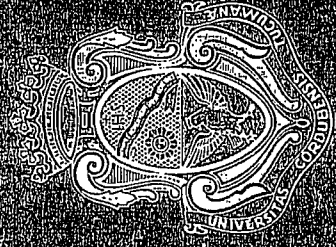


UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CORDOBA - ARGENTINA



REVISTA DE LA FACULTAD

VOL. IV • Nº 2 • NUEVA SERIE II (2013)



HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO

PROFESORES TITULARES

TITULARES

Olga Pérez
Arturo Santiago Pagliari
Graciela Fredianelli

SUPLENTES

Esther Susana Borgarello
José Palazzo
María Inés Loyola

PROFESORES ADJUNTOS

TITULARES

María Mercedes Savall
Lorenzo Barone
Eduardo Fernández Suárez

SUPLENTES

Víctor Martínez
Gabriel Pérez Barberá
Gustavo Taranto

DOCENTES AUXILIARES

TITULARES

Laura M. Echenique
Eugenio Pérez Moreno
María de los Angeles Borzano

SUPLENTES

Oscar Negro
Alvaro Rojas Moresi
Angela Alessio

EGRESADOS

TITULARES

Roberto Olmedo
Pablo Mina Guzmán

SUPLENTES

Maximiliano Videla
César Sciavetti

ESTUDIANTES

TITULARES

Nicolás R. Sabetto
Stefanía Serra
Diego A. Agudo
Nicolás Lionel Musso
Leonardo A. Dopinan Copparr
Victoria Wester

SUPLENTES

Stefani H. Betroni
Nadir Secco
Martín Ricardo Lovera
Verónica Potel Junot
Sebastián Allaga
Nicolás Giménez

NO DOCENTES

TITULAR

Gloria Fanny Jiménez

SUPLENTE

Sibila del Huerto Aguirre Mathieu

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES (UNC)
REVISTA DE LA FACULTAD. VOL. IV • Nº 2 • NUEVA SERIE II (2013)

INDICE

Reglamento de la Revista - Normas editoriales

DOCTRINA E INVESTIGACIÓN

LA TRAMA DEL POLVO Y DEL TIEMPO. EL DELITO DE HOMICIDIO EN CÓRDOBA DEL TUCUMÁN. SIGLO XVIII
THE PLOT OF DUST AND TIME. THE CRIME OF MURDER IN CORDOBA DEL TUCUMÁN. XVIII CENTURY
Marcela Aspell

CRISIS INSTITUCIONAL EN EL MERCOSUR
EL LAUDO Nº 1/12 DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN
INSTITUTIONAL CRISIS IN MERCOSUR
AWARD Nº 1/12 OF THE MERCOSUR PERMANENT REVIEW COURT
Ernesto J. Rey Caro

EL MERCADO FINANCIERO GLOBAL
GLOBAL FINANCIAL MARKET
Efraín Hugo Richard - Orlando Manuel Muñiz - Emma Elena Mini

LA PROTECCIÓN A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS:
SOLUCIONES E INTERROGANTES EN LA LEY ISRAELÍ
THE DEBTORS MORTGAGE PROTECTION:
SOLUTIONS AND QUESTIONS IN ISRAELI LAW
Pablo Lerner

DISPUTA DE MALVINAS ANTE NACIONES UNIDAS
FALKLAND DISPUTE IN THE UNITED NATIONS
María Cristina Montenegro

UNIVERSIDAD EN TIEMPOS CONVULSOS: TEMOR RELIGIOSO
Y JUSTIFICACIÓN POLÍTICA EN EL "DISCURSO DE APERTURA
DEL AULA DE JURISPRUDENCIA DEL AÑO 1813"
UNIVERSITY IN TURBULENT TIMES: RELIGIOUS FEAR AND POLITICAL JUSTIFICATION
IN "DISCURSO DE APERTURA DEL AULA DE JURISPRUDENCIA DEL AÑO 1813"
Esteban F. Llamas

MAGISTRATURA CONSTITUCIONAL Y COSA JUZGADA:
LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL COMO ÁMBITO TEMÁTICO
DE INDAGACIÓN DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL
CONSTITUTIONAL JUDICIARY AND RES JUDICATA: THE CONSTITUTIONAL RES
JUDICATA TRIED AS INQUIRY TOPIC AREA OF CONSTITUTIONAL LITIGATION
Victorino Solá Torino

