

# EL ESCENARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN SAN LUIS

*Marta Susana Juliá\* ~ María Eugenia Pérez Cubero\*\**

**Resumen:** El presente artículo se propone analizar la formulación normativa de la política ambiental en la provincia de San Luis a partir del escenario del marco jurídico, político e institucional alcanzado por el sistema a nivel nacional. La construcción de la política ambiental en Argentina, formulada en normas desde la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución y el proceso de sanción de las leyes de presupuestos mínimos, constituye un desarrollo que determina y condiciona las políticas provinciales ambientales en diferentes aspectos. Es importante analizar estos aspectos para poder comprender algunos matices de la política ambiental expresada en las normas.

**Palabras clave:** Formulación normativa; Política ambiental; Política ambiental en la provincia de San Luis.

## Introducción

La construcción de las políticas ambientales en Argentina viene desarrollándose en los últimos cuarenta años aproximadamente, poniendo énfasis en distintas temáticas, de acuerdo a los momentos históricos, al impacto y desarrollo de los problemas ambientales internacionales y regionales, con diferentes manifestaciones jurídicas e institucionales.

A poco de profundizar en el ciclo de las políticas públicas y tratar de desentrañar los principales aspectos a tener en cuenta, nos encontramos con una multiplicidad de factores, relaciones e interacciones que es imprescindible comprender para poder abordar en nuestro caso las políticas ambientales.

Destacamos que “las normas, los procedimientos, los programas de acción, los actores que se ven involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el status quo, con el propósito de resolver un problema público determinado las políticas públicas (en sus distintas fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes los eligen, las diseñan y las implementan”.<sup>1</sup>

Las modalidades que se observan en materia institucional han tenido su particular desarrollo en las últimas décadas, generando y ampliando los espacios gubernamentales para atender los problemas ambientales y para ejecutar las políticas diseñadas. Tanto a nivel nacional con una evolución hacia la jerarquización y ampliación del espacio, como en las provincias que claramente han ampliado los sectores ambientales, también en

---

\* Abogada (UNC), Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la UNC. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba. Contacto: dramartajulia@gmail.com

\*\* Abogada (UNC), Magister en Derecho Ambiental y Urbanismo por la Universidad de Limoges (Francia), Especialista en Derecho Ambiental (UNL), Doctoranda en Ciencia Política en el Centro de Estudios Avanzados (CEA-UNC), Becaria Doctoral del CONICET. Docente en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Contacto: eugenia.perezcubero@gmail.com

<sup>1</sup>MERINO, MAURICIO y CEJUDO, GUILLERMO .M. (2010) “Introducción” En: MERINO, M Y CEJUDO G.M (comp.) *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de Política Pública*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010, p.33.

jerarquía y visibilidad en las gestiones gubernamentales provinciales, la dimensión ambiental viene extendiéndose y desarrollándose para gestionar la temática.<sup>2</sup>

Asimismo, en la manifestación jurídica de las políticas ambientales podemos afirmar por una parte que se produce un enorme impacto en el sistema jurídico con la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución Nacional y con el dictado de las leyes de presupuestos mínimos a nivel nacional. Por otra parte, en su manifestación jurídica en las distintas provincias se observa desde su regulación en las constituciones provinciales, en leyes provinciales generales de ambiente y en la regulación específica de los recursos naturales de su territorio mediante un importante desarrollo normativo provincial, que en algunas provincias cuenta con material normativo ambiental muy relevante, en muchos casos pioneras en el diseño de normativas ambientales.

En el presente trabajo nos proponemos profundizar algunos aspectos de las políticas ambientales formuladas en normas, describiendo la extensión y alcance de las políticas expresadas en el marco normativo ambiental nacional, la incidencia y condiciones que establecen esas políticas a las provincias, para destacar el camino que transcurre desde la formulación hasta la ejecución de las normativas en el territorio. Todo ello en su manifestación en la provincia de San Luis como caso objeto de estudio.

En primer término abordamos las políticas nacionales ambientales con la descripción desde la incorporación de la cláusula ambiental a nivel constitucional y en las leyes de presupuestos mínimos que han sido sancionadas hasta el momento. Todo ello constituye el escenario jurídico ambiental, instaurado en el nuevo orden ambiental a partir de 1994, al cual deberán adaptarse las provincias.

En segundo término, vemos la importancia de observar y analizar las condiciones establecidas por las leyes de presupuestos mínimos a las provincias para su cumplimiento e implementación, con algunos ejemplos de las diferentes normas. Lo que implica cumplir los mínimos y las condiciones necesarias para su aplicación.

En tercer término, es importante tener en cuenta que existía un escenario jurídico ambiental en el marco constitucional provincial, el que era preexistente a la reforma de la Constitución Nacional, lo que construyó el escenario de la política provincial en materia ambiental, que luego, debió armonizarse con la reforma constitucional nacional.

En cuarto término, se observará la formulación normativa de la política ambiental en la provincia de San Luis en el marco del análisis realizado con dos expresiones concretas, por una parte la constitución provincial y la ley N° 0749-2010 que aprueba el Plan Maestro Ambiental 2010-2020; y por otra parte su expresión en las leyes provinciales que hacen referencia a las leyes de presupuestos mínimos nacionales. Por último, se realizarán algunas reflexiones finales para comprender este recorrido normativo.

## **I. Las políticas nacionales ambientales**

Nuestra propuesta para el análisis de la política ambiental actual parte de la idea que debemos indagar en la trama de la construcción de la política ambiental en Argentina y en los problemas emergentes de su incorporación – o no – en la agenda pública, teniendo en cuenta la opinión de los distintos actores políticos, funcionarios,

---

<sup>2</sup> JULIÁ, MARTA S., DEL CAMPO, M. C., FOA TORRES, J. *La institucionalización ambiental en Argentina*, Lerner, Córdoba, Argentina, 2009. JULIÁ Et. *Al Formulación de políticas públicas ambientales*, Lerner, Córdoba, Argentina, 2013.

doctrinarios, juristas, técnicos, y profesionales que forman parte o trabajan en las instituciones y son quienes en forma permanente reconstruyen la política para su implementación.

