

DRA. MARTA JULIÁ

DIRECTORA

**LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS Y EL
NUEVO ORDEN JURÍDICO AMBIENTAL
EN ARGENTINA: CONFLICTOS,
DEBATES Y DISPUTAS EN EL
CAMPO POLÍTICO JURÍDICO
(2014 - 2015)**

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO
Y POLÍTICA AMBIENTAL (CIJS-ISEA)

MARÍA LAURA FORADORI – MARÍA CAROLINA ULLA
COORDINADORAS ACADÉMICAS

Autores

ROMINA BARALE - SILVIA BEATRIZ BLARASIN
NATALIA CONFORTI - MA. EMILIA CONI CEBALLOS
VIRGINIA CORRADI - MA. LAURA FORADORI
FIORELA FRANCHINO - MARTA JULIÁ
CAROLINA LÓPEZ FLORES - ROCÍO LOZA SERRA
MAGALÍ LUNA ASÍS - CAROLINA MARTÍNEZ
MA. ELENA MARTÍNEZ ESPECHE - NICOLÁS EMANUEL OLIVARES
GUADALUPE OLMOS - MA. PÉREZ ALSINA
MA. EUGENIA PÉREZ CUBERO - NATALIA RATTI
MA. FLORENCIA SANTIAGO DURÁN - MA. VICTORIA SIBILLA
FEDERICO STRAUSS - MA. CAROLINA ULLA
ALEJANDRO ORLANDO VERA - MARÍA LUZ ZANVETTOR MAZZONI

CÓRDOBA

2016

CAPITULO
IV

LA DISCUSIÓN DE
LOS PRESUPUESTOS
MÍNIMOS
AMBIENTALES:
SIGNIFICADO Y
ALCANCE COMO
NUEVO MATERIAL
NORMATIVO EN EL
SISTEMA JURÍDICO
ARGENTINO

Coordinadora:
María Eugenia Pérez Cubero

Autores:
Romina Barale,
María Emilia Coni Ceballos,
Virginia Corradi,
Fiorela Franchino,
Carolina Martínez, y
María Eugenia Pérez Cubero

RESUMEN

Desde una óptica legal, la cristalización de la protección del ambiente se encuentra regulada en nuestro sistema jurídico argentino desde la reforma constitucional del año 1994 con la incorporación del Artículo 41 al Capítulo Segundo en los “Nuevos Derechos y Garantías”. De ese modo se sentaron las bases normativas del sistema, elaborado a semejanza del derecho español, estableciendo el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección desde la Nación, dejando a las provincias las competencias necesarias para complementar aquellas. Puede advertirse la creación de una competencia legislativa concurrente, con un piso mínimo o base de protección común en todo el territorio federal para evitar situaciones de inequidad en aquellas jurisdicciones locales que cuenten con una protección legal o institucional ambiental más débil del umbral mínimo necesario. El presente capítulo propone pensar críticamente la realidad de la política y la gestión pública ambiental desde la incorporación de este nuevo material normativo en el sistema jurídico argentino; y trazar el diseño, que dentro de ese nuevo esquema conceptual, el derecho positivo ha ido perfilando con la sanción de las distintas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que serán objeto de estudio y análisis en este capítulo.

PALABRAS CLAVES

Formulación de políticas públicas ambientales; marco legal y jurídico de los presupuestos mínimos de protección ambiental; instrumentos complementarios para su implementación en las provincias.

I. Aspecto metodológico

Existen numerosas maneras de clasificar a la gestión pública ambiental, pero la que resulta de mayor utilidad para el propósito de este trabajo es aquella que la estructura según sus etapas, comprendiendo tanto la formulación como la ejecución de las políticas ambientales. Es en esta primera instancia donde haremos hincapié ya que tanto la elaboración (formulación de políticas) como la implementación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son temas que no ofrecen lugar a dudas acerca de su importancia.

Se intenta guiar al lector exponiendo los objetivos de este apartado de la publicación colectiva, la metodología seguida para el análisis del aspecto legislativo de los presupuestos mínimos de protección ambiental, y las etapas en que se desarrolló el estudio a efectos de responder algunos de los interrogantes que se plantearon: ¿Qué se entiende por presupuestos mínimos desde una perspectiva formal y desde una mirada sustancial? ¿Cuál es su alcance o el quantum? y ¿Cuáles son sus límites? Las respuestas a las preguntas que anteceden serán abordadas desde el concepto constitucional y legal de los presupuestos mínimos.

El objetivo general del presente capítulo es describir el estado de situación actual del marco jurídico legal de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y relevar los proyectos de ley en su contexto histórico-político.

Para llegar a ese objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Describir el desarrollo normativo de la formulación de políticas públicas ambientales a través de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.
- Relevar e identificar los instrumentos y mecanismos para la implementación de los presupuestos mínimos en las cuatro dimensiones: jurídica, política, institucional y participativa.

- Analizar el impacto político de los presupuestos mínimos ambientales como nuevo material normativo en el sistema jurídico, político e institucional argentino.
- Determinar y caracterizar las discusiones y debates que emergen en cuanto a su alcance, complemento, posibilidad de reglamentación y límites.
- Releva los proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales y analizar las temáticas que se pretende regular bajo esta nueva modalidad de normas.

En relación a la metodología empleada el presente capítulo es de tipo exploratorio-descriptivo del estado de situación del marco jurídico-legal, político e institucional de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en nuestro sistema argentino.

Para un acercamiento al análisis complejo de la formulación de políticas ambientales, mediante la utilización de este nuevo material normativo incorporado en el sistema jurídico argentino en la cláusula ambiental, el trabajo se dividió en tres grandes etapas y sub-etapas:

1) Una **primera etapa** caracterizada por la búsqueda y relevamiento de fuentes, datos e información sobre las leyes de presupuestos mínimos ambientales (aprobadas, en tratamiento y proyectos de ley) para determinar el contexto histórico en el que se enmarcan. Así se logra delimitar el material bibliográfico a utilizar en etapas subsiguientes como cuerpo de trabajo.

2) En la **segunda etapa** nos adentramos en el proceso exploratorio propiamente dicho, el cual consistía en la lectura del material bibliográfico relevado a efectos de recopilar, ordenar y sistematizar la información recolectada en un documento escrito.

3) La **tercera etapa** se centra en un estudio analítico de cada una de las 10 leyes de presupuestos mínimos que se transformará en el corpus ordenado para luego analizar con una mayor profundidad cada una de las dimensiones trazadas. Se diseñó una tabla con 5 pestañas que representan las

dimensiones y categorías de análisis, dentro de cada una se determinaron variables e indicadores a identificar teniendo en cuenta un documento de referencia.

El contexto de análisis desde el cual se abordará la problemática es desde la gestión pública ambiental, que siguiendo a Brañes se compone principalmente de tres elementos: el derecho, la política y la administración (Brañes, 2000:117/123). Esas tres dimensiones estarán presentes en nuestro estudio y a ello se suman otras dos dimensiones: una general y otra participativa. Las dimensiones de estudio son las que se exponen a continuación:

A. Parte general: consiste en la identificación e individualización de las leyes de presupuestos mínimos ambientales existentes en nuestro país, especificando su año y época de sanción, el tema objeto de la ley y la problemática abordada, su ámbito de aplicación y respectiva reglamentación, a los fines de un posterior análisis de las mismas.

B. Dimensión jurídica: busca dar cuenta del modo en que cada problemática específica se insertó constitucionalmente, su articulación con la Ley General del Ambiente (en adelante LGA) y en particular, las obligaciones que surgen de las normas, los actores implicados en ellas y la responsabilidad que conllevan.

C. Dimensión política: apunta a describir los instrumentos de política y gestión ambiental, los métodos regulados en la ley a los fines de su implementación, las estrategias de control y fiscalización así como las tecnologías disponibles para la ejecución de las políticas.

D. Dimensión institucional: refiere a la presencia en el sistema estatal de la política ambiental respectiva, mediante la creación o asignación de áreas destinadas a gestionarla temática en especial que regula cada ley de presupuesto mínimos de protección ambiental. A partir de esto se identificó la autoridad de aplicación, las autoridades competentes, la institución concreta que materializa la incorporación de la dimensión ambiental en la especificidad temática década ley de presupuestos mínimos en la planificación del Estado

así como el nivel del organismo y su dependencia jerárquica. Estos datos nos permitirán ver el tipo de gestión que se realiza en cada tema.

E. Dimensión participativa: consiste en identificar las normas que prevén derechos de acceso, haciendo referencia a los instrumentos de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en cuestiones y asuntos ambientales.

El trabajo no aborda aspectos conceptuales, sino que se propone analizar el estado de situación de la legislación de Presupuestos Mínimos existente en nuestro país, conocer los temas que se tratan y cómo son abordados en la formulación de la política pública, el contexto en el que surgen, su adecuación con la Ley General del Ambiente, los instrumentos de que se sirven para su implementación, la incorporación legal de la dimensión participativa y la estructura institucional con que cuentan.

Dentro de cada dimensión se destacan las principales variables e indicadores considerados necesarios para el estudio que permiten observar sistemáticamente los aspectos principales de las leyes de presupuestos mínimos ambientales. Una vez identificadas las variables dentro de cada una de las dimensiones analizadas, se dio el marco propicio para iniciar el estudio y análisis de cada dimensión en particular para trazar como una última sub-etapa la *dimensión de implementación* de los presupuestos mínimos de protección ambiental en las jurisdicciones locales, para lo cual se tomaron los instrumentos de política y gestión de la provincia de Córdoba como estudio de caso concreto.