RECEPCIÓN DE LA FRUSTRACIÓN DEL FIN DEL CONTRATO EN PRECEDENTES Y EN EL PROYECTO DE CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL 2012 RECEIVING THE FRUSTRATION OF THE END OF CONTRACT IN PRECEDENTS AND IN THE DRAFT CIVIL AND COMMERCIAL CODE 2012 Alejandro E. Freytes	193	Servicios que se brinda a los alumnos interesados Doctor "Honoris Causae" a propuesta de la Facultad Participación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en el medio Proyecto Espacios Virtuales como complemento a la enseñanza presencial. Marco: Programa de Innovaciones Curriculares	381
EL NUEVO ORDEN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO POLÍTICO INSTITUCIONAL ARGENTINO THE NEW ENVIRONMENTAL ORDER IN THE ARGENTINE INSTITUTIONAL LEGAL POLITICAL SYSTEM María Susana Juliá	213	Programa de capacitación y perfeccionamiento docente Proyecto de "Formación de recursos docentes y tutorías individualizadas a estudiantes" Comunicación continúa con la comunidad docente Formación en posgrado	382
UN ENFOQUE SISTÉMICO DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA A SYSTEMIC APPROACH OF DELIBERATIVE DEMOCRACY Nicolás Emanuel Olivares	225	Año académico 2013 - Primer semestre Año Académico - Segundo semestre Jornada de reflexión sobre la justicia - Democratización del Poder Judicial Misiones universitarias al extranjero	383
LA POSIBILIDAD DE UNA MALA PRÁCTICA PSICOTERAPÉUTICA THE POSSIBILITY OF A BAD PRACTICE IN PSYCHOTHERAPY Lucía Laferrère	245	Actividades en investigación Ciencia y Técnica	384
NUEVAS PERSPECTIVAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OFICIO NEW PERSPECTIVES OF THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY EX OFFICIO Paula Mariel Borgarello	261	Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales Actividades de extensión y relaciones internacionales Convocatorias becas y proyectos de extensión Convocatorias a programas de intercambio con organismos y universidades Teatro de la Facultad de Derecho-TFD Actividades para graduados	385
LA CITACIÓN EN GARANTÍA DEL ASEGURADOR: ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCESALES THE PARTICIPATION OF INSURANCE COMPANIES IN A TRIAL: LEGAL NATURE AND PROCEDURAL ASPECTS Eduardo Cina	273	RECENSIONES	386
DESPUÉS DEL 31 DE JULIO DE 2010 PUEDEN RECLAMARSE PENSIONES OBTENIDAS PRODUCTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA IS POSSIBLE AFTER JULY 31, 2010 CLAIM PENSIONS OBTAINED OF COLLECTIVE BARGAINING Ricardo Barona Betancourt	287	AA.VV. Cuaderno de Derecho Internacional sobre Los aportes de la jurisprudencia al desarrollo del derecho internacional, Número VI, Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, Córdoba, 2012, 240 páginas. S.R.	387
JURISPRUDENCIA		AA.VV. Cuaderno de Derecho Ambiental. Bosques, Número III, Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, Córdoba, 2012, 264 páginas. S.R.	388
CONFLICTO ENTRE EL DERECHO SUBJETIVO DEL PADRE BIOLÓGICO A LA TENENCIA DE SU HIJA Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑA Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Fornerón e hija vs. Argentina CONFLICT BETWEEN SUBJECTIVE RIGHT OF BIOLOGICAL FATHER TO THE CUSTODY OF HIS DAUGHTER AND THE SUPERIOR INTEREST OF THE CHILD Sentence of the American Court of Human Rights in the case Fornerón and daughter vs. Argentina Zlata Drnas de Clément	299	AA.VV. <i>Maibinas en la Universidad. Concurso de ensayos 2012, y la libre determinación de los pueblos</i> Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2013, 268 páginas. S.R.	389
CRÓNICAS E INFORMACIONES		ANDRUET, Armando S. (H) - SCHAPIRA, Leopoldo. <i>Imagen de la Justicia de Córdoba. Años 2009-2010</i> , tomo Nº 9 de la colección "Investigaciones y Ensayos", editada por el Centro "Núñez", Córdoba, 2013, 223 páginas. Patricia Scarponezzi	390
Acto de conmemoración 222 años de la Facultad de Derecho Facultad inclusiva: servicio orientado a crear condiciones de accesibilidad para alumnos con discapacidad visual	381	BLANC ALTEMR, Antonio. <i>La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe</i> , Tecnos, Madrid, 2012, 284 pp. María José Cervell Hortal	391
	391		IX

- HINOJO ROJAS, Manuel (Coordinador). *Liber Amicorum. Profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba-España, 2012, 788 páginas.
Zlata Drnas de Clément 401
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coordinadora). *La Acción Colectiva del Uso de la Fuerza - Nuevos Escenarios, Nuevos Principios de Actuación en el Orden Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2012, 551 páginas.
Diego García Montañó 403
- ROSETTI, Andrés - ALVAREZ, Magdalena I. *Derecho de Huelga y Derecho a la Protesta Social*, Advocatus, Córdoba, 2013, 505 páginas.
Martina Gattesco 414
- TORREZ BERNARDEZ, Santiago (et al.). *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra Homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*. Iprolex S.L., Madrid, 2013, 924 páginas.
María Cristina Rodríguez 416

EL NUEVO ORDEN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO POLÍTICO INSTITUCIONAL ARGENTINO*

THE NEW ENVIRONMENTAL ORDER AND THE ARGENTINE INSTITUTIONAL LEGAL POLITICAL SYSTEM

Marta Susana Juliá**

Resumen: El presente trabajo aborda la conformación del nuevo orden ambiental en el sistema jurídico, político e institucional de Argentina, la opinión de doctrinarios, sus análisis y la construcción del nuevo orden desde la reforma constitucional de 1994, con el dictado de las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental. Los interrogantes que plantean, los conflictos normativos e institucionales que emergen y la interpretación actual.