En nuestro análisis de la realidad jurídico ambiental 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 que a nivel nacional se produce con la reforma de 1994.<sup>3</sup>

El sistema político institucional Argentino tiene desde la propia definición constitucional, en su diseño como un sistema representativo,<sup>4</sup> republicano<sup>5</sup> y federal,<sup>6</sup> una modalidad propia y una estructura y dinámica que es necesario considerar ante la irrupción de la cuestión ambiental en el sistema (entendiendo por ello la inclusión de la temática en el texto mismo de la Constitución Nacional con la Reforma de 1994).

La Constitución Nacional determina y organiza la estructura jurídica e institucional del sistema; fija competencias y jurisdicciones; establece un sistema de gobierno representativo-republicano y federal (Art. 1 CN); permite conocer los derechos y deberes y a quien le corresponde legislar y gestionar, con que atribuciones y cuáles son los límites en cada caso para llevar adelante las funciones. En este sentido influye sobre el derecho ambiental cuando fija las bases del derecho argentino, atribuye funciones a los tres poderes y distribuye la competencia entre el gobierno federal y provincial.

En el orden jurídico argentino no estaba incorporada la temática ambiental de manera específica hasta la reforma de la Constitución. Para describir cómo se introduce la temática en la Constitución pueden ser considerados dos aspectos: un aspecto es la recepción de la problemática ambiental en relación con los derechos, deberes y garantías de los habitantes; y otro aspecto es la incorporación de lo ambiental en la organización de los poderes del estado. El sistema representativo, republicano y la forma federal de gobierno presentan ciertas particularidades que nos interesa destacar:

1. La existencia de una descentralización territorial del poder en el Estado, en tres

---

<sup>3</sup> JULIÁ, MARTA SUSANA “Aproximación a la institucionalización ambiental”, En: *Anuario XII edición homenaje a los 25 años del CIJS (1985-2010)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, Córdoba, 2010 p. 57-70.

<sup>4</sup> **Sistema Representativo:** Democracia indirecta reflejada en el Art. 22 de la CN: “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes [...]*”, los funcionarios públicos son meros mandatarios de la voluntad popular. Aunque con la Reforma de 1994 se incorporan mecanismos de democracia semi-directa como la iniciativa (derecho ciudadano a presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados salvo materias expresamente excluidas: reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal) y la consulta popular (que puede ser vinculante en cuyo caso estamos frente a un referéndum, donde el voto es obligatorio y en caso de voto afirmativo del proyecto por el pueblo lo convierte en ley promulgándose de manera automática; o puede tratarse de una consulta no vinculante como lo es el plebiscito, donde el voto no es obligatorio) consagradas en los Arts. 39 y 40.

<sup>5</sup> **Sistema Republicano:** Basado en el control, división y equilibrio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, cuyo principal fin es la garantía de las libertades individuales. Algunos de los principios que lo caracterizan son: Constitución escrita, Separación de poderes, Elegibilidad de los funcionarios, Periodicidad de los mandatos, Responsabilidad de los funcionarios, Publicidad de los actos de gobierno, y Existencia de partidos políticos.

<sup>6</sup> **Sistema Federal de gobierno:** Las provincias conservan según el Art. 121 de la parte orgánica de la CN “[...] todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales [...]”. Significa que coexisten dos órdenes jurisdiccionales y por ende un doble nivel de decisión: nacional y provinciales o estatales.

niveles de gobierno: Nación, Provincias, Municipios con atribuciones y funciones propias; 2. Las jurisdicciones y competencias en materia ambiental están definidas constitucionalmente.

En cuanto a la existencia en su estructura de tres niveles de gobierno, ello configura una particularidad del sistema jurídico argentino, ya que los distintos niveles permiten observarlos como especies de subsistemas que se relacionan entre sí, mantienen jurisdicciones y competencias diferentes y en numerosas situaciones se superponen y son concurrentes.

El escenario que nos estructura la Constitución Nacional en nuestro sistema federal se inicia con la asignación de competencias y jurisdicciones, para lo cual es determinante profundizar y acotar la estructura normativa del sistema jurídico argentino para el análisis de situaciones concretas, esto permite conocer a quién le corresponde legislar, a quién gestionar y con qué atribuciones y límites. En cada nivel de gobierno, de acuerdo a la política ambiental que determinen, y a la distribución de funciones entre los distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se fijan constitucionalmente las atribuciones que tiene cada sector en materia ambiental.

Según la terminología de la Segunda Parte de la Constitución, tanto el Gobierno Federal (Parte 2, Tit. I), como los Gobiernos de Provincia (Parte 2, Tit. II), son “Autoridades de la Nación” y así se titula dicha parte orgánica que estructura la distribución del poder en el Estado.