II. Dimensiones analíticas

Luego de haber aclarado los aspectos metodológicos y conceptuales del trabajo, en este apartado se intentará una aproximación más profunda a la definición de cada una de las dimensiones que fueron tomadas en cuenta para el análisis del corpus legislativo de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental

A. Parte General

En esta dimensión analítica se propone describir los aspectos más generales de las diez leyes de presupuestos mínimos abordadas. Tenemos por fin evidenciar los rasgos principales que nos permitan tener una noción inicial de cada una de ellas, el contexto histórico en el que surgen y la temática ambiental que tratan, para luego adentrarnos en un análisis más específico en las dimensiones siguientes.

El *alcance temporal* de estudio abarca los últimos veinte años desde la reforma constitucional de 1994, el cual fue dividido por cuestiones metodológicas en cuatro períodos de un lustro:

- **Primer período (1994–1999):** Comienza con la reforma de la constitución nacional, y la incorporación del nuevo orden jurídico-ambiental en el Artículo 41 CN. La producción normativa en materia ambiental, anterior a la reforma fue extensa y variada, ya que cada provincia legisló en temáticas ambientales específicas, de acuerdo al momento histórico y a problemáticas particulares. Con la incorporación de la cláusula ambiental como pudimos ver, queda plasmado en nuestra Constitución Nacional el derecho al ambiente desde una perspectiva de sustentabilidad, el daño ambiental y la obligación de recomponer, y quedan determinadas las competencias entre nación y provincias, correspondiendo a aquella dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Desde un aspecto institucional existía desde 1991 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, con dependencia directa del presidente de la nación, la cual en 1996 por Decreto 1381 pasó a ser la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (Juliá, 2015:40). Si bien podemos decir que durante este período hubo una cierta organización y jerarquía institucional de cuestiones ambientales, no se encontraron leyes de presupuestos mínimos; es recién a partir del año 2002 cuando se empieza a legislar.

- **Segundo período (2000-2005):** Es el primer período de dictado de leyes de presupuestos mínimos, es acá don-

de empiezan a aparecer las primeras y es también donde se sancionan la mayoría de ellas, seis de las diez. Parece raro hablar de esta gran actividad normativa en materia ambiental, si tenemos en cuenta el contexto en que se desarrolla. En 2001 comienza una crisis política e institucional donde culmina la presidencia de Fernando De la Rúa, sin completar el período de gestión, seguido por un periodo de presidencias interinas, hasta que es electo el nuevo presidente Néstor Kirchner. Durante el gobierno de De la Rúa se producen cambios en materia de institucionalidad ambiental, donde se evidencia que la temática era algo secundario en la agenda política del momento. La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Recursos Naturales deja de depender del presidente de la nación, y pasa a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Decreto 667/00). Desde 2001 a 2003 tenemos un período de presidencias interinas donde no hay mayores cambios para las cuestiones ambientales. No obstante hay que destacar que en 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde y habiéndose mantenido el secretario de ambiente, se sancionan y promulgan cuatro leyes de presupuestos mínimos: Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio GIRIAS (25.612), Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (25.670), Ley General del Ambiente LGA (25.675) y el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (25.688); en 2003 se sanciona el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental LAIPA (25.831) promulgada en 2004 donde se sanciona también la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios GIRD (25.916), ya durante la presidencia de Néstor Kirchner. El electo presidente transfiere la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable al Ministerio de Salud. En este período algunas de las normas sancionadas han sido duramente cuestionadas por la doctrina (Pigretti E., Pinto M., Del Campo, C., entre otros) e incluso pasible de recurso de inconstitucionalidad por parte de las jurisdicciones locales. Nos referimos al caso de la ley 25.688 de gestión ambiental de aguas que en Marzo de 2003 es objeto de un

reclamo concreto de la Provincia de Mendoza que solicita a la CSJN la inconstitucionalidad por considerar que avasalla las competencias locales de la provincia y la Corte resuelve en 2009 declarando la constitucionalidad de la normativa de presupuestos mínimos. Desde 2004 hasta 2007 no vuelve a haber legislación sobre presupuestos mínimos ambientales, pese a que la temática es una constante en la gestión y el discurso político.

- **Tercer período de análisis (2006-2010):** En 2006 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable pasa a la dependencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En 2007, ya en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner aparece la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (26.331), y dos años después, en 2009 la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de actividades de Quema (26.562). En 2010 se sanciona el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y Ambientes Periglaciares (26.639). Lo trascendental de esta etapa es que la regulación de problemáticas específicas en materia de presupuestos mínimos, encuentra su potencia en la arena social y es ese el motor del tratamiento político. Ocurrió con la ley de bosques que, ante la demora del tratamiento en la Cámara de Senadores, más de treinta organizaciones sociales entregaron en el Senado un millón y medio de firmas de personas de todo el país en reclamo por el urgente tratamiento de la norma, demostrando un alto nivel de consenso social. Es decir que han sido fruto de la presión de la sociedad civil y su participación se convirtió en la piedra angular del proceso normativo. El tema ambiental continúa siendo una constante en la agenda política, y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable mantiene su jerarquía.

- **El cuarto y último período (2011-2015)** tiene como protagonista al Sistema Federal de Manejo del Fuego (26.815) sancionado en 2012 y promulgado en 2013. Más adelante se realiza un relevamiento de los proyectos de ley de presu-

puestos mínimos en el período 2014-2015. Concretamente en 2014 se presenta un proyecto de ley estableciendo los Presupuestos Mínimos de Protección y Conservación de la Flora Silvestre Autóctona (Exp. 57/2014).

Con respecto a los temas tratados por las leyes de Presupuestos Mínimos, para su análisis en la tabla se trabajó dentro de la variable “Rubro/Tema” con seis indicadores asignando un número a cada uno. En cada número se agrupan y sectorizan temáticas ambientales teniendo en cuenta la conexión entre ellas. Así, el indicador número uno (I) refiere a *Aguas y Recursos Hídricos*, donde se encontraron dos leyes de las cuales una es sancionada en 2002 y la otra (Glaciares) recién en 2010. Una sola refiere al *ambiente en general* del indicador número dos (II). Tres leyes abordan áreas protegidas, reservas y bosques, temas agrupados en el número tres (III) de la variable, sancionadas estas desde 2007 en adelante, existiendo también un proyecto de ley sobre Protección y Conservación de la Flora Silvestre y Autóctona con fecha de ingreso 05/03/2014; en el indicador cuatro (IV) se trata la temática de *Información, participación y acceso a la justicia*, donde se ubica una de las leyes sancionada en 2003 y promulgada en 2004; y tres se corresponden con el rubro *residuos* del indicador cinco (V), dos de ellas sancionadas en 2002 siendo las primeras leyes de presupuestos mínimos, y una en 2004. En el número seis (VI) de la variable se agrupan *ruidos y contaminación sonora*, de lo cual no existe aún ley de presupuestos mínimos, sino un proyecto que cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores.

Este análisis nos permite ver cuáles son los temas prioritarios en materia ambiental, y como han ido cambiando según la época. Las primeras leyes refirieron a residuos, tema claramente preocupante en el momento en que surgen, tal es así que en dos años (2002 – 2004) se sancionan tres leyes en el tema: PCBs, residuos industriales y domiciliarios. “Un objetivo del Proyecto de Ley 25.612 (Artículo 60, párr. 1º) aprobado por el Congreso, fue abrogar la Ley 24.051 (de residuos

peligrosos), pero se ha interpretado que el Poder Ejecutivo veto la abrogación, por lo que ésta continúa rigiendo como ley de policía federal para los residuos peligrosos en toda la República, y normas iguales o similares a ella, sancionadas por algunas provincias, pasaron a tener jerarquía de ley local suplementaria de la Ley 25.612” (Vals, 2012:183). “Los fundamentos del Decreto 1343/02 observaron los Artículos 51 a 54 y 60, párr. 1º, del Proyecto de Ley, alegando que la figura penal que describen “contiene elementos típicos que la definen como una figura abierta desde la perspectiva de análisis dogmática”. Por ello el Poder Ejecutivo consideró prudente mantener la vigencia del régimen penal establecido en la Ley 24.051. (...) La observación del Poder Ejecutivo al artículo que disponía la abrogación determinó que se considerará que coexisten las dos leyes, una de presupuestos mínimos y otra de policía federal para residuos que -en la práctica- son más o menos los mismos pero para su identificación siguen criterios distintos” (Vals, 2012).

Luego entramos en una etapa que podría llamarse “pasiva” en cuanto a legislación ambiental, ya que desde 2004 a 2007 no aparecen nuevas leyes en el tema. Pero desde 2007 la temática en prioridad parece cambiar, la mayoría de las leyes que se sancionan refieren a áreas protegidas y bosques. Aparece la ley de Presupuestos Mínimos de Bosque Nativo, Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema y el Sistema Federal de Manejo del Fuego.