Palabras-clave: Derecho ambiental - Nuevo orden ambiental - Política ambiental.

Abstract: This paper addresses the formation of the new environmental order in the legal, political and institutional system of Argentina, the doctrinaire view, its analysis and construction of the new order from the constitutional reform of 1994, with the enactment of laws minimum environmental budgets. The questions emerged, regulatory and institutional conflicts that come in surface, and the current interpretation.

Keywords: Environmental law - New environmental order - Environmental policy.

Sumario: Introducción. - 1. El nuevo orden ambiental nacional. - 2. El estado de situación al momento de la inserción de la cláusula ambiental. - 3. El impacto en la gestión pública principales problemas. - 4. Principales aspectos del proceso las leyes de presupuestos mínimos. - Reflexiones finales.

* Trabajo recibido el 6 de agosto de 2013 y aprobado para su publicación el 17 de septiembre del mismo año.

** Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Profesor Extraordinario (Visitante) en el dictado de la asignatura Medio Ambiente y Legislación de los Recursos Naturales en la Carrera de Ciencias Jurídicas en Villa Mercedes Universidad Nacional de San Luis (2012-2013). Integrante-Asesora del Proyecto de investigación Consolidado 50612 "Régimen político y cultura política" UNSL

Introducción

La estructura y existencia de un nuevo orden jurídico, político e institucional en Argentina a partir de la reforma de la constitución nacional en 1994 es un temática que venimos abordando en diferentes trabajos (Juliá y Foa Torres, 2012; Juliá 2012, Juliá, 2013) los que constituyen la base sobre la cual se diseñó el curso de Post- grado sobre: "El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales" realizado en Villa Mercedes, San Luis, que permitió reflexionar, debatir y profundizar en algunos aspectos de la problemática.

El impacto que provoca en nuestro sistema jurídico la incorporación de la cláusula ambiental es indiscutible y con el transcurso del tiempo se ponen en evidencia cada vez más sus implicancias políticas e institucionales.

El nuevo orden jurídico ambiental lo abordamos como un proceso en construcción donde los juristas, doctrinarios e investigadores han ido conceptualizándolo y conformando teorías sobre su significado.

En la formación desarrollada en el post- grado nos aproximamos al nuevo orden en distintos planos y sectores del sistema jurídico, político e institucional, con lo cual presentamos en este trabajo parte de la propuesta presentada, resaltando ciertas temáticas que suponemos de interés. Es por ello, que proponemos y debatimos algunos aspectos de este nuevo orden planteado y no tratamos temáticas ambientales específicas como las que tratamos en el curso.

En primer término, nos interesa destacar cómo observamos el nuevo orden, cómo lo conceptualizamos y definimos, qué alcance y significado tiene y si lo enfocamos desde alguna perspectiva teórica qué aspectos deberíamos considerar.

Un segundo aspecto que vamos a presentar es la manifestación del orden jurídico ambiental a nivel nacional, sus expresiones, el proceso en marcha, el camino recorrido y su conformación. Desde el estado de situación previo, la reforma constitucional y el orden propuesto.

Un tercer aspecto lo conforman las expresiones del nuevo orden, los conflictos, los debates y diversos enfoques en su ejecución a través del tiempo.

Si bien el presente artículo no agota los contenidos que trabajamos en el curso y considerando que muchos aspectos del nuevo orden jurídico ambiental lo hemos publicado en diversos artículos, pretendemos destacar los ejes centrales de discusión y los desafíos que se encuentran vigentes en el sistema para su implementación jurídica, política e institucional.

1.- El nuevo orden ambiental nacional

El orden jurídico puede concebirse como "una secuencia temporalmente ordenada de sistemas normativos según Alchurron y Buling. Un sistema normativo es por lo tanto un conjunto de normas referido a un momento temporal" (Bec y Franco,

2010:245). Nos parece interesante incluir esta aproximación que realizan estos autores que trabajan la temática ambiental sobre el orden jurídico.

Hacemos referencia a un "nuevo orden" en tanto se inserta al sistema jurídico algo que no estaba explícitamente regulado y comienza con su incorporación constitucional un impacto distinto dentro del sistema.

Hacer referencia a un nuevo orden jurídico, político e institucional en materia ambiental en Argentina significa, en principio, un doble posicionamiento: por una parte el concebirlo como un sistema, donde lo jurídico, político e institucional forman parte del mismo, conformándolo e integrándolo y donde cada aspecto se relaciona e interrelaciona con el resto del sistema. Por otro lado, implica asignarle al derecho cierto significado, ya que es un elemento del sistema, parte de la política ambiental, estructurante y parte esencial de la gestión ambiental gubernamental.

