicos para la protección ambiental. Asimismo, es destacada su importancia como herramienta para la internalización de los costos ambientales, costos que generalmente son asumidos como externalidades “negativas”<sup>47</sup>.

Entre los instrumentos económicos más utilizados pueden mencionarse los siguientes <sup>48</sup>:

- ☐ Impuestos y tasas <sup>49</sup> (positivas o negativas a fin de incentivar o desincentivar)
- ☐ Permisos de emisión negociables.
- ☐ Sistema de depósitos - reembolsos
- ☐ Incentivos punitivos (multas / bonos de cumplimiento)
- ☐ Asistencia financiera (préstamos a tasa subsidiada, beneficios impositivos)
- ☐ Acuerdos industriales
- ☐ Responsabilidad ambiental (seguros obligatorios)

En el siguiente cuadro <sup>50</sup> se presentan algunos ejemplos de incentivos de mercado utilizados para la reducción de la contaminación atmosférica. Es dable señalar que los ejemplos que se desarrollan se refieren a medidas que pretenden fundamentalmente mitigar la contaminación proveniente de las fuentes móviles, dado que - como señalara precedentemente - la contaminación por emisiones vehiculares representa la mayor fuente de contaminación para nuestra ciudad.

---

<sup>46</sup> KAUFMAN Gustavo Ariel, “*El crecimiento económico y política ambiental : El Caso Argentino.*” Pág. 44 y ss.

<sup>47</sup> Ver WALSH, Juan Rodrigo. “*Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial: Los Desafíos Institucionales*” Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998. “El fenómeno del *pasajero gratis* o free rider ha sido estudiado por diversos especialistas en el contexto de actores que transfieren sus costos sociales a la comunidad toda (externalidades). ¿Cuál es el beneficio individual de cumplir con una obligación si los beneficios de ese cumplimiento se diluyen tanto que no se aprecian? A la inversa el incentivo de especular o apostar al cumplimiento por parte de los demás, sumándose a los beneficios, sin soportar ningún costo, es muy grande.

<sup>48</sup> Para su profundización ver: “*Report of the Working Group of Experts from the Member States on the Use of Economic and Fiscal Instruments in the EC Environmental Policy*”, Boston College International & Comparative Law Review (Vol. XIV, N° 2, 1991) Pág. 455 y ss. ; y KAUFMAN Gustavo Ariel, ob. cit.

<sup>49</sup> La diferencia entre impuesto y tasa radica en que el *impuesto* es la prestación patrimonial, generalmente en dinero, debida al estado sin contraprestación especial con el fin de satisfacer necesidades colectivas; en tanto las *tasas*, consisten en la prestación que se paga en virtud de un servicio público aprovechado. BIDART CAMPOS Germán, “*Manual de Derecho Constitucional*” Pág-327 y ss., Ed. EDIAR, 1985.

<sup>50</sup> Para la elaboración de este cuadro se recogieron ejemplos expuestos en el documento “*Contaminación atmosférica por vehículos automotores: Experiencias recogidas en siete centros urbanos de América Latina*”. ONURSAL Bekir y GAUTAM Surhid, Documento Técnico del Banco Mundial N° 373S, 1997.

<p>Impuestos a los combustibles diferenciales, para promover el consumo de combustibles menos contaminantes. La experiencia, en este sentido en nuestra ciudad, está dada en el actual texto ordenado del Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires<sup>51</sup>, y consiste en la exención del 50 % en el pago de la patente automotor durante el término de 2 años, a partir de la instalación de Sistemas de GNC en determinados vehículos de uso comercial<sup>52</sup>.</p>
<p>Impuestos diferenciales favoreciendo a aquellos vehículos menos contaminantes, en razón por ejemplo del año - modelo. Es menester destacar en este caso en particular que, en la ciudad de Buenos Aires, contrariamente el impuesto vehicular disminuye con los años, quedando exento de pago a los diez años de antigüedad. Se advierte así, lo desacertada que resulta este tipo de medida que alienta la presencia en el parque automotor de vehículos antiguos y más contaminantes.</p>
<p>Programas de sustitución y/o baja de vehículos. Este tipo de programas han sido puestos en marcha con probados beneficios ambientales en Estados Unidos, Francia, Ecuador y nuestro país (Plan Canje). En la ciudad de Budapest – Hungría -, se implementó un programa con matices diferentes pues a cambio del vehículo no se recibía una suma de dinero sino pases válidos para el transporte colectivo.</p>
<p>Peajes diferenciales - por zona “metropolitana” y/o por “horas pico” - con miras a reducir el congestionamiento vehicular, lo que importa una reducción de las emisiones contaminantes provenientes de fuentes móviles.</p>

Ahora bien, advertida la necesidad de que los instrumentos económicos se planteen en el marco de una estrategia de prevención de la contaminación atmosférica; y más allá de las experiencias reseñadas, entendemos que es preciso delinear algunas cuestiones clave, que deberán considerarse al momento de pensar en la implementación de alguno de estos instrumentos como herramientas de una política de calidad de aire porteño.

<sup>51</sup> Decreto 629/99, artículo 230.

<sup>52</sup> Los vehículos comprendidos son: camionetas, camionetas rurales, ambulancias, camiones, pick up, vehículos de transporte colectivo de pasajeros y semirremolques. Esta pauta normativa cuenta con un antecedente del año 1991 que ya establecía esta rebaja promoviendo el cambio de combustible.

- ❑ Como condición básica deberán establecerse claramente los objetivos que se persiguen con la aplicación del instrumento económico elegido<sup>53</sup>.
- ❑ Deberá precisarse si lo que se persigue a través de la implementación de alguno de estos instrumentos económicos es incentivar un cambio de comportamiento, o si están dirigidos a recaudar recursos para financiar la gestión ambiental<sup>54</sup>.
- ❑ Resulta imprescindible detectar y superar los desincentivos políticos, estructurales e institucionales existentes<sup>55</sup>.
- ❑ Deberá tenerse presente que una política ambiental no se construye sobre la base única de instrumentos económicos, sino que requiere de instrumentos regulatorios los que seguirán desempeñando un rol fundamental en el diseño de estas políticas. En tal sentido deberá privilegiarse el modo para complementar las fortalezas de cada una de estas herramientas.