Solo cinco de las diez leyes están reglamentadas: la LGA por Decreto Reglamentario 2413/2002. El Decreto Reglamentario 207/2011 de la Ley 26.639 reglamenta los Artículos 4, 5, 7 y 9 (realización del inventario y evaluación de impacto ambiental) por considerarse que los demás son operativos por sí mismo y no requieren complementación alguna. Dos de ellas hicieron eco de la nueva modalidad de reglamentación concertada: La Ley N° 25.670 de gestión y eliminación de PCBs reglamentada en consenso por las provincias en el ámbito del COFEMA por Decreto 853/2007; y la Ley

N° 26.331 de protección ambiental de bosques nativos, también reglamentada en el ámbito del COFEMA por Decreto 91/2009. Sin embargo, hay otros dos casos de normas de presupuestos mínimos que contemplan esta nueva estructura de reglamentación -previa concertación con las provincias- y en la práctica no se ha logrado tal efecto, se trata de la Ley N° 25.612 de gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios; y la Ley N° 25.688 del régimen de gestión ambiental de aguas. Por su parte la Ley N° 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental, fue reglamentada en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto 1172/2003.

No obstante, esta actividad reglamentaria es motivo de debate y discusión en el sistema argentino desde su incorporación, por la propia institución con competencia para tal actividad, es decir el COFEMA que por Resolución 92/2004 sostuvo su postura de que:

“Las leyes de PMPA no son reglamentables por la Nación, sino en contenidos exclusivamente federales (...). La definición o el contenido material de los presupuesto mínimos de protección ambiental no puede ir más allá del establecimiento de un umbral mínimo, básico, sin abarcar contenidos de gestión”.

Dos de las leyes tuvieron veto parcial del Poder Ejecutivo antes de su sanción (GIRIAS y GIRD); y una de ellas fue vetada totalmente por el Poder Ejecutivo (por Decreto 1837), se trata de la ley de presupuestos mínimos para la protección de glaciares de Octubre de 2008; sancionándose en 2010 otra norma cuyo texto era similar y es la ley que se encuentra actualmente vigente.

B. Dimensión Jurídica

La dimensión jurídica hace referencia al conjunto de acciones por las cuales se busca expresar o precisar determinada política

Nº DE LEY (o PROYECTO)	1.NOMBRE	AÑO * (sanción-promulgación)	3.ÉPOCA DE SANCIÓN	4.RUBRO / TEMA	5. APLICA: Nación (N); Provincia (P); Municipio (M)
25.612	Ley de Gestion Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio (GIRIAS)	2002-2002 -Promulgada parcialmente - Art. 51/52/53/54/60 observados	Periodo 2	5	Nacional
25.670	Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs	2002-2002	Periodo 2	5	Nacional (art. 1)
25.675	Ley General del Ambiente (LGA)	2002-2002	Periodo 2	2	Nacional (Art.3)
25.688	Régimen de Gestión ambiental de Aguas	2002-2002	Periodo 2	1	Nacional (Art.4)
25.831	Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA)	2003-2004	Periodo 2	4	Nacional
25.916	Ley de Gestion Integral de Residuos Domiciliarios (GIRD)	2004-2004 - (vetada parcialmente por Decreto 1158/04 art.24,30,33,34,37)	Periodo 2	5	Nacional
26.331	Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos (PBN)	2007-2007	Periodo 3	3	Nacional
26.562	Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema (PACAQ)	2009-2009	Periodo 3	3	Nacional (art. 1)
26.639	Regimen de presupuestos mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario (PGyAP)	2010-2010 (El 22 de octubre de 2008, el Congreso de la Nación Argentina sancionó una ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares, cuyo texto era casi idéntico a la actual ley. La norma, fue vetada totalmente por el Poder Ejecutivo a través del decreto 1837 del 10 de noviembre de ese mismo año).	Periodo 3	1	Nacional (art.3)
26.815	Sistema Federal de Manejo del Fuego (SIFM)	2012-2013	Periodo 4	3	Nacional
E. p. 57/2014	Proyecto de ley estableciendo los Presupuestos Mínimos de protección y conservación de la flora silvestre autóctona.	fecha de ingreso 05-03-2014	Periodo 4	3	Nacional (art. 1)

6.CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	7.DECRETO REGLAMENTARIO
Las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios. (Art. 1, 2 y 3)	NO REGLAMENTADA. (Proyectos: http://www.estrucplan.com.ar/Articulos/decreto.asp)
Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales para la gestión y eliminación de PCBs en todo el territorio de la Nación a fin de prevenir, evitar y reparar daños al ambiente y mejorar la calidad de vida de la población. (Arts. 1 y 4)	<u>Si - Decr. 853/2007 acerca de la Autoridad de aplicación de la ley - http://www.derecho.uba.ar/academica/derechoabierto/archivos/N-Decreto-853-07-Reglamenta-25670.pdf</u>
La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. (Art.1). Sus disposiciones se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia. (Art. 3)	Decr. Reglam. 2413/2002
Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación del agua, su aprovechamiento y uso racional. (Art 1)	No
La presente ley establece los presupuesto mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentran en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (Art. 1).	Decreto 1172/2003. Acceso a la información pública. Anexo VII: Reglamento general del Acceso a la información pública para el poder ejecutivo Nacional (puede ser aplicado a casos de información pública ambiental que obren en el poder ejecutivo)
Las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas (Art. 1º) . Denomínese residuo domiciliario a aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados (Art. 2º). Se denomina gestión integral de residuos domiciliarios al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población (Art. 3º).	NO
Presupuestos Mínimos para protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. (Art 1)	Decreto 91/2009
La presente ley tiene por objeto establecer presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a las actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas. (art. 1)	No
Los presupuestos mínimos de protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de reservas estratégicas de recursos hídricos. (Art 1.)	Decr. Reglam. 207/2011 Se reglamentan los arts 4,5,7 y 9 (realización del inventario y Evaluación de Impacto Ambiental) Los demás artículos no se reglamentan por considerárselos operativos por sí mismo y no requieren complementación alguna.
Presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales (Art 1).	No
La presente ley establece los Presupuestos Mínimos de Protección y conservación de la flora silvestre autóctona comprendida en el territorio de la República Argentina. (Art 1) La presente ley tiene por objetivo la protección, preservación y conservación de la flora silvestre autóctona, así como su gestión y aprovechamiento sustentable respetando el equilibrio entre los beneficios ecológicos, económicos, culturales, agropecuarios, recreativos y estéticos que la flora silvestre autóctona aporta al hombre y al sistema biológico del cual forma parte, dando la debida prioridad a la conservación de la flora como criterio rector de los actos a otorgarse. (Art 3)	

pública ambiental. En el presente, hemos identificado variables susceptibles de expresar esta dimensión (Juliá, 2015:20).

Una de las variables escogidas es la *inserción constitucional* de la política específica en el sistema a los fines de identificar si se ha incorporado o no la problemática en la Constitución Nacional y, en el primer caso, si ha sido de manera explícita o implícita. De este modo, se encuentran receptadas de modo explícito las problemáticas comprendidas por la Ley N° 25.612 de gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios; la Ley N° 25.670 de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs; la Ley General del Ambiente N° 25.675; la Ley 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental; y la Ley N° 25.916 de gestión de residuos domiciliarios, debido a que son mencionadas en el Artículo 41 de nuestra Carta Magna.

En cambio, la recepción constitucional de las problemáticas abarcadas por las restantes leyes de presupuestos mínimos ha sido implícita, ya que se hace referencia en general a la contaminación ambiental y su control pero no son señaladas expresamente. Merece particular atención la Ley N° 26.639 de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglaciario cuya inserción constitucional es implícita porque en el Artículo 41 no se menciona la cuestión, sin embargo, puede ser considerada explícita debido a que constituyen “patrimonio natural” en los términos del artículo referido.

Teniendo en cuenta los indicadores mencionados precedentemente, se ha analizado la *inserción* concreta de las temáticas que prevén las normativas de Presupuestos Mínimos en la *Ley General de Ambiente*. En consecuencia, es posible decir en que se ha receptado explícitamente la política específica prevista por la Ley 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental, ya sea como objetivo de la política (Artículo 2 inc. I “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”), como instrumento de gestión (Artículo 8 inc. 5 “Sistema de diagnóstico e información ambiental”) y en capítulo propio titulado Información ambiental (Artículos 16 a 18); mientras que las temáticas contenidas en las demás normas de

Presupuestos Mínimos dictadas con posterioridad a su sanción, gozan de inserción implícita en la LGA ya sea porque han sido sancionadas tomando esta ley como marco o porque disponen iguales instrumentos de política y gestión ambiental.

Continuando con el análisis desde una dimensión jurídica, se han individualizado las normas que establecen obligaciones en cada una de las leyes de presupuestos mínimos, identificando *su objeto, los sujetos obligados y las consecuencias jurídicas* que se derivan del incumplimiento de las mismas, tal como se expone a continuación:

1) Ley De Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios N^o 25.612

- Esta ley establece obligaciones para los *sujetos generadores de residuos industriales* (Artículos 11, 12 y 13) que consisten en la adopción de programas tendientes a minimizar la generación de residuos, separación de residuos incompatibles, envasado de residuos industriales cuando las medidas de higiene y seguridad lo exijan, tratamiento adecuado, disposición final y reutilización o reciclado de los mismos. Además, deberán presentar periódicamente una declaración jurada en la que se especifiquen los datos identificatorios y las características de los residuos industriales, como así también, los procesos que los generan. Respecto a la responsabilidad, el Artículo 16 dispone que el generador de residuos, en calidad de dueño de los mismos, es responsable de todo daño producido por éstos, en los términos del Título II de la ley (Responsabilidad Civil –Artículos 40/41/42/43-; Responsabilidad Administrativa -Artículos 44 a 50-; y Responsabilidad Penal -por Decreto 1346/2002 se observan los Artículos de responsabilidad penal 51 a 54 y primer párrafo del Artículo 60 quedando la Ley 24.051 complementaria de esta).