Al mismo tiempo consideramos importante observarlo como un proceso en construcción que va configurándose con las formulaciones y ejecuciones de las políticas ambientales que se diseñan, los mecanismos jurídicos e institucionales que se utilizan y los efectos que se producen en el sistema.

Cada autor establece enfoques o perspectivas de análisis desde la cual abordar el nuevo orden, en este sentido, la aproximación a la problemática permite utilizar distintos conceptos de derecho, de sistemas jurídicos, de procesos de estructuración de normas, etc.

En un trabajo previo (Juliá, Foa Torres, 2012) planteamos que, siguiendo a Pierre Bourdieu, podemos afirmar que, desde una mirada sociológica, el derecho constituye una realidad social existente en dos aspectos inseparables y simultáneos: como discurso en tanto conjunto de proposiciones, y como espacio social donde se producen y negocian esos discursos. El discurso jurídico no es un simple discurso más, presente en el campo social, es discurso que goza de autoridad jurídica como forma por antonomasia del poder simbólico. El poder simbólico se presenta en palabras de Pierre Bourdieu como aquel "poder para hacer que algo, que previamente solo existía en un estado implícito, exista en estado objetivado, público y formal" (Bourdieu, 2001: 124). Es el poder propio del campo jurídico de objetivar ciertos enunciados a través de la codificación, de dar formas, de instituir y nombrar, de otorgar jerarquía y poder de coerción, de oficializar y universalizar. Es que entre lo más específico del espacio jurídico se halla aquel interés por dotar de neutralidad, universalidad y desinterés al discurso jurídico y, a través de ello, lograr la legitimación y consenso social sobre determinadas concepciones impuestas por uno u otro grupo o clase social.

En tal sentido, la cláusula ambiental introducida por la reforma constitucional de 1994 constituye un acto político y jurídico que, mediante la jerarquización del derecho humano al ambiente sano, abrió paso a la objetivación de un *nuevo orden jurídico-ambiental*.

En el contexto de la reforma constitucional, si bien constituye una discusión marginal, se define en el sistema jurídico político e institucional un concepto de ambiente, distribuciones de competencias, derechos y deberes en materia ambiental que van a caracterizar la construcción del orden ambiental.

Podemos afirmar que a partir de la reforma constitucional se genera un nuevo escenario político en donde la dinámica de cambio, el debate y los conflictos ambientales van tomando un perfil propio y central. La producción doctrinaria y jurisprudencial ha sido incansante en la temática ambiental en general y en la interpretación de la cláusula ambiental en particular.

Así autores que trataban la temática de los recursos naturales como Valls, Pigretti o las temáticas ambientales como Sabsay, di Paola, Napoli, Caferatta, entre otros, realizan sus análisis y consideraciones también autores desde la mirada constitucional interpretando al respecto autores como Quiroga Lavie, Bidart Campos, Lago, entre otros que opinan y profundizan en el tema.

En el contexto de la reforma constitucional no había consensos acerca de la problemática ambiental en el sistema, sobre la distribución de las competencias, en las relaciones e interrelaciones entre las jurisdicciones frente a los problemas ambientales y en el propio concepto de ambiente objeto de derecho.

Este nuevo orden se expresa a partir de sus consecuencias que, como efecto cascada y con el transcurrir de los años, han producido diferentes impactos tanto en las administraciones provinciales y en la nacional, como en los sistemas jurídicos de cada jurisdicción y en sus políticas.

Estos impactos no se han traducido solamente en meras adaptaciones armónicas o en la creación aislada de nuevas áreas y regulaciones sino, centralmente, en el surgimiento de nuevos y complejos conflictos entre niveles jurisdiccionales del Estado, o entre éste y el sector privado, o entre áreas de una misma jurisdicción.

2.- El estado de situación al momento de la inserción de la cláusula ambiental

El desarrollo del derecho ambiental en los últimos cuarenta años, se conjuga con la historia también reciente de instituciones y formulación y ejecución de políticas ambientales. Nos muestra enormes desafíos jurídicos, políticos e institucionales con la recuperación de la democracia en 1983, teniendo en cuenta que, si bien existieron intentos de regulación, diseños de instituciones o expresiones políticas ambientales previas, no tuvieron continuidad política e institucional.

Algunos países desarrollaron sus normas generales u orgánicas en materia ambiental y sus normativas específicas, en algunos casos, sin contar con la incorporación a nivel constitucional.

La incorporación de normas ambientales como leyes generales o leyes orgánicas, constituyó la configuración inicial de la normativa propiamente ambiental. Si bien en sus comienzos se establecieron principios y prohibiciones generales, de carácter

declarativo, con pocas sanciones, en su evolución se van complementando a través del tiempo.