El gobierno federal tiene un conjunto de atribuciones que le son propias (Art. 126 CN); por su parte el gobierno provincial posee también atribuciones y competencias, entre ellas se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno federal (Art. 122 CN), ejercen un poder constituyente constituido, secundario o derivado del poder constituyente nacional, cuando dictan su Constitución Provincial (según el nuevo Art. 123 CN) asegurando la autonomía municipal en los diferentes órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, pueden celebrar convenios internacionales para el desarrollo económico y social cumpliendo ciertos requisitos legales (Art. 124 primera parte CN), y como sostiene el Art. 124 CN in fine a ellas corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por todas estas facultades que poseen las provincias en su marco territorial se ha sostenido que son autónomas en tanto cuentan con el poder de legislar, auto-administrarse y tienen facultades para organizar la jurisdicción y competencia de los tribunales inferiores así como dictar las normas de procedimiento para litigar ante ellos; por último el gobierno municipal, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 123 CN que remite al Art. 5 CN obliga a las provincias en sus Constituciones asegurar la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal.<sup>7</sup>

En este escenario constitucional es donde se inserta e identifica lo ambiental en nuestro sistema jurídico, político e institucional. Para comprender el análisis del artículo y su impacto debemos profundizar en las políticas ambientales actuales (formuladas y en proceso de ejecución en la gestión), para lo cual, en una primera aproximación, debemos considerar los principales acontecimientos normativos en el contexto histórico, económico, cultural, temático y político que inciden en la agenda ambiental, para

---

<sup>7</sup> SAGUES, NESTOR P. *Elementos de derecho constitucional*, 3ra. Ed, Tomo II, P. 1, Buenos Aires, Astrea, 2003.

describir la manera en que ha quedado configurada la política ambiental hasta el momento.

Cuando se trata el artículo por parte de los Convencionales Constituyentes se expresa que “Resulta necesario entonces llevar este derecho hoy "innominado" a una consagración constitucional expresa, que será piedra angular para la implementación de una política ambiental a nivel nacional. Por no existir una norma expresa de carácter constitucional, el poder de policía ambiental se encuentra en nuestro país repartido entre las administraciones provinciales y la administración federal”.<sup>8</sup>

En el sistema jurídico, político e institucional de Argentina, tal como queda configurado con la construcción a nivel constitucional, en función de lo establecido en el artículo 41, con posterioridad a la norma constitucional nos conduce al diseño normativo de las políticas ambientales que en el ámbito nacional se manifiestan en las leyes de presupuestos mínimos donde se establece la política ambiental nacional mínima para todo el territorio de la República Argentina.

Desde la sanción de la constitución en 1994 hasta 2002 no se sancionan a nivel nacional leyes de presupuestos mínimos, si bien en materia institucional se desarrolla y ejecutan políticas ambientales, no se tradujo en normas de este tipo. Hasta aquí se configura un escenario nuevo pero con un fuerte acento en lo constitucional.

Otro escenario se configura con las políticas nacionales formuladas en las leyes de presupuestos mínimos ambientales que comienzan a delinearse desde 2002 y a la fecha han incursionado en diferentes temáticas (general ambiental, agua, residuos, PCBs, información pública, bosques, glaciares, quema). Estas políticas de presupuestos mínimos establecidas a nivel nacional significan un proceso de implementación por parte de las instituciones ambientales al incorporarlas en sus propios sistemas normativos y adecuar sus normativas a las nuevas exigencias.

Desde 2002 se han dictado 11 leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en diferentes momentos de la vida política institucional argentina, que podemos dividir en períodos que se corresponden con diferentes gestiones políticas.

TEMÁTICAS	AÑOS	GESTIONES DE GOBIERNO
Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio; Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs; Ley General del Ambiente; Régimen de Gestión ambiental de Aguas.	2002-2003	Eduardo A. Duhalde
Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.	2003-2007	Néstor C. Kirchner
Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos; Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema; Régimen de presupuestos mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario.	2007-2011	Cristina E. Fernández de Kirchner

<sup>8</sup> CONSTITUCIÓN NACIONAL, DIARIO DE SESIONES. 1994 Sesión artículo 41, p.181.

Sistema Federal de Manejo del Fuego	2011-2015	Cristina Fernández de Kirchner
Gestión de envases vacíos de productos fitosanitarios. Incorporación (Art. 22 bis) a la Ley del Sistema Federal de Manejo del Fuego.	2015-2019	Mauricio Macri

La elaboración de las normas de presupuestos mínimos, configura una etapa que se inició en julio del año 2002 y continúa aún en desarrollo por estos días. En orden cronológico, las leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental sancionadas hasta el momento son: 1. Ley 25.612 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; 2. Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs; 3. Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente; 4. Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas; 5. Ley 25.831 Información Pública Ambiental; 6. Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios; 7. Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; 8. Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema; 9. Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; 10. Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego; 11. Ley 27.279 Gestión de envases vacíos de productos fitosanitarios; y 12. Ley 27.353 que incorpora a la Ley 26.815 el supuesto de incendios de superficies de bosque nativo que mantendrán su categoría de conservación asignada de acuerdo al ordenamiento de los bosques nativos.

Podemos observar el dictado de leyes de presupuestos mínimos en diferentes temáticas y en las distintas gestiones de gobierno, seleccionándose problemáticas específicas que llegaron como proyectos de leyes y en su tratamiento los legisladores consideran trascendente fijar los mínimos nacionales a cumplir.

En el análisis del contenido de la ley general de ambiente que fija los objetivos de la política ambiental nacional, principios, instrumentos de política y gestión, daño ambiental, entre los principales aspectos, y en el resto de las temáticas sobre las cuales se ha normado en leyes de presupuestos mínimos nos muestran una primera agenda de temas ambientales que se consideraron relevantes en los distintos momentos en que se sancionaron las diferentes normas donde se encuentran regulados.

El marco normativo nacional actual requiere de un estudio detallado de sus políticas porque ello permitirá observar la construcción de estrategias que se han desarrollado para la ejecución de las políticas ambientales en el territorio.

Lo anteriormente destacado nos permitirá vincular la relación entre el escenario planteado por la política nacional y las políticas provinciales en materia ambiental, y en este trabajo observar su principal impacto en la provincia de San Luis.

## **II. Condiciones de ejecución de las políticas nacionales**

Las políticas nacionales formuladas en las leyes de presupuestos mínimos, establecen un conjunto de condiciones para su aplicación, que en algunos casos las exigencias mínimas son alcanzables o ya existentes en las regulaciones provinciales y en otros son muchas las exigencias que las provincias tienen que cumplimentar.