- Los Artículo 23 a 28 prescriben las obligaciones y responsabilidades del *transportista de residuos*, quien deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambienta-

les que su actividad pudiera causar, por lo que podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil o garantías, según lo determine la reglamentación. Todo transportista es responsable, en calidad de guardián de los residuos, de todo daño producido, durante el transporte desde los lugares de generación hasta los lugares autorizados de almacenamiento, tratamiento o disposición final.

- La normativa determina que toda *planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos*, deberá realizar previo a su habilitación un estudio de impacto ambiental para ser presentado ante la autoridad competente, la cual emitirá una declaración de impacto ambiental en la que fundamente su aprobación o rechazo; y además deberá llevar un registro de operaciones permanente. Al igual que el transportista, sus titulares serán responsables de todo daño producido por los residuos en razón de la actividad que en la planta se desarrolla debiendo asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales.

- El Artículo 57 de la ley regla las competencias de *la autoridad de aplicación nacional*, entre las cuales se encuentran las siguientes: entender en la determinación de políticas en materia de residuos industriales y de actividades de servicio; promocionar la utilización de procesos productivos y métodos de tratamiento que impliquen minimización, reciclado y reutilización de los mismos, y la incorporación de tecnologías más adecuadas para la preservación ambiental; asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de los residuos.

- Seguidamente, el Artículo 58 dispone que la autoridad de aplicación elaborará y mantendrá actualizado un listado de elementos o sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas, contenidas en los residuos industriales y de actividades de servicio, en la que se especifiquen las características de riesgo y el Artículo 62 determina que *el Poder Ejecutivo* reglamentará la presente ley dentro de los 120 (ciento veinte)

días corridos a partir de su promulgación. No obstante ello, “ni el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), ni la propia Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realizaron las acciones conducentes a elaborar la lista de residuos objeto de la norma que la ley les encomienda y la doctrina criticó su contradicción con la prohibición constitucional de importar residuos actual o potencialmente peligrosos. Tampoco fue reglamentada en el orden nacional” (Vals, 2012:224).

2) Ley Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBS N° 25.670

- Su Artículo 4 contiene la obligación del *Poder Ejecutivo* de adoptar las medidas necesarias para garantizar la prohibición de la producción, comercialización e ingreso al país de PCBs, la eliminación y descontaminación de los PCBs y aparatos que contengan PCBs.

- Los Artículos 11 y 12 enumeran las obligaciones de *la autoridad de aplicación nacional*, la cual deberá instrumentar las medidas necesarias para que todos los poseedores de PCBs del país puedan tener acceso a los instrumentos administrativos requeridos para la inscripción en el Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs en un plazo máximo de sesenta días corridos; realizar estudios de riesgo y auditorías ambientales; informar a los vecinos residentes en la zona afectada o en riesgo; formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs; dictar normas de seguridad y controlar el cumplimiento de las mismas; la promoción e investigación de sustitutos existentes y futuros, entre otras.

- Las obligaciones del *poseedor* son las siguientes: actualizar la información en el registro al menos cada dos años y notificar en forma inmediata cambios (Artículo 12, 2do párr.); todos los aparatos que contengan PCBs y que su

poseedor quiera mantener en operación deberán ser descontaminados a su cargo antes del año 2010 (Artículo 14); presentar antes del año 2005 ante la autoridad de aplicación, un programa de eliminación o descontaminación de los aparatos que contengan PCBs (Artículo 15); en un plazo máximo de sesenta días corridos deberán identificar todos los equipos y recipientes que contengan PCBs y PCBs usados, instrumentar un registro interno de actividades en las que estén involucrados PCBs, adecuar los equipos que contengan y los lugares de almacenamiento de PCBs y PCBs usados, e instrumentar las medidas necesarias para evitar poner en riesgo la salud de las personas y la contaminación del medio ambiente (Artículo 17); ante el menor indicio de escapes, fugas o pérdidas de PCBs en cualquier equipo o instalación, el poseedor deberá instrumentar medidas correctivas y preventivas para reparar el daño ocasionado, disminuir los riesgos hacia las personas y el medio ambiente y evitar que el incidente o accidente vuelva a ocurrir (Artículo 18).

▪ Con respecto a la responsabilidad, el incumplimiento de la Ley, su reglamentación y normas complementarias, según lo establecido por los Artículos 21 y 22, será reprimido por la autoridad de aplicación local con apercibimiento, multa, inhabilitación por tiempo determinado o clausura, independientemente de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponder. “Cada jurisdicción tendrá un fondo ambiental conformado con el producido de las multas y demás fuentes de ingreso que puedan establecer las normas, para utilizar en tareas de remediación ambiental (...)”. En caso de que una provincia no instrumente un sistema de infracciones y sanciones (Artículos 21 y 22), ¿Cuál sería el procedimiento a seguir en caso de no cumplimiento de la Ley? El Sistema Federal Ambiental diseñado a partir de la sanción de la Ley 25.675 carece de un régimen eficaz de aplicación, para los casos donde la jurisdicción local incumpla con sus obligaciones administrativas de fiscalización. En el derecho comparado, como es el caso en los EE.UU. la administración

federal retiene siempre la facultad de la aplicación directa de la legislación federal en aquellos casos donde los estados incumplan con los planes de implementación estatales (State Implementation Plans)” (Garré, 2005:55/56). Por su parte, el Artículo 20 remite a la aplicación del régimen de responsabilidad de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos.

3) Ley General del Ambiente Nº 25.675

- Los Artículos 11 y 12 prevén la obligación de realizar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a la ejecución de obras u actividades susceptibles de degradar el ambiente, obligación que recae *sobre toda persona física o jurídica que pretenda desarrollar estas actividades en el territorio de la nación*. Estas personas, además, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan (Artículo 16) y deberán contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir (Artículo 22).

- La LGA, en sus Artículos 14 y 15, hace referencia a la educación ambiental e instituye el deber de implementar planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal, por parte de *las autoridades competentes, COFEMA, consejos de cultura y educación y de las jurisdicciones locales*.

- Respecto a la información ambiental, la ley dispone que *la autoridad de aplicación* (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁸⁸) deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que se instrumentará a través del COFEMA. Asimismo, las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que

⁸⁸ Organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros accesible en el siguiente link: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Jefatura/Pdf/JGM.pdf> (Octubre, 2015).

sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas (Artículos 17 y 18). El Artículo 20, referido a la participación ciudadana, prescribe otra obligación a las autoridades, consistente en institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

- El *Poder Ejecutivo*, debe elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación (Artículo 18, segunda parte). “Corresponde señalar una omisión en que incurre la Ley General del Ambiente, ya que no incluye ninguna referencia a la sanción que debe aplicarse a los funcionarios públicos que no cumplan con las obligaciones que instituye, sin perjuicio de las responsabilidades establecidas por los códigos Civil y Penal de la Nación.” (Sabsay, 2003:29).

4) Régimen de Gestión Ambiental de Aguas Ley Nº 25.688

- Esta ley crea *los comités de cuencas hídricas* y les encomienda la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos, colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas (Artículo 4) y aprobar la utilización de aguas objeto de la ley en el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo (Artículo 6).

- La autoridad competente es la encargada de otorgar el permiso para utilizar las aguas objeto de la ley.

- El Artículo 7 establece como obligaciones de *la autoridad nacional de aplicación*: determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; y elaborar y actualizar

el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones, ser aprobado por ley del Congreso de la Nación.

- Conforme la norma, el *Poder Ejecutivo* debe reglamentar esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictar las resoluciones necesarias para su aplicación, lo cual no ha sido realizado a la fecha.

- La ley no instituye régimen de responsabilidad.

5) Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental Ley N° 25.831

- *Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por esta ley y su reglamentación. Los criterios para establecer los procedimientos al respecto serán concertados en el ámbito del COFEMA (Artículos 4 y 5).*

- El Artículo 6 de la norma dispone que *la autoridad ambiental nacional* cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones.

- En cuanto al régimen de responsabilidad, el Artículo 9 establece: responsabilidad administrativa por remisión de la propia norma de presupuestos mínimos a las sanciones previstas en la Ley n° 25.164 de regulación del empleo público nacional (2° párrafo); responsabilidad civil y penal que surge del 2° párrafo in fine "... sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder"; y responsabilidad contractual cuando expresa que las empresas de servicios públicos serán pasibles de las sanciones previstas en los contratos de concesión (3° párrafo).

6) Ley Integral De Gestión De Residuos Domiciliarios Nº 25.916

▪ Esta Ley prescribe en su Artículo 6 que *las autoridades competentes* serán responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la ley y establecerán sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción. Asimismo, deberán garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Tienen como obligación, además, determinar la metodología y frecuencia con que se hará la recolección (Artículo 13).

▪ El *generador de residuos* tiene la obligación de realizar el acopio inicial y la disposición inicial de los residuos de acuerdo a las normas complementarias que cada jurisdicción establezca, mediante métodos apropiados que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población (Artículos 9 y 10).

▪ Los generadores se clasifican en generadores individuales y generadores especiales, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que los generan. "...Constituye un acierto innegable determinar cuáles son los deberes de los generadores de residuos domiciliarios. Por más que pueda señalarse, con razón, que en nuestro país falta una verdadera cultura ciudadana en la materia, es tiempo que esto comience a revertirse. (...) No cabe duda de que las sanciones por incumplimiento de dichos deberes recaerán con mayor dureza sobre los generadores especiales que sobre los generadores individuales. Con todo, el poder sancionador es a todas luces necesario para reducir el incentivo de la disposición incorrecta." (Bec y Franco, 2005:246).