El derecho ambiental se va conformando con una mixtura entre lo viejo y lo nuevo, en cada sistema jurídico se inicia un proceso de integración e interrelación entre las distintas jurisdicciones políticas y en el propio sistema jurídico donde se entrecruzan las normas de relevancia ambiental, propiamente ambientales y las de relevancia causal, de acuerdo a la clasificación que realiza Brañes (2001) sobre la legislación ambiental.

El derecho ambiental se manifiesta en la legislación ambiental, y se lo puede definir como el conjunto de instrumentos legales que forman parte de la regulación de la problemática ambiental.

En una caracterización general de la legislación ambiental argentina se puede decir que es numerosa, que proviene de épocas diferentes, dictada con diversos objetivos y donde a partir de una legislación difusa se fue construyendo el orden jurídico ambiental (Juliá, 2012).

A ello debemos agregar el estado de situación a nivel nacional antes de la reforma constitucional cuyo panorama podríamos sintetizar a continuación:

- 1) la legislación de fondo que regula temas vinculados al ambiente (civil, penal, minera);
- 2) la legislación especial que reguló en numerosas normas, con distintos objetivos y en una variedad de temáticas y actividades (aire, suelo, agua, áreas naturales, preservación, protección de distintos recursos, entre otras) y;
- 3) la incipiente legislación con objetivos ambientales.

La coexistencia de normas de relevancia ambiental en el sistema, provenientes de distintas épocas y dictadas con objetivos diferentes, bajo formas o modalidades distintas como son las leyes especiales que requieren las adhesiones de las provincias y otras incluidas en la legislación común, han conformado un panorama bastante difuso del material normativo ambiental en el que está el sistema en el momento de la reforma constitucional.

Existe en ese momento incertidumbre acerca de la importancia de la regulación ambiental, sus relaciones con el material normativo existente, su jerarquía, alcance, etc.

En Argentina, las últimas décadas delinearon y otorgaron un perfil jurídico, institucional y administrativo a las gestiones ambientales en los distintos niveles de Gobierno, avanzando en numerosos aspectos desde las provincias y municipios hasta el reconocimiento constitucional con la reforma de 1994 a la Constitución Nacional.

El material normativo ambiental existente en el sistema político institucional, al momento de la reforma, se lo puede definir como extenso, diverso, donde cada jurisdicción avanzó de acuerdo a distintas situaciones como por ejemplo:

- Aquellas provincias que realizaron reformas constitucionales incorporaron la temática ambiental en sus textos de acuerdo al momento histórico (si realizaron las reformas anteriores a los noventa con un concepto de ambiente que no incluye el desarrollo sustentable como marco, por ejemplo).
- Las provincias que dictaron leyes generales de ambiente formulando sus políticas ambientales y avanzando en la definición de las temáticas que integran la materia, instrumentos, mecanismos, entre otros.
- El dictado de normas en temáticas ambientales sectoriales como aire, suelo, flora, fauna, agua, etc. en normas relativas a la preservación, en materia de protección de los recursos, en procesos o actividades degradantes, entre otros.
- Las regulaciones antiguas vinculadas a los elementos que forman parte del ambiente, actividades y acciones que hoy se consideran ambientales y que cada jurisdicción ha regulado y modificado a través del tiempo.

La indefinición a nivel constitucional permitió que se asumieran en forma anticipada las competencias legislativas en la materia a nivel provincial y municipal, producto de las demandas de regulación de los principales problemas ambientales existentes en el territorio.

Estas nuevas normativas ambientales provinciales y municipales avanzaron desordenadamente, en diferentes temáticas ambientales, asumiendo la resolución de problemas a su alcance.

Con posterioridad y al poco tiempo de la incorporación constitucional se plantea que "la nación pone las bases (contenidos mínimos) y luego las provincias complementan dichas bases con leyes locales reglamentarias que atienden las peculiaridades provinciales de protección ambiental" (Quiroga Lavié, 1996: 957).

En el sistema argentino la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución por una parte, y el dictado de las leyes de presupuestos mínimos ambientales por otra, han modificado el esquema jurídico-ambiental existente configurando el nuevo orden ambiental a nivel nacional.

En este nuevo orden a nivel nacional, se topa el sistema jurídico con las provincias y municipios que en sus ámbitos y competencias han generado su legislación ambiental propia, la que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional (Juliá, 2010).

La incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución en la reforma de 1994, se establece en el capítulo sobre "nuevos derechos" y particularmente en el art. 41, incorporando un concepto amplio de ambiente.

Implica "un cambio sustancial en materia de atribución de competencias entre la nación y las provincias respecto del esquema constitucional anterior" (Tawil, 1995:1291).

Para algunos autores este hecho tiene tanta trascendencia que afirman que "entendemos que la partida de nacimiento del derecho ambiental en nuestro país queda definitivamente librada (más allá de los obvios antecedentes existentes tanto a nivel normativo provincial como internacional) desde su recepción expresa por la constitución nacional en 1994" (Bastons, 2007: 197).