## 9 PARTICIPACION PUBLICA

### 9.1 ¿Qué es la Participación Pública?

La noción de participación se relaciona con aquel espacio en el que se alienta la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Espacio en el que ineluctablemente deberá primar el diálogo, el intercambio de información, la búsqueda de consensos, y la construcción de alianzas entre otros aspectos.

Este escenario invita a consolidar, a través de la participación, ese necesario rol activo de los ciudadanos en actividades consideradas, tradicionalmente, como de competencia exclusiva de la autoridad. Se presenta así, la idea de avanzar sobre un proceso diferente, dónde se diseñe, ejecute, controle y evalúe, de una forma ampliamente participativa, las políticas, los programas y los proyectos que se deban formular o impulsar.

### 9.2 Canales de Participación Pública.

---

<sup>53</sup> Sobre propuestas para el uso de instrumentos económicos ver “Informe del Seminario Regional sobre Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe”, Pág. 11 y ss. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. México julio 1995.

<sup>54</sup> Advertimos que la utilización de estos mecanismos podría resultar beneficiosa en cuanto a la generación de fondos que permitan costear ciertos y determinados programas, pues -como fuera señalado oportunamente- la asignación presupuestaria a la partida correspondiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es insuficiente y no permite hacer frente a todas las necesidades que la gestión ambiental plantea.

<sup>55</sup> KAUFMAN Gustavo Ariel, ob. cit.

La participación ciudadana enriquece los procesos de toma de decisión que la autoridad, en relación a una política, un programa, un proyecto o actividad, promueve en la ciudad. Asimismo, las tareas de gestión y control constituyen un fecundo e ineludible ámbito para la intervención de la población.

Puede advertirse, entonces, que la participación no debe restringirse, ni acotarse. La participación debiera ser asegurada, por ejemplo, tanto en una etapa de diseño de una política, como en la fiscalización de la gestión de un programa. Empero, es dable destacar la necesidad de que las normas pauten la práctica de esa participación.

En otro orden de ideas, nos interesa señalar que el ejercicio de la participación impone como esencial el acceso a la información y el acceso a la justicia. El acceso a la información, pues, los ciudadanos pueden participar sólo cuando saben de que se trata<sup>56</sup>; y el acceso a la justicia porque es la vía que permite al ciudadano defender sus garantías consagradas y restablecer sus derechos lesionados.

### **9.3 Recepción de la noción Participación Pública en la normativa local.**

La constitución porteña abriga la idea de participación. Así, desde su primer artículo<sup>57</sup> consagra el principio de democracia participativa, concepto que implica la adhesión a un nuevo modelo de democracia en el que se intenta que el ciudadano no sólo sea convocado para los actos de elección de autoridades, sino además para participar activamente en la toma de decisiones y en el control de los funcionarios<sup>58</sup>.

En este marco, diversas aristas de la participación son abordadas en la constitución de nuestra ciudad. Al respecto, puede ejemplificarse mencionándose las siguientes, a saber:

- ❑ el amparo como mecanismo de acceso a la justicia (art. 14).
- ❑ el derecho a acceder a la información sobre el impacto en el ambiente (art. 26)
- ❑ la instrumentación de un ordenamiento territorial y ambiental participativo (art. 27)
- ❑ la definición de un Plan Urbano Ambiental con participación transdisciplinaria (art. 29)
- ❑ la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento con relevante efecto ambiental y su discusión en audiencia pública (art. 30)
- ❑ el tratamiento participativo del presupuesto local (art. 52)
- ❑ las consideraciones generales respecto de la audiencia pública (art. 63),
- ❑ el reconocimiento de formas semidirectas de democracia: iniciativa legislativa (art. 64), referendium (art. 65), consulta popular (art.66), revocatoria (art.67).
- ❑ el procedimiento de “doble lectura” y su requisito de convocar a audiencia pública para la aprobación de leyes que versen sobre determinadas materias (art. 90 inc.3)

---

<sup>56</sup> SABSAY Daniel A., ONAINDIA José M.: “*La Constitución de los Porteños, Análisis y Comentarios*”, Ed. Errepar, 1997, Pág. 90

<sup>57</sup> Constitución de la Ciudad, Artículo1: “La ciudad de Buenos Aires , conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. ...”.

<sup>58</sup> SABSAY Daniel A., ONAINDIA José M.: “*La Constitución de los Porteños, Análisis y Comentarios*”, Ed. Errepar, 1997, Pág. 43

- ❑ la creación de las comunas como ámbito natural de participación (art. 128)

Asimismo, interesa mostrar de que manera la normativa local recepcionó estos mandatos de participación. Dado que, a partir de este muestreo, tendremos una herramienta para analizar, entre otros aspectos, los mecanismos o instancias de participación que fueron adoptados, el alcance de éstos y su eficacia.

Algunas de las normas relevadas son las siguientes:

- ❑ Ley N° 6, AUDIENCIAS PÚBLICAS  
Regula el régimen de este instituto.
- ❑ Ley N° 71, PLAN URBANO AMBIENTAL  
Claramente se define al Plan Urbano Ambiental como un proceso participativo, con miras a generar oportunidades de consenso y compromiso, y que institucionalice mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.
- ❑ Ley N° 104, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Regula el régimen de este instituto.
- ❑ Ley N° 123, PROCEDIMIENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL  
Expresamente es considerada la Audiencia Pública como una etapa más del procedimiento de EIA, audiencias que deberán obligatoriamente hacerse cuando las actividades, proyectos, programas o emprendimientos sean categorizados como de Alto Impacto Ambiental. Asimismo, se crea un Consejo Asesor Permanente con funciones consultivas integrado por representantes de diferentes sectores.
- ❑ Ley N° 210, ENTE UNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
Contempla la promoción de mecanismos de participación y tutela de los usuarios de servicios –aunque no se norma cuales son los mecanismos explícitamente-. Asimismo, se prevé la obligatoriedad de convocar a Audiencia Pública, cuando deba dictarse resoluciones en determinadas materias, vgr. cuando las obras a realizar por un prestador afecten el ambiente.
- ❑ Ley N° 303, DE INFORMACIÓN AMBIENTAL  
Complementando lo ya regulado por Ley N° 104 en relación al acceso a la información en general, esta nueva norma aborda el acceso a la información ambiental en particular. En este sentido, se delinea el concepto de información ambiental, se enmarcan los derechos, las responsabilidades, las excepciones, se establece el procedimiento para acceder a la información, se encomienda al Gobierno de la Ciudad la publicación un informe anual acerca del estado ambiental porteño y se crea un Registro Ambiental, entre otros aspectos.