En este sentido, se puede afirmar que las condiciones que se establecen para su cumplimiento, de acuerdo a algunas interpretaciones también pueden configurar

restricciones y en algunos casos hasta constituyen una injerencia en las políticas provinciales que deben desarrollarse para la implementación de las mismas. Ante la sanción de las primeras leyes de presupuestos mínimos algunos autores plantearon inclusive su posible inconstitucionalidad atento que se inmiscuían en las materias reservadas por las provincias.<sup>9</sup>

En el caso de la ley general al fijar los objetivos de la política, los principios, y la obligación de incorporar previsiones de carácter ambiental en todas sus decisiones está imponiendo un conjunto de aspectos de gran relevancia ambiental, que conjugado con el principio de progresividad les llevará a las provincias un tiempo de incorporación y cumplimiento de los mismos.

Las exigencias de las leyes de presupuestos mínimos contienen distintos tipos de condiciones para las provincias en sus aspectos institucionales, fijando autoridades de aplicación por ejemplo, identificando áreas a cargo de implementar las políticas, o bien bajo la modalidad de prohibiciones o plazos para el cumplimiento de objetivos, etc.

Para establecer algunos ejemplos en las normativas dictadas por la nación hacemos referencias a exigencias de distinto tipo en las diferentes normas:

En el caso de la ley de gestión y eliminación de PCBs es una obligación con plazo la eliminación y descontaminación con el objetivo de concluir con el uso de estas sustancias. Contiene aspectos administrativos y sancionatorios y obligaciones de tipo institucional.

La ley general fija los objetivos de políticas que deben lograrse en el tiempo, los principios, los instrumentos de política y de gestión ambiental, la jerarquía o centralidad de la ley general como ley marco en la interpretación y aplicación de las normas ambientales, con obligaciones concretas para las provincias como por ejemplo integrar en sus decisiones previsiones de carácter ambiental, el uso de la evaluación de impacto ambiental, y la realización de audiencias públicas en sus procedimientos, entre otros.

En el caso de la ley de gestión ambiental de aguas, contiene definiciones, crea los comités de cuencas hídricas y les encomienda la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos, así como colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas, y establece la obligación de considerar las cuencas hidrográficas para la gestión de las aguas interjurisdiccionales cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo.

La ley de gestión de residuos domiciliarios establece por su parte la obligación para las provincias de establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la ley y establecer 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.

En el caso de la ley de ordenamiento territorial del bosque nativo las exigencias hacia las provincias tienen que ver con plazos para la ejecución, modalidades en que debe realizarse el ordenamiento, la representación en un mapa, una autoridad de aplicación designada, el cumplimiento de las formas de participación en que se exige el ordenamiento, criterios de sustentabilidad que deben tenerse en cuenta para el

---

<sup>9</sup> MOYANO, AMÍLCAR, Informe al Consejo Federal de Medio Ambiente, inédito, 2003.

ordenamiento, prohibición de actividades hasta tanto se ordene, entre numerosas precisiones que establece la norma. “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”.<sup>10</sup>

Los ejemplos descriptos nos muestran como cada mínimo establecido por las diferentes leyes incorpora un conjunto de condiciones que las provincias deben cumplir para implementarlas, en muchos casos están además condicionadas a un proceso de consenso y articulación en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) al que las propias normas remiten para su realización. Dos casos de los mencionados, utilizaron esa nueva modalidad de reglamentación concertada: La ley de gestión y eliminación de PCBs reglamentada en consenso por las provincias en el ámbito del COFEMA por Decreto 853/2007; y la ley de protección ambiental de bosques nativos, también reglamentada en el ámbito del COFEMA por Decreto 91/2009.

Todo esto configura un escenario nuevo, cambiante y en construcción, ya que parte de un proceso de generación de nuevas políticas de presupuestos mínimos a nivel nacional, que establece condiciones a las provincias para diseñar su propia normativa y accionar.

### **III. Algunos aspectos a observar en el escenario constitucional preexistente en las provincias**

Cuando se observan las políticas ambientales que se expresan en normas en el sistema jurídico podemos encontrar por una parte la formulación de políticas generales y los compromisos que el estado asume a nivel internacional plasmado en normas (tratados, convenios, etc.) los que fijan el marco o estructura normativa desde el cual se deben implementar las políticas y que configuran su diseño y ejecución.

En la formulación normativa de las políticas ambientales en las provincias se observa una situación similar, ya que por una parte los marcos normativos establecidos por las políticas nacionales son los que condicionan la amplitud y autonomía de las políticas provinciales, en sus ámbitos de competencia; y por otro lado, se configuran todas las políticas propias de cada provincia en el poder no delegado.

En cada provincia en sus áreas ambientales se diseñan políticas que permiten la ejecución de las políticas nacionales y provinciales en la materia y es allí, donde podemos observar que una política institucional forma parte de un entramado de políticas que se encuentran íntimamente vinculadas y suponen el estudio y profundización a partir de distintas perspectivas o visiones, que consideramos de gran trascendencia para el desarrollo teórico y metodológico de esta materia.

En Argentina no se manifiesta la intención de incorporar la temática ambiental a nivel nacional, hasta que se realiza la reforma constitucional de 1994, si bien pueden encontrarse referencias en doctrinarios ambientales ya que la problemática estaba presente con anterioridad.

---

<sup>10</sup> JULIÁ, MARTA S., “La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”, en: *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 6, n° 6, UNL, p. 176, Santa Fe, 2010.



A partir del movimiento de reformas constitucionales europeas en la década del setenta se producen cambios en las constituciones latinoamericanas en los ochentas y ello va a tener su primera repercusión en Argentina en el movimiento de reformas constitucionales provinciales que se realiza a partir de 1986 en adelante conformando el que hemos denominado como escenario preexistente en las Constituciones Provinciales.