El análisis del artículo 41 requiere puntualizar distintos aspectos de su formulación, tratando de seguir la secuencia establecida en el mismo, destacamos en el primer párrafo la formulación del derecho al ambiente con un criterio amplio desde el punto de vista de su definición.

El concepto de ambiente, su alcance y significado, es relevante en tanto va a demarcar los límites en la interpretación de aquello que debe considerarse ambiental y que no. Las posturas al respecto dan lugar a tres enfoques sobre el derecho al ambiente: restringido, amplio y social de acuerdo a la interpretación desarrollada por Etchichury (2006, p. 20 y ss.) con precisión.

Es el concepto mismo de ambiente en el sistema el que va a establecer dónde empiezan y terminan los problemas ambientales, condicionando de esta forma toda tarea posterior en materia jurídica, política e institucional.

El concepto de ambiente va a tener una trascendencia a la hora de interpretar y ubicar la temática ambiental tanto en el sistema jurídico, como en su aplicación en la gestión. La precisión conceptual, el alcance y significado asignado, nos permite afirmar su importancia.

En la construcción del concepto de ambiente que vamos a trabajar, si consideramos que el concepto de ambiente que se utilice en un sistema define un contexto de análisis que tendrá trascendencia jurídica (Juliá, 2008), dicha utilización pasa a convertirse en el centro de nuestra atención.

Las autoridades deben gestionar para proteger el ambiente, pero no sólo se limita a ello sino que se refiere el artículo a qué aspectos se deben tener en cuenta en la gestión: esto es al uso racional de los recursos, la preservación del patrimonio natural y cultural, la diversidad biológica y la información y educación ambientales, confiando el criterio amplio de interpretación que debe seguirse en el tema.

Este proveer por parte de las autoridades constituye un verdadero imperativo y se relaciona estrechamente con la gestión, ya que hace hincapié en un conjunto de actividades a tener en cuenta en el desarrollo de la gestiones de cada jurisdicción.

El tercer párrafo es probablemente el más conocido y debatido del artículo, ya que establece la distribución de competencias en materia ambiental en el sistema e introduce la facultad de la Nación de dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Existe una importante discusión en torno al concepto, significado y alcance del término 'presupuestos mínimos' y a su vez las modalidades a tener en cuenta en las

leyes. El artículo 41, además de las referencias realizadas, ha modificado sustancialmente muchos elementos del sistema jurídico, operando cambios en distintos aspectos normativos, lo que implica un efecto cascada en un conjunto de temas asociados del sistema.

3.- El impacto en la gestión pública principales problemas

Las provincias y municipios en sus ámbitos y competencias han generado su legislación ambiental propia, la que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional.

La incorporación de la cláusula ambiental en la constitución en la Reforma de 1994 se establece en el capítulo sobre "nuevos derechos" y en esto acordamos que "el sentido del art. 41 está todavía en discusión, aunque esto ocurre con cualquier texto constitucional, aquí la novedad de la cuestión y la formulación abierta de la cláusula favorecen el debate. Cada interpretación puede tener una incidencia enorme en la vida política y económica del país. Por ello la discusión resulta animada y constante" (Étchichury, 2007: 17).

Hemos destacado que la definición de "lo ambiental" en la constitución, el alcance y significado de la temática va a tener una enorme trascendencia jurídica para el propio sistema jurídico, político e institucional y que está definiendo qué comprende, cuáles son los derechos y deberes, de quienes, de quienes, qué temáticas está involucrando el concepto de ambiente, cuál es el rol de las autoridades y el mandato que se les impone, entre los principales aspectos.

La definición de competencias en materia ambiental establece una clara relación en el sistema sobre las atribuciones y facultades legislativas en los distintos niveles de gobierno (tercer párrafo del artículo 41). Los aspectos que sí quedan para el debate son: el concepto y alcance de presupuestos mínimos, las indefiniciones del término y la diversidad de interpretaciones de los autores al respecto (Juliá, 2005).

Teniendo en cuenta los importantes cambios que se han operado, las leyes de presupuestos mínimos ambientales plantean algunos interrogantes, como los siguientes: cuál es su jerarquía en el sistema, qué relación tienen las leyes de presupuestos mínimos con los códigos de fondos -ya que los códigos en su relación con leyes generales o especiales muestran más clara su vinculación-, cómo interpretarán los jueces los conflictos entre normas, teniendo en cuenta que la ley general de ambiente fija un conjunto de principios a considerar.

Las tareas de aplicación e interpretación, como las de fiscalización y control de las normas ambientales son las que van delineando, en un primer momento, algunos de estos interrogantes y promueven la necesidad de elaborar las respuestas hasta tanto se consolide el nuevo orden que defina el sistema jurídico, político e institucional.