## 9.4 Mecanismos de Participación Pública.

En razón de lo expresado en los párrafos precedentes, es dable concluir que los ejes rectores constitucionales enmarcan lineamientos básicos para la participación. Lineamientos que brindan así, las herramientas para reflexionar sobre qué mecanismos pueden resultar eficaces, o que otras instancias de participación pueden resultar conducentes para abordar la problemática que nos ocupa: la calidad del aire y la preservación de la contaminación sonora.

Todos estos mecanismos necesariamente deberán formularse con miras a:

- ❑ fortalecer la capacidad de las instituciones gubernamentales en todos los niveles, para solicitar, recibir e integrar los aportes del ciudadano.
- ❑ ampliar las oportunidades de interacción entre el gobierno y la sociedad civil.
- ❑ promover la participación responsable de la ciudadanía.

## 10 REFLEXIONES FINALES

La problemática relativa a la calidad del aire y a las emisiones sonoras y gaseosas en la ciudad de Buenos Aires, presenta además de las vicisitudes propias a la transición institucional, las siguientes particularidades:

- (a) La sanción de normas que contengan presupuestos mínimos de protección ambiental se constituye en una asignatura pendiente por parte del Congreso Nacional.
- (b) No obstante la inserción de la ciudad de Buenos Aires en un Área Metropolitana, no existirían antecedentes de coordinación interjurisdiccional e interinstitucional respecto de esta temática<sup>59</sup>, advirtiéndose un primer intento a partir de la creación del ECOTAM.
- (c) Inexorablemente, la debilitada planificación de la ciudad y del Área metropolitana se tradujo en consecuencias adversas en su ambiente, que se reflejan hoy en los problemas relacionados al ordenamiento urbano y en el diseño y funcionamiento de su sistema de transporte. En este sentido, debemos tener en cuenta la necesidad no sólo de contar con un sistema de transporte público, adecuado y ágil en nuestra ciudad, sino también de que el mismo responda a los requerimientos que impone una gestión del transporte ambientalmente sustentable.

---

<sup>59</sup> Es dable destacar que la Ley N° 20.284 crea un sistema de tratamiento de los problemas interjurisdiccionales a través de la formación de Comisiones interjurisdiccionales en virtud de los problemas que afecten a más de una jurisdicción. La constitución de una comisión interjurisdiccional puede ser solicitada por las autoridades de cualquiera de las jurisdicciones comprendidas en un problema de contaminación atmosférica o por la autoridad sanitaria nacional. Las funciones de las comisiones interjurisdiccionales son de evaluación, delimitación, establecimiento de estándares y elaboración de recomendaciones en referencia al problema suscitado. Como se señala en el presente documento, desafortunadamente esta ley no fue reglamentada.

- (d) En materia de política energética, si bien existen regulaciones específicas para combustible y energía eléctrica, resta aún la construcción de un diseño coordinado en tal sentido. Asimismo, se advierte la necesidad de incrementar los incentivos al uso de tecnologías y combustibles más limpios, y de impulsar políticas pro-activas en el uso racional de la energía.
- (e) Nuestra ciudad requiere de una clara política pública industrial que promueva la conciliación entre el desarrollo económico y la preservación y la mejora de la calidad atmosférica. Esto resulta imposible si no se advierte la imprescindible vinculación entre un procedimiento de fijación de estándares adecuado y la implementación de instrumentos económicos, propendiendo a la combinación de los llamados mecanismos de *comando y control* con aquellos basados en el mercado.
- (f) Existen normas de calidad de aire, estándares de emisión y mecanismos de actualización de los mismos, establecidos por regulaciones de aplicación en la ciudad.<sup>60</sup> Sin embargo, dichos valores no han sido actualizados. Surge como indispensable el diseño de un mecanismo de fijación y actualización de estándares eficiente y eficaz.
- (g) No existirían mecanismos de control coordinados en relación a las emisiones provenientes de fuentes móviles. Dada la existencia de autoridades nacionales y locales con competencia en la materia, en virtud del tipo de transporte, resulta ineluctable propender a una coordinación de criterios normativos y de aplicación.
- (h) Actualmente la ciudad no cuenta con un monitoreo sistemático<sup>61</sup> y continuo de la calidad del aire y el nivel de ruido, como tampoco con un inventario de emisiones. La falta de estas herramientas plantea la imposibilidad de realización de un diagnóstico certero de la calidad atmosférica en la urbe.
- (i) Se advierte la necesidad de implementar una política económica y fiscal de incentivos en el marco de una estrategia de reducción de emisiones. La misma debe plantearse en un contexto sólido regulatorio, con una función complementaria que tienda a su efectivo cumplimiento. Asimismo, será menester elegir adecuados instrumentos que puedan articularse en la realidad socio-económica de nuestro país y más específicamente, de nuestra ciudad, evitando extrapolaciones teóricas.
- (j) Se considera necesario vincular las políticas locales de calidad del aire y control de emisiones, con las obligaciones asumidas por nuestro país en el marco de las convenciones internacionales relativas a la protección de la capa de ozono y calentamiento global<sup>62</sup>.
- (k) La reducida asignación presupuestaria denota el papel que ocupa esta problemática en la priorización de temas de la agenda gubernamental. La aplicación de las recomendaciones que surgen del presente documento resultaría imposible sin un respaldo solvente para su

---

<sup>60</sup> Ley N°20.284, Ley N° 24.051, Decreto N°831/93 y Ordenanza 39.025.

<sup>61</sup> Cabe recordar, tal como lo señalamos con anterioridad, el proceso de instalación de la futura red de monitoreo de la calidad del aire de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>62</sup> Ley N° 23.724 Convenio de Viena, Ley N° 23.778 Protocolo de Montreal y sus respectivas Enmiendas, Ley N° 24.040, Ley N° 24.295 Convenio sobre Cambio Climático.

realización. En razón de ello consideramos que este tema debe ser discutido por la sociedad en el ámbito de participación para elaboración del presupuesto local, de conformidad al artículo 52 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desafortunadamente, si bien existe una ley de presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires que señala la necesidad de que el presupuesto sea participativo, aún no ha sido tratado el tema en particular en la Legislatura Porteña, habiéndose presentado diversos proyectos específicos.