Entre las provincias vamos a distinguir, en función de la incorporación de la problemática ambiental, aquellas que tienen constituciones vigentes que han sido dictadas con anterioridad a 1983 y las dictadas con posterioridad a dicha fecha y es resultado del proceso de reformas que describimos. En las primeras prácticamente no existe el tratamiento de la problemática, pero si hay referencias a la temática del agua, al manejo de los recursos naturales y a los organismos que intervienen en el mismo. En las segundas, ya existe una concepción e incorporación de la problemática ambiental luego de la difusión internacional que esta obtuvo con posterioridad a la reunión de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano en 1972.

Las provincias que no reformaron en el marco del proceso de reformas que destacamos (proceso de los ochentas e inicio de los noventa), suman un total de nueve y son las siguientes: Mendoza (1916), Entre Ríos (1933), Chaco (1957), Chubut (1957), Neuquén (1957), Santa Cruz (1957), Misiones (1958), La Pampa (1960) y Santa Fe (1962).

En las otras provincias, en sus textos se han incluido nuevos conceptos, entre los que se destacan los relacionados con la temática ambiental. Estas catorce constituciones, con sus respectivas fechas de sanción, son las siguientes: San Juan (1986), Jujuy (1986), Santiago del Estero (1986), Salta (1986), La Rioja (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987 y 2001), Río Negro (1988), Catamarca (1988), Tucumán (1990), Formosa (1991), Tierra del Fuego (1991), Corrientes (1993) y Buenos Aires (1994).

En la apreciación de los propios constitucionalistas podemos encontrar que “En las constituciones reformadas con posterioridad a la reunión internacional sobre “Ambiente Humano” realizada en 1972 en Estocolmo, se observa la inserción de la temática ambiental. Ello se manifiesta, entre otros casos, en las reformas realizadas en las constituciones de las provincias argentinas, donde el proceso se inicia a partir de en 1986 incorporando la temática ambiental en los textos de las constituciones de las provincias de Córdoba (1987), La Rioja (1986), Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), etc.<sup>11</sup>

En las Constituciones que describimos, ya que hay constituciones que se modificaron con posterioridad a la reforma nacional, se han incorporado una serie de conceptos relativos al ambiente en el ámbito de los derechos, declaraciones y garantías, se hace referencia así, entre otros, al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la protección de la pureza del ambiente, el derecho a un medio ambiente y calidad de vida adecuados; como deberes de todas las personas se menciona el de evitar la contaminación y participar en la defensa ecológica; y con relación a las políticas especiales del estado o como deber del estado se enumera el de promover la preservación, protección y defensa del ambiente.

Todos los conceptos antes mencionados se han incluido en un capítulo especial, en algunas constituciones, designándolos como ecología, política ecológica y medio ambiente, medio ambiente y calidad de vida, ejemplo de ello son las constituciones de la provincia de Córdoba, San Luis, San Juan y Tierra del Fuego.

---

<sup>11</sup> ORTIZ PELEGRINI, Miguel Angel Et All. *Las constituciones provinciales*. Lerner, Córdoba, 1994, p.11.

Algunas constituciones hacen referencia a la acción de amparo, como acción que puede interponer cualquier persona para evitar la violación de los intereses ecológicos (La Rioja, San Juan, San Luis, Córdoba, Río Negro) y en algunos casos remiten a la ley que legitimará procesalmente a los habitantes para accionar por intereses ecológicos, como en Salta y Río Negro.

En algunas constituciones se crea la figura del Defensor del pueblo dentro de la estructura del estado y en lo que se refiere a la organización de los poderes del estado se han incorporado referencias al medio ambiente en las obligaciones del Poder Legislativo: protección y fomento de los recursos naturales, dictado de leyes que protejan el medio ambiente y que preserven los recursos naturales, con diversas fórmulas. También en las atribuciones y competencias de los municipios, tanto en las atribuciones del Poder Ejecutivo como del Concejo Deliberante.

Valls comenta con relación a las constituciones que “Las sancionadas por las provincias argentinas en la década de los ochenta consagran generalmente: 1.El derecho al ambiente 2. El deber de preservarlo y 3.La legitimación de todo individuo para hacer valer este derecho”.<sup>12</sup>

Todo ello, forma parte de los principales antecedentes en materia constitucional, que se desarrolló tanto en la región latinoamericana como en el propio sistema argentino, ocurrido en las provincias hasta el momento en que se reforma la constitución nacional en 1994.

Este desarrollo permitió que las provincias diseñaran sus propios escenarios para la implementación de políticas, que generaran áreas ambientales, que dictaran sus propias leyes ambientales, que regularan sus recursos naturales con aspectos ambientales y construyeran su propia modalidad de gestionar el ambiente en sus territorios.

#### **IV. La formulación jurídica de la política en la provincia de San Luis**

Una vez determinados los objetivos de la política ambiental nacional, los principios y los instrumentos de política y de gestión, entre otros elementos, como un presupuesto mínimo de protección, comienza una labor de implementación o complementación por parte de las provincias en tanto pueden exigir más pero nunca menos del mínimo establecido. El desarrollo normativo en la última década en las provincias argentinas permite indagar en la formulación de las políticas ambientales, y en particular, su estudio en la provincia de San Luis nos proporcionará información relevante acerca de la situación actual en el tema.

Para profundizar en la formulación de las políticas ambientales en la provincia de San Luis, es preciso observar la introducción de la temática en la Constitución Provincial. Como fuera señalado en el apartado precedente, ya en ese año un conjunto de provincias argentinas reformaron y actualizaron sus constituciones, producto del movimiento de reformas ocurrido primero en Europa y luego en distintos países de América Latina que incorporaron nuevas temáticas, reconocieron nuevos derechos y actualizaron diferentes aspectos.