- El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten será sancionado con apercibimiento, multa, suspensión de la actividad, cese definitivo de la actividad y clausura de las instalaciones (Responsabilidad Administrativa), según el caso concreto y sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder.

7) Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos Nº 26.331

- El Artículo 6 contiene una obligación modal dirigida a *cada jurisdicción*, las cuales en el plazo máximo de 1 año deberán realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio a través de un proceso participativo; si la jurisdicciones incumplen este artículo, no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (Artículo 7). La ley establece, además, que durante el transcurso del tiempo entre su sanción y la realización del Ordenamiento territorial de Boques Nativos no se podrán autorizar desmontes (Artículo 8).

“La situación al vencimiento del plazo fue que una sola jurisdicción había cumplido con el proceso: la provincia de Salta; el resto de las provincias estaba en diferentes instancias de trabajo para lograrlo. (...) La imposición de un plazo y una modalidad en el ordenamiento constituye un umbral de exigencia que deben cumplimentar las provincias al realizar el ordenamiento territorial. Un umbral que no es bajo, ya que es un importante debate el que debe realizarse a través del proceso de participación. Esta actividad supone planificación, organización y debate con los distintos actores en el territorio” (Juliá, 2010:176).

- Esta ley establece (Artículo 6, segunda parte) que desde la *autoridad nacional de aplicación* se brindará a solicitud de las autoridades de aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el ordenamiento. “La tarea exigida e im-

puesta por la norma, supuso la asignación de recursos en forma prioritaria para cumplir con las exigencias de la ley y lo que ocurrió fue la solicitud de asistencia económica, como de otro tipo, en forma inmediata. Pero la ejecución de los fondos no llegó a las jurisdicciones durante 2008-2009. Esto dio lugar a diferentes situaciones: provincias que llevaron adelante el ordenamiento con recursos propios, provincias que avanzaron en parte con sus recursos esperando la asistencia, provincias que no realizaron ninguna tarea hasta no recibir asistencia” (Ibidem).

- *Las autoridades de aplicación*, según el Artículo 13, son las encargadas de otorgar la autorización requerida a los fines de la realización de todo desmonte o manejo sostenible de bosque nativo. A esos fines, deberán someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (Artículo 22).

- También son pasibles de *obligaciones las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*. Éstas, cuando soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos o a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo dependiendo de la categoría de conservación del bosque nativo en el que pretenden llevar a cabo su actividad.

- La ley determina en su Artículo 29 que las sanciones al incumplimiento de la ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las fijadas en cada una de las jurisdicciones. En caso de que éstas no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente sanciones de apercibimiento; multa; suspensión o revocación de las autorizaciones, que corresponden a la jurisdicción nacional. Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se registrarán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda.

8) Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema N° 26.562

▪ En esta Ley, *las autoridades competentes* están obligadas a establecer condiciones y requisitos para autorizar la realización de las quemas, contemplando a esos fines parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad públicas. También, deberán notificar fehacientemente a las autoridades de la jurisdicción lindante cuando la autorización de quema se otorgue para un fundo lindero con otra jurisdicción. Para los casos en que lo estimen pertinente, establecerán zonas de prohibición de quemas (Artículo 4).

▪ Por su parte, *toda persona* tiene prohibido realizar en el territorio nacional toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización expedida por la autoridad local competente (Artículo 3).

El Artículo 7 determina que el régimen de sanciones será establecido por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto sea sancionado, aplicarán supletoriamente sanciones consistentes en apercibimiento, multa, suspensión o revocación de otras autorizaciones de quema; las que se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado, y previa instrucción sumarial que asegure el derecho de defensa.

9) Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial Ley N° 26.639

▪ *Toda persona* tiene prohibido, de acuerdo al Artículo 6, realizar actividades en los glaciares que puedan afectar su condición natural o sus funciones, o que impliquen su destrucción, traslado o interfieran en su avance. Las actividades que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un

procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica (según corresponda conforme a su escala de intervención), en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana. Se exceptúan de dicho requisito las actividades de rescate, científicas, y deportivas previstas en el Artículo 7.

- El Artículo 10 de la presente ley instituye como sujeto obligado *a la autoridad nacional de aplicación* otorgándole las siguientes funciones: formular las acciones conducentes a la conservación y protección de los glaciares y del ambiente periglacial, en forma coordinada con las autoridades competentes de las provincias, en el ámbito del COFEMA, y con los ministerios del Poder Ejecutivo nacional en el ámbito de sus respectivas competencias; aportar a la formulación de una política referente al cambio climático acorde al objetivo de preservación de los glaciares y el ambiente periglacial, tanto en la órbita nacional, como en el marco de los acuerdos internacionales sobre cambio climático; coordinar la realización y actualización del Inventario Nacional de Glaciares, a través del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA); elaborar un informe periódico sobre el estado de los glaciares y el ambiente periglacial existentes en el territorio argentino, así como los proyectos o actividades que se realicen sobre glaciares y el ambiente periglacial o sus zonas de influencia, el que será remitido al Congreso de la Nación; asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización y protección de glaciares; crear programas de promoción e incentivo a la investigación; desarrollar campañas de educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley; e incluir los principales resultados del Inventario Nacional de Glaciares y sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales destinadas a informar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

- Cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, dictará las sanciones al incum-

plimiento de la ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder. Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional (apercibimiento; multa; suspensión o revocación de las autorizaciones; y cese definitivo de la actividad), previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción. Estas sanciones se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda (Artículo 11).

Además, la normativa dispone en su Artículo 13 que cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones.

10) Sistema Federal de Manejo del Fuego Ley N° 26.815

Esta ley de presupuestos mínimos requiere, a los fines de su aplicación, de la actuación de distintos sujetos cuyas obligaciones se encuentran detalladas en el articulado de la misma y se describen a continuación:

- *Autoridad nacional de aplicación* es quien articulará, en el ámbito del COFEMA, la implementación de políticas preventivas, el apoyo a las estrategias de manejo del fuego, el alerta anticipada y el combate rápido y eficaz de los incendios, a efectos de hacer posible mantener los ecosistemas y sus procesos con una gestión integral (Artículo 8).

- Las *jurisdicciones locales*, según lo dispuesto por el Artículo 12, tienen, entre otras obligaciones, la de determinar la Autoridad Competente en la aplicación de la ley, designar un responsable de la Autoridad Competente ante el Sistema Federal de Manejo del Fuego, elaborar un Plan Jurisdiccional de Manejo del Fuego, designar el o los Jefes de Incendios, implementar localmente el Sistema Nacional

de Alerta Temprana y Evaluación de Peligro de Incendios, mantener informada a la población sobre el estado de la situación y las conductas de seguridad a adoptar, y promover la investigación de las causas de los incendios.

- El *Jefe de Incendio* (Artículos 12 y 13) tiene el mando de los medios asignados, jurisdiccionales y regionales, y la responsabilidad de la coordinación de las acciones dirigidas a controlar y extinguir el incendio.

- Los *particulares* en el caso de tener conocimiento acerca de la producción de algún incendio alcanzado por la ley están obligados a formular de inmediato la denuncia ante la autoridad más cercana (Artículo 16). Asimismo, deberán extremar el cuidado de los recursos naturales en la realización de usos o actividades con fuego, respetando las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente (Artículo 17). Toda persona debe permitir la realización o despliegue en sus terrenos de la infraestructura de prevención y combate cuando la autoridad competente lo determine y efectuar los demás trabajos preventivos que se determinen necesarios (Artículos 18, 19 y 21).

Con respecto al régimen de responsabilidad, el Artículo 22 remite a la Ley General de Ambiente (Artículos 27 y 28 de la ley 25.675) en cuanto a que el responsable del daño ambiental que produzca un incendio tendrá la obligación de recomponer y adoptar las medidas de reparación que, en cada caso, resulten necesarias para la recuperación de las áreas incendiadas.

Las sanciones al incumplimiento de la ley y de la normativa complementaria, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme al poder de policía que les corresponde. Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional (apercibimiento, multas, clausura del establecimiento, pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios) previo procedimiento sumario.

C) Dimensión Política

En esta dimensión, haremos referencia a las políticas públicas que actualmente en nuestro país se intentan llevar adelante con las leyes de presupuestos mínimos para la preservación del ambiente, a partir de su formulación y teniendo presentes las herramientas de gestión.

Como punto de partida tomaremos una diferenciación que hacen los autores Julia y Foa Torres en “*la Operacionalización de conceptos para el análisis empírico de la formulación de Políticas Públicas Ambientales*”, en lo que respecta a separar a las políticas ambientales, de los aspectos económicos o del aprovechamiento de los recursos. Entonces cuando hablamos de políticas “ambientales”, se hace referencia “a aquel conjunto de aspectos y temáticas que normativa o institucionalmente se presentan como ligadas a la protección y conservación del medio ambiente” (Juliá y Foa Torres, 2011).

Siguiendo a Julia en su libro “*Formulación de Políticas Públicas Ambientales*” establece que la formulación de las políticas ambientales hace alusión al análisis de ¿cómo y quiénes? son los diferentes sectores, que se encargaran de la elaboración de políticas, que luego serán ejecutadas por las distintas gestiones gubernamentales (Juliá, 2013).

Brañes define la gestión ambiental como “el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente” y esta implica, según este autor, la formulación y ejecución de políticas, que se encuentran en las normas y en su ejecución, por esto toda gestión ambiental, supone que hay una Política Ambiental (Brañes, 2001).