En conclusión, las reflexiones vertidas precedentemente, que habían sido planteadas esencialmente en forma preliminar en el taller “Aportes para la construcción de políticas” realizado en el mes de noviembre de 1999, han sido nutridas por cierto por las contribuciones de los participantes y han servido como *pivot* para la elaboración de las recomendaciones del presente documento.

El camino hacia el logro de la concreción del Desarrollo Sustentable exige la convicción de cada actor de nuestra sociedad. La participación en el diseño de las reglas relativas al cuidado y la mejora de nuestra atmósfera a todas luces contribuye a viabilizar el cumplimiento de dichas pautas. Esperamos que este aporte enriquezca la construcción de este camino que también transitarán las generaciones futuras.

## BIBLIOGRAFÍA

BIDART CAMPOS Germán, *“Manual de Derecho Constitucional”* Ed. EDIAR, 1985.

BURIJSON , Viviana, BRUNSTEIN Fernando, MARCHETTI, Beatriz, *“Mapa Sonoro de la Ciudad de Buenos Aires”* Programa de Aire Limpio. Buenos Aires. 1998. GCBA.

CAPALDO Griselda, *“Daño ambiental y Derecho Aeronáutico. Breve teoría del homo ambiens”*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1997

CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe- *“Informe del Seminario Regional sobre Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe”*,. Naciones Unidas. México. Julio 1995.

DI PAOLA María Eugenia- NAPOLI Andrés, *“Calidad del Agua”*. Programa Buenos Aires Sustentable. FARN. 1999.

KAUFMAN Gustavo Ariel, *“El crecimiento económico y política ambiental : El Caso Argentino.”*

MATEO Ramón M., *“Tratado de Derecho Ambiental”* Editorial Trivium. Madrid. 1992.

ONURSAL Bekir y GAUTAM Surhid *“Contaminación atmosférica por vehículos automotores: Experiencias recogidas en siete centros urbanos de América Latina”*., Documento Técnico del Banco Mundial N° 373S, 1997.

ORTIZ Eduardo, *“Bases para el establecimiento de un programa de evaluación del recurso aire”*. Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998.

PETCHENESHKY Tatiana, *“Situación del Monitoreo de la Calidad del Aire (GEMS- Aire) en la República Argentina”* Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998.

PLAN URBANO AMBIENTAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *“Elementos de Diagnóstico. Documento de Trabajo”*. GCBA. Octubre de 1998.

PROGRAMA DE AIRE LIMPIO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *“Políticas Propuestas”*. Documento presentado por el GCBA en la presentación y discusión pública del Programa de Aire Limpio, Noviembre 1998.

QUIROGA LAVIÉ Humberto, *“La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada”*. Rubinzal – Culzani Editores, Buenos Aires, 1997.

RACCA Eduardo, *“Gestión del Recurso Aire”*. Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española Vigésima Primera Edición*. Espasa, Madrid, 1992.

*“Report of the Working Group of Experts from the Member States on the Use of Economic and Fiscal Instruments in the EC Environmental Policy”*, Boston College International & Comparative Law Review (Vol. XIV, N° 2 , 1991)

SABSAY Daniel – ONAINDIA José, *“La Constitución de los Porteños”*. Editorial Errepar. 1997.

SABSAY Daniel – ONAINDIA José, *“La Constitución de los Argentinos”*. Editorial Errepar. 1997.

SAGAN, Carl. *“Cosmos”*. Editorial Planeta. Barcelona, 1987.

WALSH, Juan Rodrigo. *“Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial: Los Desafíos Institucionales”* Gestión de la Calidad del Aire Urbano Industrial. Serie Apuntes Técnicos AIDIS, mayo 1998.

# SEGUNDA PARTE

# **RECOMENDACIONES PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

## **PALABRAS PRELIMINARES**

En esta segunda parte de nuestro trabajo presentaremos las recomendaciones de política legislativa en relación al ruido y la calidad del aire porteño. Recomendaciones que se han dado a luz como corolario de todo el proceso enmarcado en este segundo año del Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE.

Destacamos que en esta oportunidad no sólo se proponen elementos para una legislación para la preservación y mejora de la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras en la ciudad de Buenos Aires sino que, avanzando un paso más, también se delinean los elementos para una reglamentación de la norma propuesta.

Con referencia a la elaboración de estas recomendaciones que a continuación se presentan, nos interesa precisar las siguientes consideraciones, a saber:

- ❑ que las presentes contribuciones legislativas constituyen una propuesta técnica elaborada por el equipo de profesionales a cargo del proyecto.
- ❑ que, sin perjuicio de haber tomado en consideración los investigadores los consensos mayoritarios generados en el Taller “*Aportes para la construcción de políticas*”, como así también las valiosas contribuciones de los decisores y líderes que han participado en el taller o de las entrevistas, esta propuesta normativa no compromete personal ni institucionalmente a ninguno de los participantes que han colaborado.
- ❑ que los siguientes elementos que se recomiendan para una legislación que preserve y mejore la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras en la ciudad de Buenos Aires y su respectiva reglamentación, no representan una propuesta acabada - de allí que no se especifican plazos, procedimientos o no se ahonda en ciertos conceptos -, sino que entendemos que se trata de una propuesta normativa que pretende instalar en la agenda política porteña las bases y los fundamentos para su discusión política.