La Constitución de la Provincia de San Luis data del año 1987, anterior a la reforma constitucional nacional, y prevé desde su preámbulo la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la estructura de su gobierno y el

---

<sup>12</sup> VALLS, Mario, *Derecho ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 76.

reconocimiento del orden municipal: “[...] proteger la familia, la salud, el medio ambiente y los recursos naturales, asegurar el acceso y permanencia en la educación y en la cultura [...], instituir un adecuado régimen municipal; organizar el Estado Provincial bajo el sistema representativo republicano de acuerdo a la Constitución Nacional, en una democracia participativa y pluralista [...]”.

Entrando ya en el cuerpo del texto de la Constitución, en el Capítulo I sobre “Declaraciones, derechos y garantías”, en cuanto al medio ambiente y la calidad de vida, el Art. 47 de la Constitución Provincial (en adelante CP) establece que:

*“Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de conservarlo. Corresponde al Estado Provincial prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados. Crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Toda persona por acción de amparo puede pedir la cesación de las causas de la violación de estos derechos. El Estado debe promover la mejora progresiva de la calidad de vida de todos los habitantes de la Provincia”.*

Como vemos, el Art. 47 *in fine* de la CP establece una acción popular que puede interponer toda persona para la cesación de actividades de daño ambiental colectivo. Por su parte el Art. 45 de la CP contempla la acción de amparo general.

En el Art. 88 los constituyentes provinciales reafirman una reivindicación histórica, luego establecida en el Art. 124 *in fine* de la Constitución Nacional con respecto al dominio originario de los recursos naturales que se encuentren en su territorio y agrega las características del dominio pleno, imprescriptible e inalienable, sobre todas las sustancias minerales, hidrocarbúricas, fuentes naturales de energía o de cualquier otra naturaleza, así como reivindica el dominio provincial del patrimonio acuífero de la provincia, declarándolo de interés público.

Incorpora la CP en el Capítulo VII y VIII las figuras de la Iniciativa Popular y la Consulta Popular respectivamente, estableciendo en el Art. 97 los requisitos para el primer instrumento de participación ciudadana propositiva y las temáticas excluidas:

*Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que son avalados con el porcentaje que la misma determine, el que debe ser superior al ocho por ciento del padrón electoral. No puede plantearse por vía de iniciativa popular, los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma de la Constitución.*

En el Art. 98 se establecen las condiciones para la participación consultiva:

*Mediante el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Legislatura, se puede someter a consulta popular de los electores, cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular.*

A su vez, la figura del Defensor del Pueblo que se ha incorporado en diferentes constituciones provinciales siendo pioneras en la incorporación, se desarrolla en el Capítulo XXIII. En el Art. 235 fija la Jurisdicción y competencia:

*“Se crea en jurisdicción del Poder Legislativo la Defensoría del Pueblo, cuyo objetivo fundamental es proteger los derechos e intereses públicos de los ciudadanos y de la comunidad, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial, o sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente e inoportuno de sus funciones. Tiene, asimismo a su cargo la defensa de los intereses difusos o*

*derechos colectivos, que no pueda ser ejercida por persona o grupo en forma individual. Las actuaciones son gratuitas para el administrado. La ley establece su forma de designación, requisitos, funciones, competencia, duración, remoción y procedimiento de actuación del defensor del pueblo”.*

La escala de lo local es un fenómeno que se inscribe en un movimiento que trasciende las diferencias entre países del centro y periferias, así como trasciende la descentralización de los ochenta y la idea de desarrollo local de los noventa. El ámbito subnacional que son los municipios son instancias de producción normativa, es decir que se amplía el campo de las fuentes del derecho. Se trata de un movimiento que tiene amplias repercusiones en materia de gestión ambiental. La cláusula constitucional del Art. 123 incorporada en la Reforma de 1994 aclara que: *“Cada provincia dicta su propia constitución, [...] asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Define así la inserción del municipio argentino en la vida política del país, cualificando la cláusula originaria del Art. 5 CN que habla de régimen municipal a secas.<sup>13</sup>

El Art. 123 CN reconoce autonomía a los municipios de provincia y remite al Derecho Público Provincial la determinación del alcance de esa capacidad, debe ser entendido en materia ambiental como una invitación a la participación activa de las comunidades locales para asumir los temas ambientales que se generan o repercuten en sus jurisdicciones.<sup>14</sup> Resultado: Los problemas ambientales deben ser prioritariamente asumidos por ellos, lo que no es un obstáculo para solicitar asistencia técnica a otras instituciones de la localidad, de la provincia o del nivel nacional.

Con respecto a ello, el Capítulo XXVI de la CP prevé el Régimen Municipal, definiendo al mismo en el Art. 247 CP como:

*“[...] una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten”.*

Continúa el Art. 248 CP reconociendo, conforme lo establece la CN, la autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios de la Provincia, otorgando también a aquellos que dicten su carta orgánica municipal, la autonomía institucional.

Determina como atribuciones y deberes del Concejo Deliberante (Art. 258 CP), dictar ordenanzas y reglamentos sobre: *“Inc. 17) Conservación del patrimonio arquitectónico local, medio ambiente y recursos naturales”*.

El escenario jurídico político institucional diseñado en la Constitución Provincial de San Luis va a delinear la gestión o las posibilidades de ejecutar las políticas ambientales en la provincia.

En lo que respecta al ámbito normativo de la Provincia, si bien posee un amplio desarrollo legislativo e institucional de la temática, no se detecta una ley general del ambiente que complemente la ley nacional N° 25.675, y ello se mantiene desde la gestión 2007-2011.

---

<sup>13</sup> ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, 4ta. ed., Tomo I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012, p. 80.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 2012, p. 324.