Estas políticas ambientales utilizan instrumentos para su debida implementación y estos instrumentos son los que analizaremos en esta dimensión política, en conjunto con las estrategias de control y fiscalización que poseen las mismas y en caso de nombrarlas, que tecnologías poseen para realizar dichas acciones (Juliá, Del Campo y Foa Torres, 2013).

1. Ley de presupuestos mínimos de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios N° 25612

Nombra instrumentos de implementación en sus Artículos 7, 14, 32 y 59, en lo que se establece que la autoridad nacional deberá concertar los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos, según la definición de ellos que plantea la ley; y a la vez establecen que las autoridades provinciales deberán instaurar medidas promocionales para aquellos generadores que implementen programas de adecuación tecnológica, instituye que sea el poder ejecutivo, mediante la reglamentación de la ley que contemple la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que, en sus procesos de producción, minimicen la generación de residuos. Y lo más importante es que toma el Estudio de impacto ambiental, para la habilitación de cualquier planta procesadora de residuos, antes de su instalación.

La ley para que se pueda llevar a cabo el control y fiscalización de estos instrumentos de implementación a nivel provincial establece: En el Artículo 8 para el control y fiscalización de residuos, la identificación de los generadores y su clasificación; en el Artículo 13 el deber del generador de brindar información a la autoridad de aplicación; en el Artículo 15 instituye el sistema federal diferencial de control de los generadores; los Artículos 19 y 20 prevén la existencia de registros; y los Artículos 21 y 22 estipulan un manifiesto de la manipulación de residuos.

En lo que respecta a las tecnologías con la que se contara para llevar a cabo, todo lo anteriormente descripto, la ley posee los Artículos 17 y 18 que dicen que las autoridades deben establecer las tecnologías mínimas para la manipulación de los residuos.

2. Ley de Presupuestos Mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs N° 25.670

Contempla en el Artículo 11 a través de varios incisos instrumentos de implementación para llevar a cabo el cometido de la

ley, entre ellos: Realizar estudios de riesgo y auditorías ambientales (Inc. d); Coordinar estudios epidemiológicos para prevenir y detectar daños en la salud de la población (Inc. e); Informar y difundir sobre los riesgos y medidas a aplicar (Inc. f); Promover campañas de divulgación sobre los daños que ocasionan y las medidas para reparar el ambiente (Inc. g); Coordinar el uso de sustitutos de PCBs (Inc. h).

Como estrategias de control y fiscalización, se establece en el Artículo 7 la creación del Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs. El Artículo 11 en el Inc. h) dispone promover y coordinar con organismos gubernamentales y no gubernamentales el apoyo técnico a la creación de sustitutos de los PCBs, al control de la calidad de los mismos y al acceso a los sustitutos ya existentes; y en el Inc. i) dispone la obligación de la autoridad nacional de aplicación de asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de de fiscalización y control de la gestión de los PCBs. Los Artículos 19, 20 y 21 donde encontraremos las Infracciones y sanciones dispuestas por esta ley, son claros ejemplos de instrumentos de control de la aplicación de la normativa específica. Por su parte, el Artículo 5 del Decreto Reglamentario N° 853/2007 dispone la tarea y actuación de la Comisión Interministerial de Gestión de PCBs. de consensuar políticas y acciones entre las diferentes áreas del Gobierno Nacional con incumbencia en la gestión de PCBs.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descripto.

3. Ley General del Ambiente N° 25.675

Enumera como instrumentos de política y gestión ambiental en el Artículo 8, así titulado, los siguientes: el Ordenamiento ambiental del territorio (OAT); Evaluación de impacto ambiental (EIA); sistemas de control del desarrollo de actividades antrópicas; educación ambiental; sistema de diagnóstico e información ambiental; régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Como estrategias de control y fiscalización se establecen: el Sistema Federal Ambiental (Artículo 23); la creación del COFEMA (Artículo 1, Anexo I) y la creación del Fondo de Compensación Ambiental (Artículo 34).

Esta ley NO establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descripto.

4. Ley Régimen de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688

Tiene como instrumentos de política y gestión ambiental el Artículo 6 que determina que “Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente (...)”. Estableciendo así el uso y utilización de permisos administrativos.

Asimismo, “la autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferos, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental” (Artículo 8).

Su estrategia de control y fiscalización la encontramos en el Artículo 4 que reza “Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas (...)”.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descripto.

5. Ley Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831

Tiene como Instrumentos de política y gestión ambiental al Artículo 3 que sostiene el libre acceso a la información pública ambiental, gratuito (salvo gastos vinculados a la entrega de la información solicitada), para toda persona física o jurídica que presente ante quien corresponda formal solicitud que debe contener la

identificación de la información requerida y del o los solicitantes residentes, sin necesidad de acreditar razones ni interés legítimo⁸⁹.

La estrategia de control y fiscalización se encuentra en el Artículo 19 del Anexo VII del Decreto 1172/2003: Se instituye que la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la institución encargada de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del régimen de acceso a la información pública en general. Por su parte la Resolución Conjunta N° 1/08 de la Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias (RC N° 3/08 de la Fiscalía de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción) establece el procedimiento de tramitación de denuncias por incumplimiento de las obligaciones previstas en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el PEN (del Decreto N° 1172/03).

En cuanto a las tecnologías disponibles es de destacar el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) creado en el año 1998 mediante Decreto 146/98 y reglamentado por Resolución N° 459/98, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 41 de la CN, que define la responsabilidad de las autoridades respecto de la provisión de información ambiental. El SIAN ha sido considerado mediante la Resolución N° 94/04 por el COFEMA como el Mecanismo Facilitador de la Información requerido a través de la Ley Nacional N° 25.675. En Marzo de 2009, a través de la Resolución 173/09, se establece su dependencia dentro de la Unidad Secretario y será el SIAN quien coordine los lineamientos de Gestión de la Información y Desarrollos Informáticos que se implementen dentro del marco de acción de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

⁸⁹ Mediante el siguiente enlace se podrá acceder al formulario de pedido de información: Formal solicitud de información (Art. 3 ley presupuestos y Cap. II. Anexo VII. Decr. 1172/2003). Formulario accesible on-line: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=6289> (Consultado: 05-08-15).

6. Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios N° 25.916

Tiene como Instrumentos de política y gestión ambiental al Artículo 18 que establece los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final (aprobación de una EIA que contemple la ejecución de un plan de monitoreo, sin perjuicio de los requisitos que establezcan las autoridades competentes en función de las características de los residuos, tecnologías a utilizar y características ambientales locales); el Artículo 19 contempla exigencias para la operación y clausura de las plantas de tratamiento, de las estaciones de transferencia, y de los centros de disposición final (métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos). El Artículo 20 refiere con un sentido técnico a la ubicación de los centros de disposición final considerando la planificación territorial, el uso del suelo, la expansión urbana y prohibiendo expresamente la instalación en áreas protegidas o que sean parte del patrimonio natural o cultural. El Artículo 31 prevé un fondo de restauración ambiental, conformado por lo ingresado en concepto de multas por el incumplimiento. Y el Artículo 35 establece los programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que por sus características particulares (de peligrosidad, toxicidad o nocividad) puedan presentar riesgos sobre la salud humana o animal o sobre los recursos naturales.

Su estrategia de control y fiscalización la encontramos en el Artículo 19 el cual dispone que las autoridades competentes deberán autorizar métodos que minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población; y los Artículos 26 a 32 en el Capítulo VIII De las Infracciones y las sanciones, establecen las consecuencias jurídicas del incumplimiento.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descripto.

7. Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331

Tiene como Instrumentos de política y gestión ambiental, los Artículos 6 al 9 que regulan el proceso de Ordenamiento territorial de bosque nativo que zonifica el área de bosques de acuerdo a la categorización por colores, el Artículo 12 que crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos; los Artículos 13 a 21 que establecen la modalidad de autorización de desmontes o de aprovechamiento (manejo sostenible de bosques); los Artículos 22 a 25 que tratan el procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental, y el Artículo 26 que contempla las herramientas de la Audiencia Pública y Consulta Pública, como instrumentos obligatorios en forma previa a la emisión de las autorizaciones para proyectos de desmontes, e instituye un instrumento innovador en las leyes de presupuestos mínimos cual es la adopción de medidas necesarias a fines de garantizar el acceso a la información de los pueblos originarios de las comunidades campesinas y otras relacionadas.

La estrategia de control y fiscalización se encuentra en el Artículo 27 que dispone el Registro Nacional de infractores, y en el Artículo 28 que sostiene “Corresponde a las autoridades de aplicación de cada jurisdicción fiscalizar el permanente cumplimiento de la ley y el de las condiciones en base a las cuales se otorgaron las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosque nativo”.

En relación a las tecnologías disponibles: Se trata de un sistema de representación federal, actualmente integrado por 24 nodos correspondientes a los organismos gubernamentales ambientales de cada provincia y al de nivel nacional (la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) y 6 nodos de otras instituciones vinculadas a la temática ambiental.

8. Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el control de actividades de quema N° 26.562

Tiene como Instrumentos de política y gestión ambiental los Artículos 3 y 6 que establecen la autorización para la quema expedida por la autoridad local competente, otorgada de manera específica como respuesta a solicitudes realizadas por los interesados.

En el Artículo 4 se encuentra el establecimiento de zonas de prohibición de quemas y suspensión o interrupción de la ejecución de quemas autorizadas, cuando las condiciones meteorológicas o de otro tipo impliquen un riesgo grave o peligro de incendios.