**RECOMENDACIONES**  
**PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE**  
**Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS**  
**EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

<p style="text-align: center;"><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p><b>□ OBJETIVO</b></p> <p>La preservación y mejora de la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.</p>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>□ <b>FINES</b></p> <p>Se recomienda que una ley de preservación y mejora de la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras para la ciudad, contemple expresamente los fines que la motivan, pues éstos resultan, de alguna manera, el sustento de la política que desde la autoridad se ha de implementar.</p> <p>Por otra parte, se constituyen en un marco de referencia necesario para una comprensión holística de la norma.</p> <p>Proponemos que estas metas promuevan e impulsen fundamentalmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la preservación y mejora de la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras en aras de garantizar la protección de la salud humana y el ambiente.</li> <li>2. la puesta en marcha de una diversidad de medidas, planes y/o herramientas con miras a mejorar la calidad del recurso aire en el marco de una política de prevención y control.</li> <li>3. la evaluación, en forma sistemática y continua, del nivel de ruido y la calidad del aire en la ciudad.</li> </ol>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>□ <b>FINES</b> <i>(continuación)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>la investigación interdisciplinaria, científica y aplicada, mejorando la base de conocimiento respecto de la calidad del aire de la ciudad, los mecanismos para su preservación, como así también las relaciones y efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud pública.</li> <li>La sistematización de la información relativa al objeto de la presente propuesta legislativa.</li> <li>la implementación de mecanismos que garanticen la difusión de la información relativa al objeto de la presente propuesta legislativa, y que se incluyan en este proceso de divulgación campañas de educación y concientización ciudadana.</li> <li>el diseño de diversas instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación, ejecución, y control de los programas, planes y/o políticas de prevención de la contaminación del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras.</li> </ol>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>□ <b>FINES</b> <i>(continuación)</i></p> <p>8. la consolidación de las atribuciones y responsabilidades de la autoridad de aplicación de la ciudad, como así también la descentralización en el ejercicio de las funciones de ejecución y control, en un marco de coordinación interinstitucional.</p> <p>9. la instrumentación de mecanismos de coordinación interjurisdiccional para la prevención y el control de la contaminación atmosférica. en el marco del espacio territorial metropolitano.</p> <p>10. el fortalecimiento institucional de los organismos y dependencias relevantes para el cumplimiento del objeto de la presente propuesta legislativa, en sus aspectos técnicos, económicos y financieros.</p> <p>11. la vinculación de las políticas locales de calidad del aire y control de emisiones, con las obligaciones asumidas por nuestro país en el marco de las convenciones internacionales relativas a la protección de la capa de ozono y calentamiento global.</p>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>□ <b>AUTORIDAD DE APLICACIÓN</b></p>	
<p>Entendemos que deberá ser Autoridad de Aplicación de la ley que se dicte para la preservación y mejora de la calidad del aire y el control de las emisiones gaseosas y sonoras en la ciudad, aquel organismo que detente la competencia ambiental, conforme al organigrama del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Por otra parte, consideramos que la norma que regule en materia de calidad del aire en la ciudad, deberá atribuir a esa Autoridad de Aplicación, entre otras, las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fijar objetivos y políticas en materia de aire y ruido.</li> <li>1. Definir normas de calidad de aire.</li> <li>2. Fijar estándares, niveles máximos de emisión por contaminantes y fuentes de contaminación en función de la norma de calidad de aire definida.</li> <li>3. Definir de niveles de ruido admisible</li> </ol>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>❑ <b>AUTORIDAD DE APLICACIÓN</b> <i>(continuación)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Articular en el marco del espacio territorial metropolitano, con miras a evitar la superposición de competencias, mecanismos de coordinación interjurisdiccional para el control de la calidad de aire y de las emisiones gaseosas y sonoras.</li> <li>Participar en las acciones que, vinculadas con el objeto de la presente propuesta legislativa, lleven a cabo otros organismos y/o dependencias, promoviendo una actuación coordinada interinstitucionalmente</li> <li>Delegar funciones en virtud de la descentralización en otros organismos y/o dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad.</li> <li>Contratar servicios con terceros para la realización de estudios o controles, sólo en aquellos supuestos en los que no se cuente con medios técnicos y/o infraestructura suficiente.</li> </ol>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>❑ <b>AUTORIDAD DE APLICACIÓN</b> <i>(continuación)</i></p> <p>8. Diseñar, ejecutar y controlar, en el ámbito de su competencia, programas, planes y/o actividades enmarcados en una política de prevención y control de la contaminación atmosférica.</p> <p>9. Declarar situación de alerta, alarma y/o emergencia atmosférica en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.</p> <p>10. Coordinar acciones con organismos de investigación y desarrollo.</p>	
<p>❑ <b>MONITOREO DEL RUIDO Y LA CALIDAD DEL AIRE</b></p> <p>1. Será responsabilidad de la Autoridad de Aplicación la puesta en marcha y la operación de una red de monitoreo continuo y sistemático del ruido y de la calidad del aire en la Ciudad de Buenos Aires.</p>	<p>1.1 La red de monitoreo deberá abarcar las áreas de mayor riesgo de aumento de la contaminación y su diseño deberá ser de manera tal de conocer la variación en el tiempo de las concentraciones de los contaminantes y tener acotada la validez espacial y temporal.</p>

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **MONITOREO DEL RUIDO Y LA CALIDAD DEL AIRE** *(continuación)*

	<p>1.2 Los parámetros a estudiar deberán ser aquellos productos de la combustión (cualquiera sea su naturaleza), los contaminantes secundarios principales formados y aquellos que en función de las fuentes emisoras y a criterio de la autoridad de aplicación ameriten evaluarse.</p> <p>1.3 Conjuntamente con los contaminantes gaseosos, vapores, material particulado, aerosoles líquidos, ruido y vibraciones, deberán evaluarse los parámetros meteorológicos y los datos que permitan relacionar ambos con las fuentes emisoras</p> <p>1.4 Las técnicas de análisis de los contaminantes, sean estos físicos o químicos, deberán ser de probada experiencia internacional (Vgr. estar de acuerdo a lo estipulado por la EPA u organismo de similar prestigio).</p> <p>1.5 La Autoridad de Aplicación deberá:</p> <p>(a) Certificar los laboratorios registrados que analicen los contaminantes en forma parcial o total, como así también los sistemas y equipos de tomas de muestras y registradores automáticos</p> <p>(b) Organizar centros de información y capacitación, tanto para el personal propio como para terceros, en las siguientes áreas: el manejo de redes de monitoreo de calidad de aire, ruido y vibraciones, equipos y sistemas de evaluación de emisiones, informática, y uso de modelos matemáticos probabilísticos para correlacionar emisión con inmisión y calidad de aire</p>
--	---