Pese a ello, es de destacar la Ley IX-0749-2010 Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente que aprueba el Plan Maestro Ambiental donde se prevé una planificación estratégica de la política ambiental para el período 2010-2020. En el decálogo de principios señala entre otros, que: *“La inteligencia del hombre y la lógica de la naturaleza deben entrar en diálogo y asociarse: Ésta es la Paz entre el derecho al progreso y el derecho a un ambiente sano”* y asimismo dispone *“El progreso será propiamente humano en armonía con un ambiente equilibrado, y al mismo tiempo, la protección y la restauración del ambiente serán factores de progreso”*. Declara la protección del medio ambiente como una Política de Estado prioritaria y estratégica.

En el Art. 6 establece un plan de monitoreo y revisión del “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020” que permitirá medir su evolución a medida que se ejecutan las políticas previstas en el mismo, mediante una serie de Indicadores que actuarán a modo de herramienta de gestión del Plan Maestro para reafirmar o redireccionar rumbos, en función de los resultados que se obtengan en la implementación de las políticas establecidas.

La norma no ha sido aún reglamentada tal como manda su propio articulado en las disposiciones complementarias, lo que matiza sus posibilidades reales de implementación.

## **V. Las leyes de la provincia de San Luis que referencian leyes de presupuestos mínimos ambientales nacionales.**

La modalidad con que cada provincia ejecuta las políticas establecidas en las leyes de presupuestos mínimos varía y tiene sus particularidades en los sistemas jurídicos administrativos existentes en cada jurisdicción. Podemos establecer una primera distinción general en los siguientes aspectos: por una parte la provincia a través de leyes provinciales, decretos o resoluciones inserta las obligaciones mínimas establecidas en su sistema jurídico administrativo. Por otra parte puede utilizar la facultad de complementar las leyes de presupuestos mínimos en este caso a través de una ley provincial.

Nos interesa describir de qué manera la provincia de San Luis incorpora los mínimos nacionales, cómo los referencia en las normas provinciales, en que temáticas los regula y cuáles son las leyes nacionales en que profundiza teniendo en cuenta el proceso desarrollado hasta el momento en el sistema provincial.

Haciendo referencia expresa a las normas provinciales que receptan las obligaciones instituidas por leyes de presupuestos mínimos nacionales, encontramos una referencia a la ley de gestión integral de PCB's en el Decreto reglamentario de Residuos Peligrosos del año 2006 (la provincia adhiere a la ley especial 24.051), estableciendo que en el caso específico de plantas autorizadas para la incineración de Bifenilos policlorados, se deberán cumplir los requisitos establecidos en el Decreto, juntamente con los que fije la autoridad de aplicación en forma particular para autorizar la actividad y lo normado por la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos N° 25.670.

Con respecto a la obligación de la ley general de ambiente sobre la necesidad de establecer procedimientos de evaluación de impacto ambiental, previo a la ejecución de obras u actividades susceptibles de degradar el ambiente, como instrumento de política y gestión ambiental, la provincia cuenta con una “Comisión Interdisciplinaria de Evaluación de Riesgos ambientales y control de impactos” creada por Resolución N° 51 del año 2010 del Programa de Gestión Ambiental y Control de Contaminación que tiene

entre sus funciones, la de establecer una regulación específica del control del impacto ambiental. Así, es la Ley N° IX-0876-2013 la que establece el marco jurídico y complementa a la LGA precisando los parámetros mínimos de protección ambiental a los que deberán ajustarse los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que se realicen en todo el territorio de la Provincia. El Decreto N° 7755/2014 reglamenta la ley provincial de EIA.

En lo relativo a la obligación de la ley de gestión ambiental de aguas, el Código de Aguas de la Provincia de San Luis, Ley N° VI-0159-2004, recepta las definiciones mínimas y establece entre sus principios que debe conservarse la unidad de la cuenca hidrográfica, compatibilizada con la disposición del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la planificación hidrológica. Por su parte, el Decreto N° 2704-MMA del año 2007 crea e instituye los Comité de Cuencas para que actúen como organismos dependientes de la Autoridad de Aplicación del Código de Aguas de la Provincia, fijándoles competencia territorial. Mediante Resolución N° 38-SLAS.E de 2010 se reglamenta el Código, ya con una institucionalidad propia que es San Luis Agua Sociedad de Estado.

Una ley complementaria de la Ley Nacional de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos domiciliarios, ley N° 25.916, es la Ley Provincial de gestión integral de residuos sólidos urbanos, ley N° IX-0873-2013, sancionada el 4 de diciembre de 2013. Dando expreso cumplimiento a las previsiones establecidas a nivel nacional, el Art. 52 de la Ley provincial establece la realización de campañas de capacitación dirigidas a toda la comunidad, en especial al sector educativo, vecinos y/u organizaciones vecinales, y Municipios de toda la Provincia, con el objeto de fortalecer y mejorar la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en el ámbito municipal. El Decreto 545/15 reglamenta la citada ley.

En lo atinente a la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, el Art. 6 contiene expresamente 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. La Provincia de San Luis sanciona en 2009 la Ley N° IX-0697-2009 de bosques nativos de la Provincia y establece las categorías de conservación conforme los criterios de sustentabilidad previstos en la ley nacional de presupuestos mínimos. Se establece mediante la Resolución N° 38-MMA del 2010 que el Programa Recursos Naturales dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, será Autoridad de Aplicación de la Ley Provincial de “Bosques Nativos de la Provincia de San Luis”, de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, su Decreto Reglamentario N° 91/09 y de la Resolución N° 256/ 2009, donde se instituye la creación del Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos.

En 2010 se reglamenta la ley de bosques nativos de la provincia, mediante Resolución N° 123-PRN-2010 reconociendo las leyes ambientales ya vigentes de importancia para la protección de la masa boscosa nativa, tales como áreas naturales protegidas (Ley N° IX-0309-2004), hierbas medicinales y aromáticas (Ley N° IX-0327-2004), incendios forestales (Ley N° IX-0328-2004), fauna (Ley N° IX-0317-2004) y recursos hídricos (Ley N° VI-0159-2004), cuya aplicación deberá articularse con los objetivos del presupuesto mínimo señalado de establecer y realizar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.