La estrategia de control y fiscalización la encontramos en el Artículo 7 que establece Sanciones.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descrito.

9. Ley Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente Periglaciar N° 26.639

Tiene como Instrumentos de política y gestión ambiental los Artículos 3, 4, 5 y 7 que establecen la creación del Inventario y la Evaluación de Impacto Ambiental.

La estrategia de control y fiscalización la encontramos en Artículo 5 donde se dispone que el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) será el encargado de la realización del inventario de glaciares.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descrito.

10. Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego

Según el análisis realizado no posee esta ley Instrumentos de política y gestión ambiental.

Su estrategia de control y fiscalización se vislumbra en los Artículos 32 y 33 que establecen Infracciones y sanciones.

Esta ley *no* establece el uso de tecnologías para llevar a cabo lo anteriormente descripto.

D. Dimensión Institucional

En esta dimensión se analiza el sistema estatal de política ambiental referido a las leyes de presupuestos mínimos, y específicamente su regulación, detectando las siguientes variables a analizar: Autoridad de Aplicación, Autoridad Competente y la Institución u Organismo encargado específicamente de la temática. De este análisis podremos concluir que preponderancia tiene la problemática ambiental, qué temáticas son consideradas dentro de las estructuras institucionales y cuáles aún están en camino.

Las problemáticas y demandas sociales en algún momento pasan a formar parte de la agenda de las instituciones, en otros casos, aquellas motivan la creación de éstas.

Las instituciones ambientales, como instituciones formales donde se manifiesta la gestión pública ambiental, están conformadas por una variedad de actores, regidas por un determinado marco legal, y situadas en relación a determinados contextos sociales, históricos, políticos y económicos.

Las instituciones públicas como subsistemas contenidos dentro del sistema estatal, se encuentran en constante relación e interrelación con otras instituciones. El surgimiento y modificaciones de las instituciones como entes públicos que conforman un determinado subsistema dentro del sistema de instituciones, se verifica normalmente mediante el dictado de diversos instrumentos legales, aunque excepcionalmente pueda presentarse mediante las de hecho sin normativa específica que lo contemple. Estas normas serán las encargadas de alterar o innovar diversos aspectos institucionales, desde la misma denominación hasta sus facultades, funciones, estructura orgánica o jerarquía, entre otras. Los instrumentos legales encargados de ello, usualmente, suelen

ser las leyes dictadas por el poder legislativo o los decretos del poder ejecutivo de la jurisdicción que se trate.

En el marco de la constitución y las leyes de presupuestos mínimos se pone en marcha un nuevo sistema institucional ambiental para evaluar el impacto de grandes obras públicas y privadas, controlar el desenvolvimiento de los servicios sanitarios y de la salubridad general y en orden a ello, analizaremos las enseñanzas del autor Brañes que nos dice que existen instituciones formales a las cuales se las distingue según como se han instalado y desarrollado en el sistema político en materia ambiental y enumera: a) aquellas propiamente ambientales, producto de inserción de la dimensión ambiental en la gestión pública cuya finalidad es la preservación y protección ambiental, las particularidades que definen las instituciones como propiamente ambientales son su jerarquía y dependencia directa del poder ejecutivo como también la definición en su denominación por la temática ambiental; b) instituciones de relevancia ambiental con objeto compartido que corresponde a los sectores de la administración cuyo objeto no es atender el problema ambiental pero que se relacionan estrechamente con la misma (ejemplo Salud Pública, Turismo, etc.) la cuestión ambiental se va incorporando a la organización o asociada o complementada a la estructura; y por último c) las instituciones de relevancia casual son aquellas que no tienen por finalidad atender problemas ambientales pero que frente a ellos pueden significar un gran aporte, ej.: minería, turismo, obras públicas. En cuanto a la dependencia funcional de las instituciones ambientales, podemos encontrar distintos modelos: Ministerios propiamente ambientales con dependencia directa del Poder Ejecutivo del nivel que se trate (Nacional, Provincial, Municipal), Direcciones con dependencia directa de Ministerios, Secretarías Ambientales, Dependencia de otros Ministerios como Urbanismo, Economía, etc., Secretarías y Subsecretarías propiamente ambientales, con dependencia directa del Poder Ejecutivo, Secretarías o Subsecretarías asociadas a otras temáticas.

Realizando un análisis de las distintas leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales, reconocemos que en relación a la **autoridad de aplicación**: La *Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos*

Industriales y de Actividades de Servicios, según lo establece en su Artículo 56, es el área de competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo, similar a lo que establece la *Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios* en su Artículo 24 que establece el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo, La *Ley 26.639 Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial* posee una norma similar que asigna como autoridad de aplicación al organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental (Artículo 9). La *Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema* dispone como autoridades competentes las de cada jurisdicción, lo cual es conteste con la temática que es de orden local.

Por otro lado, las *leyes 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (Artículo 11 y 2; Decreto 853/2007)*, la *Ley 25.675 Ley General del Ambiente*, la *Ley 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental* (en articulación con la autoridad de aplicación del Decreto 1172/03: Subsecretaría para la reforma institucional y fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros), la *Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego*, y la *Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*, establecen como autoridad de aplicación la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo que en el futuro la reemplace. Con respecto a la autoridad de aplicación en materia de fuego a nivel nacional (mal llamado Plan Nacional de Manejo de Fuego, confundiendo la herramienta técnico administrativa con el organismo encargado de ejecutar la política de manejo de fuego) se advierte que tal organismo adolece de un marco legal adecuado para lograr el objetivo de coordinar acciones de manejo del fuego entre las distintas jurisdicciones y sus respectivas autoridades responsables.

Por último, la *Ley 25.688* menciona a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y el Artículo 7 enumera las funciones de la autoridad nacional, es dable destacar que la injerencia de la autoridad nacional en jurisdicciones locales es lo que ha resistido la aplicación de esta normativa.

Con respecto a la **autoridad competente**, en algunas leyes está bien clara y delimitada la distinción entre autoridad competente y autoridad de aplicación, tal como se observa en la *Ley 25.612* y en la *Ley 25.675* que serán Autoridades competentes, de acuerdo a nivel de gobierno de que se trate, Nación, Provincias y ciudad Autónoma de Bs. As. (La determinada por cada jurisdicción y en caso de áreas protegidas, la administración de parques nacionales). En el caso de la *Ley 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*, se mencionan las mismas autoridades pero aclarando que la concertación deberá darse en el ámbito del CO-FEMA, y tienen competencia para establecer procedimientos de acceso. Luego están las leyes que mencionan como autoridades competentes aquellas que determinan las Jurisdicciones locales, a saber: La *Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios* (Artículo 5: Organismos que determinen cada una de las Jurisdicciones locales); La *Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos* (Artículo 10 Decreto Reglamentario 91/2009 “Cada jurisdicción deberá notificar a la Autoridad Nacional de Aplicación el organismo que se desempeñará como Autoridad Local...”); La *Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema* (el Artículo 3 prohíbe toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización expedida por la autoridad local competente); también la *Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial* y estipula claramente por un lado la autoridad de aplicación (como fue visto en la variable anterior) y por otro lado, en el Artículo 8, determina las autoridades competentes locales que determine cada jurisdicción; la *Ley 26.815 de creación del Sistema Federal de Manejo del Fuego*. En las dos últimas leyes mencionadas, y en el caso de tratarse de áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351 de Parques Nacionales, es autoridad competente la Administración de Parques Nacionales (Artículos 8 y 6 respectivamente). Con respecto a *Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs* serán competentes el Organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental (Artículo 11) -Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de

Gabinete de Ministros (Artículo 2 Decreto 853/2007), el Consejo Consultivo de Carácter Honorario de Gestión de PCBs (Artículos 4 y 7 - Decreto 853/2007), la Comisión Interministerial de Gestión de PCBs (Artículos 4 y 5 - Decreto 853/2007), las Autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Bs. As. (Artículo 11 Inc.). Por su parte la *Ley 25.688 que prevé el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas*, dispone que será Autoridad competente de agua la de cada Jurisdicción y crea los denominados “Comités de Cuencas Hídricas” con la función de asesorar a la autoridad competente en la materia (Artículo 4).

Con respecto a la *denominación, institución u organismo estatal encargado de la temática específica y su dependencia jerárquica*, debemos aclarar que no todas las temáticas tienen un organismo específico para el tratamiento de la problemática concreta que regula la ley de presupuestos mínimos. Para la *Ley 25.675* se prevé el Consejo Federal de Medio Ambiente dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales en el ámbito de la SAyDSN. Asimismo para la *Ley 25.916* se instituye el COFEMA como organismo de Coordinación Interjurisdiccional (Artículos 22 y 23) y la Coordinación general del Programa GIR-SU bajo la Dirección Nacional de Articulación Institucional en la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales de la Secretaría de Ambiente de la Nación. En materia de aguas debemos señalar que se observa una doble institucionalidad: Desde una mirada del recurso natural como elemento estratégico y como eje del desarrollo, actúa la Subsecretaría de Recursos Hídricos dependiente de la Secretaría de Obras Públicas en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Y por otro lado, desde una perspectiva con un componente ambiental del agua como patrimonio natural, quien actúa es la Dirección de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos bajo la órbita de la Dirección Nacional de Articulación Institucional en la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales dependiente de la SAyDSN. Bajo dependencia directa de la Subsecretaría señalada se ubica la Oficina del Agua. A lo cual se suman los Comités de Cuencas Hídricas, y todo este conjunto constituye la institucionalidad en materia de competencia de la *Ley 25.688*. La *Ley 25.831*

establece el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) en la Dirección General de Administración dependiente de SAyDSN. Los organismos estatales encargados de la temática que prevé la *Ley 26.331* son: la Dirección de Bosques y la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, bajo la Dirección de Ordenamiento y Conservación de la Biodiversidad bajo dependencia de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental en la SAyDSN. Dentro de la misma Subsecretaría se encuentran algunos programas, entre ellos: el Programa Social de Bosques (ProSoBo), el proyecto Bosques Nativos y su Biodiversidad. La *Ley 26.815* crea el Sistema Federal de Manejo de Fuego y a nivel institucional el organismo creado al efecto es la Coordinación del Plan Nacional del Manejo del Fuego que se encarga del Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF).