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **INVENTARIO DE EMISIONES**

<p>1 Asimismo la autoridad de aplicación deberá realizar la elaboración de un inventario de las emisiones provenientes de fuentes fijas y móviles existentes en la Ciudad de Buenos Aires.</p>	<p>1.1 El inventario de emisiones deberá contener como información básica:</p> <p>(a) La ubicación geográfica del generador.</p> <p>(b) Los contaminantes emitidos (estado de agregación, cantidad - concentración másica-, temperatura, identificación de las fuentes de emisión, conducto de emisión -altura y área- y horarios de emisión).</p> <p>1.2 El inventario podrá combinar alguno de los siguientes elementos:</p> <p>(a) La información proveniente del Registro creado por la presente propuesta , en relación a los generadores de emisiones gaseosas</p> <p>(b) Estudios de emisión en las fuentes generadoras, efectuados por el Generador de la emisión.</p> <p>(c) Estudios de emisión efectuados por la autoridad de aplicación.</p>
--	--

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>		
<p>□ <b>REGISTRO</b></p>	<table> <tr> <td data-bbox="651 1077 1422 1986"> <p>1 Se crea el Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires, el que comprenderá entre otras la siguiente información:</p> <p>(a) La información proveniente de la red de monitoreo y del inventario de emisiones, que deberá interconectarse con otras jurisdicciones, especialmente con las vecinas.</p> <p>(b) La información de todos los generadores de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas en el ámbito de la ciudad Buenos Aires.</p> <p>(c) La información proveniente de las revisiones técnicas obligatorias y rápidas aleatorias realizadas en el ámbito de la ciudad, interconectada con la información de otras jurisdicciones.</p> <p>(d) La información meteorológica correspondiente a la ciudad de Buenos Aires.</p> <p>(e) La información relativa a las infracciones ocasionadas por fuentes móviles y fijas</p> </td><td data-bbox="651 165 1422 1077"> <p>1.1 Toda la información del Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires deberá ser sistematizada e informatizada en una base de datos, con miras a</p> <p>(a) efectuar cálculos, estudios y cruces de datos, entre si y con otros parámetros que permitan tomar acciones tendientes a cumplir con el objeto de la presente propuesta</p> <p>(b) elaborar material de información, capacitación y sensibilización pública</p> <p>1.2 La información del Registro de Calidad Atmosférica deberá ser integrada al sistema de información geográfica o sistema de similares características.</p> <p>1.3 Se propenderá a integrar la información con aquella que se disponga del programa nacional o regional de estandarización del manejo de datos de la calidad de aire y emisiones.</p> </td></tr> </table>	<p>1 Se crea el Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires, el que comprenderá entre otras la siguiente información:</p> <p>(a) La información proveniente de la red de monitoreo y del inventario de emisiones, que deberá interconectarse con otras jurisdicciones, especialmente con las vecinas.</p> <p>(b) La información de todos los generadores de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas en el ámbito de la ciudad Buenos Aires.</p> <p>(c) La información proveniente de las revisiones técnicas obligatorias y rápidas aleatorias realizadas en el ámbito de la ciudad, interconectada con la información de otras jurisdicciones.</p> <p>(d) La información meteorológica correspondiente a la ciudad de Buenos Aires.</p> <p>(e) La información relativa a las infracciones ocasionadas por fuentes móviles y fijas</p>	<p>1.1 Toda la información del Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires deberá ser sistematizada e informatizada en una base de datos, con miras a</p> <p>(a) efectuar cálculos, estudios y cruces de datos, entre si y con otros parámetros que permitan tomar acciones tendientes a cumplir con el objeto de la presente propuesta</p> <p>(b) elaborar material de información, capacitación y sensibilización pública</p> <p>1.2 La información del Registro de Calidad Atmosférica deberá ser integrada al sistema de información geográfica o sistema de similares características.</p> <p>1.3 Se propenderá a integrar la información con aquella que se disponga del programa nacional o regional de estandarización del manejo de datos de la calidad de aire y emisiones.</p>
<p>1 Se crea el Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires, el que comprenderá entre otras la siguiente información:</p> <p>(a) La información proveniente de la red de monitoreo y del inventario de emisiones, que deberá interconectarse con otras jurisdicciones, especialmente con las vecinas.</p> <p>(b) La información de todos los generadores de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas en el ámbito de la ciudad Buenos Aires.</p> <p>(c) La información proveniente de las revisiones técnicas obligatorias y rápidas aleatorias realizadas en el ámbito de la ciudad, interconectada con la información de otras jurisdicciones.</p> <p>(d) La información meteorológica correspondiente a la ciudad de Buenos Aires.</p> <p>(e) La información relativa a las infracciones ocasionadas por fuentes móviles y fijas</p>	<p>1.1 Toda la información del Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires deberá ser sistematizada e informatizada en una base de datos, con miras a</p> <p>(a) efectuar cálculos, estudios y cruces de datos, entre si y con otros parámetros que permitan tomar acciones tendientes a cumplir con el objeto de la presente propuesta</p> <p>(b) elaborar material de información, capacitación y sensibilización pública</p> <p>1.2 La información del Registro de Calidad Atmosférica deberá ser integrada al sistema de información geográfica o sistema de similares características.</p> <p>1.3 Se propenderá a integrar la información con aquella que se disponga del programa nacional o regional de estandarización del manejo de datos de la calidad de aire y emisiones.</p>		

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **FIJACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE Y ESTÁNDARES DE EMISIONES GASEOSAS**

<p>Se recomienda la creación de un mecanismo de fijación de normas de calidad de aire y límites de emisión delineado de la siguiente forma:</p> <p>1.- Conformación de una Comisión Asesora que elabore la propuesta técnica de normas de calidad de aire y estándares de emisión, teniendo en cuenta los objetivos de protección de la salud humana y preservación del ambiente.</p>	<p>1.1.- La Comisión Asesora deberá tener en cuenta los estudios de efectos sobre salud pública y el ambiente, ya sean de la zona en estudios o de otras regiones.</p> <p>1.2.- La comisión asesora efectuará los estudios y propuestas técnicas que entre otros temas incluirán:</p> <p>(a) La adopción de normas de calidad de aire (valores máximos de concentración) de contaminantes químicos y físicos.</p> <p>(b) La modificación de normas de calidad de aire (valores máximos de concentración en el aire) de contaminantes químicos y físicos, transcurrido el tiempo de validez de las mismas.</p> <p>(c) La adopción de normas de calidad de aire (valores máximos de concentración) de contaminantes químicos y físicos que no figuren en el listado inicial y que por razones del control de oficio o por denuncias o a solicitud de algún emisor sea necesario contemplar</p>
---	--