4.- Principales aspectos del proceso las leyes de presupuestos mínimos

Si observamos el proceso desarrollado en materia ambiental en Argentina a nivel nacional, las diferentes gestiones de gobierno posteriores a 1994 han dictado leyes de presupuestos mínimos haciendo uso de las atribuciones concedidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

El primer grupo de leyes sancionadas en 2002 -a pesar del momento de crisis en el que fueron sancionadas- tuvieron una importante repercusión y discusión en la doctrina jurídica ambiental en Argentina.

En este aspecto, destacamos la opinión que: "La sanción de las leyes de presupuestos mínimos durante los momentos de crisis vividos durante 2002, sin duda implicó correr el riesgo de una pérdida de trascendencia en la agenda institucional y política ante la percepción de problemas más urgentes y acuciantes" (Walsh, 2003:2).

Así se referencia que "en noviembre de 2002 comienza una etapa de labor legislativa tras el reconocimiento de la protección del medio ambiente. El legislador regula el alcance y contenido de la cláusula ambiental" (Maqueda, 2007:1).

Con posterioridad a la sanción de las primeras leyes (25688, 25670, 25675, 25612, 25831) se organizaron talleres de discusión y debate acerca del contenido de las normas dictadas y del alcance del concepto de presupuestos mínimos que aparecía en las mencionadas leyes, cuyos resultados también se difundieron en la publicación realizada por los organizadores de los encuentros de debate (FARN, 2004).

El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) solicitó la opinión de expertos en materia de derecho ambiental, un trabajo para dilucidar la temática y se realizaron informes sobre distintos aspectos vinculados al concepto de los presupuestos mínimos, alcance y significado y un conjunto de preguntas que se formularon desde el COFEMA para que los expertos contestaran. Todo ello con diferentes posiciones y matices conformó los informes de Rodolfo Walsh, Néstor Caferatta, Daniel Silva y Arnáscar Moyano.

"Más allá de los interesantes aportes doctrinarios que se han escrito y que nos refieren los antecedentes en el derecho comparado, la cuestión lejos de ser una cuestión de debate doctrinario o académico, habrá de ser necesariamente una construcción política, y en este caso coincide con la opinión del Dr. Sabsay, en cuanto a la definición, caso por caso, del alcance de los presupuestos mínimos, debería ser fruto de consenso entre la nación y las provincias" (Silva, 2003: 8).

Como consecuencia de los mencionados informes y las posiciones encontradas sobre el alcance y significado de las leyes de presupuestos mínimos se trataron las temáticas en numerosas reuniones del COFEMA y hubo resoluciones haciendo referencia a la problemática.

La opinión de Rouges al respecto nos dice que "más allá que se puede coincidir o no con las definiciones o conceptos del COFEMA sobre cuáles deben ser las nor-

mas de presupuestos mínimos no se debe confundir el rol que le corresponde a este organismo en la materia. Es el Congreso Nacional quien debe determinar cuáles son las leyes de presupuestos mínimos y es el Poder Judicial el máximo intérprete de su contenido" (Rouges, 2005:127).

Las discusiones técnicas se plantearon en el COFEMA sobre la reglamentación de las leyes 25670 y 25612 donde se convocaron a discutir el proyecto de reglamentación a técnicos y representantes de las distintas provincias, la nación y la ciudad autónoma de Buenos Aires, lo que culminó con recomendación y la descripción del debate de los problemas detectados y las dificultades para su reglamentación.

En este sentido, "para analizar las causas de la inadmisión demora de la operatividad de la ley de residuos industriales y actividades de servicios, más allá de merecer nuestra crítica que el legislador nacional no haya aprovechado el camino andado por la ley de residuos peligrosos para ser considerada ley de presupuestos mínimos, merece también nuestro reparo de índole constitucional parte de su articulado" (Rouges, 125).

Las leyes dictadas con posterioridad, en otras gestiones de gobierno, se corresponsabilizan con otros tipos de discusión, entre ellas la ley de bosque nativo, de quema y de glaciares. La ley de bosques nativos con un tratamiento mediático muy fuerte como presión para su sanción por parte de organizaciones no gubernamentales. La ley de quema que pasó prácticamente desapercibida para la doctrina y la ley de glaciares que también contó con un proceso de discusión, veto y reelaboración.

Esta breve descripción es a los efectos de resaltar que las principales preguntas y dudas aún no se han dilucidado en la temática. Cómo interpretan los jueces las leyes de presupuestos mínimos, si se prioriza la ley general sobre otras regulaciones como las civiles, penales, mineras, etc.

Las provincias se encuentran en un proceso de complementación de las leyes de presupuestos mínimos en algunos temas y es en materia de bosque nativo probablemente donde más se ha avanzado en la complementación y hoy existen conflictos políticos institucionales que permiten observar el análisis, los debates y la interpretación de los mismos.