E. Dimensión Participativa

Reconocemos que nuestro país cuenta hoy con una ciudadanía más participativa, sea ésta de manera orgánica o inorgánica. Se han visto estallidos sociales en muchas provincias de nuestro país, asociados a distintos temas ambientales, y también una presión permanente de parte de la ciudadanía, de forma sistemática y más organizada, en torno a que se reconozcan sus espacios institucionalmente de acceso a la información y a la participación. Ello conduce a explorar el advenimiento de una democracia participativa, que no sustituye pero que sí acompaña a la democracia representativa. Teniendo presente esta realidad y los conflictos socio-ambientales que se desarrollan en la actualidad, es que en la presente dimensión analítica se pretende observar las herramientas de participación que han sido institucionalizadas en las leyes de presupuestos mínimos como un modo de tratar las cuestiones ambientales, tal como lo establece en el ámbito internacional el Principio 10 de Río-92. Se identifican las variables de información, participación y acceso a la justicia.

Así, puede observarse en la *Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios* que el Artículo

19, donde se prevé la obligatoriedad de llevar registros actualizados, la información obtenida de esos registros deberá componer un Sistema de Información Integrado de libre acceso para la población con la única excepción de la información que se considere de acceso restringido. Por su parte el Artículo 55 prevé la competencia y jurisdicción de los tribunales ordinarios para conocer en las acciones que se deriven de esa normativa. No se encuentran disposiciones directas que refieran a la participación ciudadana.

La *Ley 25.670 de Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs* establece en el Artículo 11 Inc. f) que es obligación de la autoridad de aplicación “Informar a los vecinos residentes en la zona afectada o en riesgo, mediante procedimientos que aseguren fehaciente y masivamente la difusión, los resultados de los informes ambientales y de los estudios epidemiológicos, como así también las medidas aplicadas y a aplicar”. Y continúa el Inc. g) en su segunda parte con la obligación de “(...) Realizar una amplia campaña de divulgación ante la opinión pública sobre los daños que ocasionan la incorrecta eliminación de los mismos, y las medidas aconsejables para la reparación del medio ambiente”.

“La autoridad de aplicación nacional deberá, en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos, instrumentar las medidas necesarias para que todos los poseedores de PCBs del país puedan tener acceso a los instrumentos administrativos requeridos para la inscripción en el registro creado en el Artículo 7º, la información tendrá carácter de declaración jurada. El poseedor deberá actualizar la información en el registro al menos cada dos años y deberá notificaren forma inmediata los cambios (...)” (Artículo 12). Esta ley prevé medidas en cuanto al acceso a la información, la sistematización y procesamiento de datos, el registro actualizado, comunicación y difusión; y también posee normas en cuanto al acceso a la justicia en su órbita administrativa.

La *Ley 25.675 Ley General del Ambiente* contempla un capítulo destinado a Educación Ambiental en los Artículos 14 y 15. El Artículo 14 reza lo siguiente: “La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos,

valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población”.

El Artículo 15 sostiene que: “La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental”.

Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal. Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes”.

El Capítulo siguiente traza los lineamientos de la Información Ambiental, así el Artículo 16 establece el deber de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Como contrapartida, todo habitante tiene el derecho de obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada. El Artículo 17 impone una obligación a la autoridad de aplicación quien deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del COFEMA. El Artículo 18 regla dos obligaciones a cargo del Estado Nacional: 1. informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas; y 2. elaborar un

informe anual sobre la situación ambiental que el Poder Ejecutivo presentará al Congreso de la Nación.

Luego, la LGA tiene otro Capítulo relacionado a la Participación Ciudadana, y el Artículo 19 establece al respecto que “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”.

Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente (Artículo 20). La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en dos situaciones: 1. en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y 2. en los planes y programa de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados (Artículo 21).

Por otro lado y en cuanto al acceso a la justicia, es necesario traer a colación el Artículo 30 que dispone la legitimación activa para obtener la recomposición del ambiente dañado y en este punto especial reglamenta y amplía la legitimación de la Constitución Nacional (el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales registradas) a los que se suman el Estado Nacional, provincial o municipal y la persona directamente damnificada. En el mismo Artículo 30 in fine se contempla a acción de cese de la contaminación que se acerca a la acción de clase del derecho anglosajón ya que puede ser interpuesta por “toda persona”.

El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales “no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” (Artículo 32).

La *Ley 25.688 Régimen de gestión ambiental de aguas* no posee normas concretas que prevean el acceso a la información, la participación o el acceso a la justicia, salvo lo que contiene el Artículo 6 en relación a los permisos de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significati-

vo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

La *Ley 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*, es una ley de presupuestos mínimos que como tal se encarga en su totalidad de garantizar el libre acceso a la información pública ambiental. El Artículo 3 del Decreto 1172/2003 describe que “El acceso a la información pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información”. El Artículo 4 del Decreto 1172/2003 prevé que la finalidad del acceso a la información pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

La *Ley 25.916 Gestión Integral de Residuos Domiciliarios* establece en el Artículo 25 las funciones de la autoridad de aplicación (hacemos hincapié solo en aquellos incisos que se vinculan con la dimensión participativa de análisis): Inc. b) Elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados, y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones; Inc. d) Promover programas de educación ambiental (...); Inc. f) Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos; Inc. h) Promover e incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio de bienes en la gestión integral de residuos.

La *Ley 26.331 Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos* contiene en el Artículo 26 el mandato para la autoridad de aplicación de cada jurisdicción de garantizar el cumplimiento estricto de los Artículos 19, 20 y 21 (participación ciudadana) de la LGA previo a la emisión de las autorizaciones para realizar actividades de desmonte de bosques nativos. En todos los casos deberá cumplirse con lo previsto en los Artículos 16, 17 y 18 de la LGA y en particular adoptarse las medidas necesarias a fin

de garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes, en el marco de la Ley 25.831. Es la primera ley de presupuestos mínimos que otorga especial reconocimiento a la información y la participación de los pueblos originarios y esto ha sido una herramienta valorada y por ende utilizada por la CSJN.

La *Ley 26.562 Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para control de actividades de quema* establece que “Cuando la autorización de quema se otorgue para un fundo lindero con otra jurisdicción, las autoridades competentes de la primera deberán notificar fehacientemente a las de la jurisdicción lindante” (Artículo 4)

La *Ley 26.639 Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente Periglacial* en el Artículo 3 crea el inventario nacional de glaciares, donde se individualizaran todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo. El Artículo 4 prevé que el inventario nacional de glaciares deberá contener la información de los glaciares y del ambiente periglacial por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie, y clasificación morfológica de los glaciares y del ambiente periglacial. Este inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco años, verificando los cambios en superficie de los glaciares y del ambiente periglacial, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación. Aquí puede visualizarse la importancia fundamental que adquiere la información como herramienta de gestión para disponer de datos que puedan conformar una línea de base desde la cual poder diseñar estrategias de preservación del recurso.

Dado el rol preponderante que adquiere el IANIGLIA en el marco de la ley, este organismo deberá instrumentar un adecuado sistema de información ambiental que garantice de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a acceder a la misma, debiendo este sistema implementarse desde el inicio de las tareas de relevamiento tendientes a construir el inventario. El mismo debe apun-

tar a que la información recolectada esté disponible para todos, ciudadanos, sociedad civil y decisores públicos y privados (Di Paola, 2010:12).

La *Ley 26.639 Sistema Federal de Manejo del Fuego* establece la obligación de informar como medida de tipo acción-reacción. De tal modo “Toda persona que tenga conocimiento de haberse producido algún incendio alcanzado por esta ley está obligada a formular de inmediato la denuncia ante la autoridad más cercana” (Artículo 16).

III. Relevamiento de los proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales

En este apartado lo que mostraremos son los proyectos de ley que modifican el articulado de las leyes de presupuestos mínimos o complementan a las mismas. También están los proyectos que pretenden generar nuevas leyes que regulen otros aspectos de las actividades humanas para cuidar el medio ambiente.

1. SANTILLI: *Modificando el Artículo 1º de la Ley 25.916 - Régimen para la gestión integral de residuos domiciliarios - respecto de incorporar la generación de los mismos en dependencias gubernamentales.*

Fecha de ingreso Mesa de entrada: 16-04-2014

Creador: Santilli, Diego Cesar.

Bloque: Pro y Unión por Entre Ríos

2. MONTERO: *Modificando la Ley 25.916 Gestión integral de los residuos domiciliario.*

Fecha de ingreso Mesa de Entrada: 27/03/2014

Creador: Montero Laura Gisela

Bloque: Alianza Frente Cívico Federal UCR-CONFE (UCR) Mendoza