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **FIJACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE Y ESTÁNDARES DE EMISIONES GASEOSAS**  
*(continuación)*

	<p>(d) Evaluarán las planillas o software del registro de emisiones, y propondrán los modelos más convenientes</p> <p>(e) Evaluarán los modelos matemáticos probabilísticos en uso y propondrán los más convenientes</p> <p>(f) Evaluarán las planillas y el software generados a fin de la declaración jurada que tendrán que presentar los generadores y propondrán sus modificaciones</p> <p>(g) Evaluarán los datos presentados por los generadores de contaminantes a fin de proponer las acciones a tomar a los fines de la presente propuesta.</p> <p>1.3.-La comisión deberá colaborar en la evaluación de los costos/beneficios que generen las modificaciones propuestas, con los sectores que tengan la responsabilidad de ejecutarlos</p> <p>1.4.-Deberá asimismo, proponer los estudios, investigaciones científicas y aplicadas, convenientes, de manera de mejorar la aplicación de las distintas normas de calidad de aire y estándares de emisión</p>
--	--

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **FIJACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE Y ESTÁNDARES DE EMISIONES GASEOSAS**  
(continuación)

<p>2.- La Autoridad de Aplicación designará a los miembros de la Comisión Asesora, considerando aquellas instituciones y/o personalidades de reconocida trayectoria en la temática.</p>	
<p>3.- La Comisión Asesora deberá actuar en forma coordinada con otros organismos y/o dependencias cuyas competencias tengan vinculación con el objeto de la presente propuesta legislativa.</p>	<p>3.- La autoridad de aplicación deberá evaluar la propuesta técnica consensuada con el Consejo Asesor del EIA y los estudios de costo/aplicación que pudieran generar la misma.</p>
<p>4.- La Autoridad de Aplicación emitirá un dictamen con la propuesta de normas de calidad de aire y estándares de emisión</p>	
<p>5.- La Autoridad de Aplicación pondrá a consideración de la ciudadanía la propuesta, instrumentando un mecanismo de participación ciudadana. La Autoridad de Aplicación deberá fundamentar la no incorporación de las mencionadas propuestas.</p>	<p>5.- Entre los mecanismos de participación pública que podrá instrumentar la Autoridad de Aplicación, cabe mencionar: opiniones escritas, discusión pública, audiencia pública.</p>

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

☐
**FIJACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE Y ESTÁNDARES DE EMISIONES GASEOSAS**  
*(continuación)*

<p>6.-La Autoridad de Aplicación deberá considerar la solvencia técnica de las propuestas de la ciudadanía y evaluar su incorporación.</p>	
<p>7.- La Autoridad de Aplicación publicará las normas de calidad de aire y los estándares generales de emisión.</p>	
<p>8.- Tanto las normas de calidad de aire como los estándares generales de emisión, deberán actualizarse cada 5 años siguiendo el mismo procedimiento</p>	
<p>9.- La Autoridad de Aplicación podrá implementar el presente mecanismo aun cuando no se hubiere cumplido el plazo previsto en el punto anterior, si razones técnico-científicas lo justifiquen o cuando se viera afectado el objeto de la presente.</p>	
<p>10.- Declarada una situación de emergencia, la Autoridad de Aplicación podrá determinar de oficio las normas de calidad de aire y/o los estándares de emisión.</p>	

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
<p>□ <b>FIJACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE NIVELES DE RUIDO Y ESTÁNDARES DE EMISIONES SONORAS</b></p> <p>Se recomienda la utilización del procedimiento establecido en el punto anterior para “Fijación y Actualización de Normas de Calidad del Aire y Estándares de Emisiones Gaseosas”.</p>	
<p>□ <b>FUENTES FIJAS</b></p> <p>1. Todos los generadores de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones deberán inscribirse en el Registro de la Calidad Atmosférica de la ciudad de Buenos Aires, con la finalidad de obtener el permiso de emisión correspondiente.</p>	

2. Los generadores de efluentes gaseosos provenientes de fuentes fijas que se encuentren desarrollando sus actividades con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente propuesta legislativa contarán con un plazo determinado para su inscripción en el Registro.	
3. La Autoridad de Aplicación queda facultada para inscribir de oficio en el Registro.	3.- La inscripción de oficio de un generador de emisiones gaseosas, importará la aplicación del valor más alto de tasa de emisión.
4. La Autoridad de Aplicación, a partir de los datos provenientes del Registro de la Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires, deberá clasificar las fuentes fijas, conforme a las actividades realizadas por los generadores, y confeccionar un listado en el que se identifique las diferentes categorías.	4.- Para esta clasificación la Autoridad de aplicación deberá tener en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:  (a) Tipo de contaminantes (nombre, composición química, estado de agregación en la emisión) (b) Concentración, caudal másico en el tiempo de funcionamiento (promedio, máximos y mínimos), temperatura. (c) Ubicación geográfica del establecimiento donde está ubicada la fuente emisora. (d) Horarios de emisión.
5. Las fuentes fijas generadoras de efluentes gaseosos a instalarse en la Ciudad de Buenos Aires deberán solicitar a la Autoridad de Aplicación, en forma previa a su radicación, el referido permiso de emisión de efluentes gaseosos.	5.- Todo generador de fuente fija a instalarse en la ciudad de Buenos Aires deberá presentar la documentación necesaria para la solicitud del permiso de emisión de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones, junto con las presentaciones que deban realizarse en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la ciudad de Buenos Aires.