Producto de la implementación y complementación de las políticas fijadas a nivel nacional son los conflictos que se generan en cada jurisdicción y, en algunos casos, llevándose a instancias judiciales y administrativas. Un ejemplo de ello es la argumentación de la Defensoría del Pueblo de la Nación ante el pedido de análisis de la ley de bosque nativo de la provincia de Córdoba 9814 y sus contradicciones con la ley de presupuestos mínimos. Desde el Informe Especial de la Defensoría del Pueblo de la Nación (en respuesta a la Solicitud de Intervención vinculada a la inconstitucionalidad, solicitada por la UNC), en el punto Análisis sobre la Ley 9814 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (pág. 8): "(...) no obstante, de la lectura de la ley 9814 y los decretos reglamentarios 170 y 1476 -y su comparación con la ley nacional- y las consultas realizadas puede determinarse que estaría

incumpliendo la ley nacional en los siguientes aspectos..." (Defensoría del Pueblo de la Nación).

El proceso de inserción de las políticas ambientales en el sistema jurídico, político e institucional es paulatino, progresivo y cada gestión política va incorporando y dinamizando las diferentes temáticas con lo que debemos observar el proceso en el tiempo de tal manera de percibir el impacto que produce en los territorios y en las actividades concretas.

Reflexiones finales

La primera instancia para observar la implementación de la temática ambiental y el desarrollo del nuevo orden ambiental es a nivel nacional con las leyes de presupuestos mínimos, las temáticas que se regulan, los mínimos que se establecen.

El proceso de ejecución de los presupuestos mínimos en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina se encuentra en pleno desarrollo y es importante seguir, por una parte, el curso que asume en los diferentes niveles jurisdiccionales (nación, provincias y municipios), y por otro, los significados y alcances que adquieren con sus correspondientes discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.

Cada proceso en las diferentes temáticas en las que se han dictado presupuestos mínimos ha seguido su propia dinámica y hemos tratado de reflejar algunos ejemplos de acuerdo a las diferentes gestiones y desarrollos.

Existen numerosas temáticas en las que no se han establecido los mínimos en las que el Congreso Nacional podría tratar y sancionar de acuerdo a la trascendencia que adquirirían los temas y que integren la agenda política actual o futura.

Bibliografía

- BEC, E. - FRANCO, H.J. (2010) *Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica*, Cathedra Jurídica, Buenos Aires.
- BRANES, Raúl (2000) *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.
- (2001) *Informe sobre desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano*, México, PNUMA, oficina regional para América Latina.
- BOURDIEU, P. (2001) *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, 2ª edición, Barcelona.
- BASTONS, J.I. (2007) "Características de la protección ambiental en la Constitución Nacional Argentina" *Revista de Derecho Ambiental*, N° 9, Lexis Nexis, Buenos Aires.
- CAFFERRATA, N. (2003) *Informe sobre presupuestos mínimos para el COFEMA*, Buenos Aires.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, informe presentado ante a la Universidad Nacional de Córdoba, agosto de 2012.
- ETCHICHURY, H. (2006) *Tres enfoques sobre el desarrollo del medio ambiente*. Lerner, Córdoba.

- FALBO, A. (2007) "La Constitución Nacional y la construcción jurídica del bien ambiente", SIA 10/10/2007 JA 2007 IV 1189.
- JULLA, M.S. - del CAMPO, C. - FOA TORRES, J. (2013) *Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos*, Lerner, Córdoba.
- JULLA, M.S. - DEL CAMPO, C. - FOA TORRES, J. "La institucionalización ambiental en Argentina", Lerner, Córdoba, 2009.
- JULLA, M. - FOA TORRES J. (2012) "La protección del bosque nativo en Argentina: aspectos político-institucionales", en Zlatá Drnas de Clément (Dir.) *Cuaderno de Derecho Ambiental* n° 3, Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- JULLA, M.S. - FOA TORRES, J. (2012) "Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico", *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, Año 1, Nro2, Enero Junio 2012, pp.123-137.
- JULLA, M.S. (2005) "Reflexiones y aportes para la Construcción de teoría en Derecho Ambiental" *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- MAQUEDA, J. C. (2007) "Derecho Ambiental Constitucional", *Revista de Derecho Ambiental*, N° 11, julio-septiembre, Lexis Nexis, p. 13.
- MOYANO, A. (2003) "Aplicabilidad de las normas ambientales que se sancionan en cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional". Informe para COFEMA, Buenos Aires.
- PIGRETTI, E. A. (1993) *Derecho Ambiental*. Ed. De Palma, Buenos Aires.
- QUIROGA LAVIÉ, H. "El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional." *La Ley*, T.1996-B, sección Doctrina, p. 950-960.
- ROUGES, C. (2005) "La ley de residuos industriales y de actividades de servicios las causas de su inoperatividad", *Revista de Derecho Ambiental* N° 2, abril-jun, Lexis Nexis.
- SILVA, C.D. (2003) "La distribución de competencias normativas y ejecutivas entre la nación y las provincias en materia ambiental", Informe para COFEMA, Buenos Aires.
- TAWIL, G. "La cláusula ambiental en la constitución", *La Ley*, 1995-B-1291.
- VALLS, M. (1992) *Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- WALSH, R. (2003) Informe elaborado para el COFEMA, Buenos Aires.