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **FUENTES FIJAS** *(continuación)*

<p>6. Las fuentes fijas generadoras de efluentes gaseosos, ruidos y vibraciones que se encuentren desarrollando sus actividades con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente propuesta legislativa, y que se vieran impedidas de cumplir con los límites de emisión que les fijara la autoridad de aplicación, deberán presentar un plan o cronograma de adecuación</p>	<p>6.- La Autoridad de Aplicación deberá aprobar el plan de adecuación presentado por el interesado y monitorear su cumplimiento.</p>
<p>7. La Autoridad de Aplicación deberá otorgar permisos puntuales de emisión a las fuentes fijas, pudiendo utilizar entre otras herramientas los modelos matemáticos que unan los datos de la calidad del aire con los de la emisión puntual. Estos permisos nunca podrán superar los estándares generales de emisión.</p>	<p>7.1.- Todo generador que emita gases, vapores, material particulado, aerosoles líquidos, aire caliente, ruido, vibraciones al exterior deberá presentar ante la Autoridad de Aplicación, una declaración jurada, en la planilla y soporte magnético, por establecimiento a fin de obtener su permiso de emisión correspondiente.</p>

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
	<p>7.2.- La Autoridad de Aplicación deberá correlacionar los datos de emisión con las normas de calidad de aire. A tal fin podrá asumir dicha función por sí, o podrá requerir al generador la incorporación a la declaración jurada, correspondiente a la solicitud de permisos de emisión, estudios complementarios que realicen la referida correlación, pudiendo ser complementados con mediciones de calidad de aire atmosférico en relación con los parámetros específicos de vertido a solicitud de la Autoridad de Aplicación.</p> <p>7.3.- La autoridad de aplicación otorgará un permiso de emisión por establecimiento, en el que constará los límites de emisión por fuente y por contaminante, máximos permitidos.</p> <p>7.4.- Los permisos de emisión tendrán una validez de 5 años, al menos que situaciones de emergencia en la salud humana y/o al ambiente ameriten modificaciones en los valores de los límites de emisión</p>

□ **FUENTES FIJAS** *(continuación)*

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **FUENTES FIJAS** *(continuación)*

8. Todo generador de emisiones gaseosas deberá declarar a la autoridad de aplicación toda modificación o ampliación de la fuente fija que motive las referidas emisiones contaminantes.	8.1.- Todo generador tendrá que notificar a la autoridad de aplicación toda modificación de los valores de emisión de cada fuente generadora y de cada contaminante o nuevos contaminantes de cada fuente. La autoridad de aplicación indicará los nuevos límites de emisión del generador.
9. Aquellos generadores de emisiones de contaminantes peligrosos (conforme a la normativa vigente en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires), deberán implementar planes de monitoreo y estudios complementarios.	8.2.- Será considerada modificación y/o ampliación el incremento de un porcentaje determinado calculado sobre el valor declarado en la solicitud de permiso de emisión.
10. Si la concentración de uno o más contaminantes superara la concentración establecida en las normas de calidad de aire, la Autoridad de Aplicación deberá identificar las fuentes de emisión que la motiven, y deberá arbitrar las medidas necesarias a los fines de proteger la salud pública y el ambiente.	9.- Los generadores de emisiones de contaminantes peligrosos deberán desarrollar programas de mediciones en conductos de emisión, y deberán llevar un registro de las concentraciones y caudales máximos de los contaminantes que emitan. Los parámetros a determinar serán los que se producen en forma habitual y en situaciones accidentales y/o programadas. Este registro de emisiones atmosféricas deberá ser complementado con mediciones de calidad del aire atmosférico

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

❑ **FUENTES MÓVILES**

<p>1. Se recomienda la coordinación de aspectos normativos y de control a través de la adhesión a la ley Nacional de Tránsito Nro. 24.449.</p>	<p>1.1 Fijación de valores iguales o más estrictos que los presentes en la reglamentación de la Ley Nacional de Tránsito en cuanto a emisiones gaseosas y sonoras de modelos usados</p> <p>1.2 Instrumentación de los talleres de revisión técnica obligatoria y revisión rápida aleatoria en forma coordinada entre la autoridad de aplicación ambiental y la autoridad correspondiente en Tránsito. Estos talleres de revisión técnica deberán efectuar las mediciones de gases de escape, en bancos dinamométricos de chasis o transientes, de los contaminantes característicos (CO, CO2, NO, NO2, HC y partículas).</p>
--	--

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

□ **INCENTIVOS**

<p>1. Con miras a complementar las medidas de comando control planteadas en la presente propuesta, se recomienda que la Autoridad de Aplicación implemente programas de incentivos, orientados fundamentalmente a:</p> <p>(a) la introducción de tecnologías limpias o sistemas o equipos que reduzcan los niveles de emisión, tanto para la generación de energía, como para la producción industrial.</p> <p>(b) el uso de combustibles y vehículos automotor menos contaminantes.</p> <p>(c) un mejor diseño y planificación del sistema de transporte público, que promueva su uso masivo, y reduzca así la congestión</p>	<p>1. Entre las diferentes modalidades de incentivos que existen, a título de ejemplo, son dable mencionar:</p> <p>(a) disminución de tasas</p> <p>(b) exención y/o desgravación impositiva</p> <p>(c) establecimiento de estaciones de transferencia de transporte multimodal, a precios accesibles.</p>
--	---

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

❑ **INFRACCIONES Y SANCIONES**

<p>1. Se recomienda la remisión a las sanciones establecidas en el Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires y el Régimen de Penalidades vigente.</p>	<p>1. La Autoridad de Aplicación, fundándose en su poder de policía podrá realizar inspecciones e imponer sanciones.</p> <p>2. Cuando la sanción constituya la clausura de la fuente de emisión, la misma deberá instrumentarse de manera tal de evitar la clausura total del establecimiento en el que se encuentre situada</p>
---	--

❑ **CONVENIOS INTERNACIONALES**

<p>1. Se recomienda que la ciudad considere en una propuesta legislativa propia la posibilidad de dictar reglamentaciones más estrictas que las adoptadas a nivel nacional respecto del Convenio de Viena sobre protección de la capa de ozono, el Protocolo de Montreal, la Convención sobre Cambio Climático.</p>	<p>1. Se recomienda que sean considerados los contaminantes contemplados por las convenciones internacionales tanto en el monitoreo de calidad del aire como así también en el inventario de emisiones</p>
---	--

<p><b>ELEMENTOS PARA UNA LEGISLACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>	<p><b>ELEMENTOS PARA UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PRESERVACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE Y EL CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS Y SONORAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b></p>
---	--

❑ **ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA**

<p>1. La ley de presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires deberá prever la pertinente partida presupuestaria para la implementación y el funcionamiento de:</p> <p>(a) la red de monitoreo del ruido y la calidad del aire</p> <p>(b) la elaboración del inventario de emisiones.</p> <p>(c) El Registro de Calidad Atmosférica de la Ciudad de Buenos Aires</p> <p>(d) Los controles de las fuentes fijas y móviles en razón del cumplimiento de la presente</p>	
--	--