La Provincia da cumplimiento a la obligación establecida en el Art. 35 de la ley de presupuestos mínimos de bosques nativos de realizar y mantener actualizado un Plan de

Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. Así, mediante Resolución N° 15-PRN del año 2011 convoca a la presentación de planes de conservación y/o planes de manejo de usos sustentables del bosque nativo. Se crea al efecto, por Resolución N° 69-PBD del año 2012, un Régimen de Distribución de fondos para proyectos privados presentados en el marco de la Ley N° 26.631 para el enriquecimiento y conservación de los bosques nativos.

A su vez, la Resolución N° 250 del año 2012 también complementa el sistema, estableciendo el procedimiento para los estudios de impacto ambiental, obligatorio para los planes de cambio de uso del suelo y para aquellos planes de manejo sostenible de bosques nativos que según la autoridad de aplicación encuadren en algunos de los supuestos del Art. 22 de la Ley Nacional N° 26.331 cuando tengan el potencial de causar impactos ambientales significativos.

En 2015 la Provincia sanciona la Ley N° V-0924 que regula el Régimen de Acceso a la Información Pública en la Provincia de San Luis, si bien se trata de reglamentar el derecho de acceso a la información pública en general, su artículo 13 señala expresamente que Ley es complementaria a la Ley Nacional N° 25.831 de Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Como puede observarse, en lo relativo a la formulación normativa de la política ambiental en la Provincia de San Luis, son cinco las temáticas que prevalecen en la regulación que cumplimenta obligaciones nacionales de presupuestos mínimos: el tratamiento de bifenilos policlorados (pcb) en la ley de adhesión a la Ley especial de residuos peligrosos; la gestión de residuos sólidos urbanos; la gestión ambiental de sus aguas; el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la ley general de ambiente; el ordenamiento ambiental del territorio de la ley de bosques nativos, y la regulación del acceso a la información pública ambiental.

Los casos descriptos muestran los avances en el proceso de construcción de la política ambiental en la provincia de San Luis a partir del esquema establecido por la legislación de presupuestos mínimos.

Es decir que a más de 20 años de la incorporación de la cláusula ambiental en el sistema jurídico argentino, estableciendo un novedoso sistema de presupuestos mínimos ambientales a nivel nacional y sus complementos provinciales, podemos observar que el esquema diseñado por los constituyentes ha evolucionado en su construcción normativa, aunque en los primeros años no hubo avances, y comenzó recién en 2002 la Nación más tímidamente a establecer los cimientos mínimos de protección ambiental que luego las provincias debieron tomar en sus decisiones en función del principio de congruencia.

Los procesos desarrollados a nivel general en el sistema tienen su propia expresión en cada provincia.

## **VI. Reflexiones finales**

La incorporación de la temática ambiental en la Constitución Nacional inició un proceso normativo e institucional que representa la configuración de un nuevo orden en materia ambiental en Argentina que se empieza a implementar con el establecimiento de las políticas ambientales nacionales y la sanción de las diferentes leyes de presupuestos mínimo.

Estas formulaciones jurídicas explicitan las políticas nacionales prioritarias en materia ambiental, es una primera agenda que se establece sobre los temas ambientales, las prioridades y las normas que fijan mínimos para todo el territorio.

Los cambios que ocasiona en el sistema jurídico político e institucional son lentos y progresivos ya que, por una parte el mínimo exigible establecido por la nación es inmediato pero los cambios necesarios en las estructuras jurídicas administrativas se van desarrollando de manera específica en las diferentes jurisdicciones.

La descripción y el análisis de las formulaciones jurídicas que se han realizado hasta el momento representan una parte muy importante en la construcción de las políticas ambientales, donde se explicitan en normas las principales exigencias, temáticas y las modalidades en que se establecen.

Todo lo anteriormente mencionado se puede tomar como punto de partida en el análisis para comprender las políticas existentes pero también observamos que no es el único elemento a tener en cuenta porque antes de formularse en normas existieron debates, proyectos, temas y en cada decisión se ha configurado una agenda ambiental que se ha ido ejecutando en el tiempo.

El camino desde el dictado de las normas hasta su implementación desde el mínimo que establece la nación y pasando por cada jurisdicción utiliza un conjunto de mecanismos jurídicos administrativos que es necesario analizar, los actores que participan interpretan y aplican las normativas también van modificando y produciendo efectos concretos en el territorio sobre los temas que se han establecido como prioritarios.

La profundización en las políticas ambientales es un entramado complejo de visiones y perspectivas que nos indican la importancia de diferentes aspectos jurídicos, políticos, administrativos, participativos para citar solo algunos.

Esta aproximación a la provincia de San Luis, como caso objeto de estudio, indagando en cómo se construye normativamente la política ambiental es el primer paso hacia el conocimiento de las políticas ambientales expresadas en el territorio, observando las modalidades, los mecanismos y los impactos que producen en cada jurisdicción permitiendo identificar actores, debates y disputas en el campo jurídico político que es nuestro objetivo a largo plazo.

## **Bibliografía**

- BRENA, R.C. Digesto Jurídico. Un camino hacia la democratización de la información jurídica <http://www.dab.com.ar/articles/53/el-digesto-jur%C3%ADdico-un-camino-hacia-la-democratiza.aspx>
- CONSTITUCIÓN NACIONAL, DIARIO DE SESIONES. 1994 Sesión artículo 41.
- ESAIN, José Alberto, *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., *Municipio, coordinación municipal y desarrollo sustentable*, Universidad Nacional de Córdoba, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 1999.
- JIMÉNEZ, Eduardo P., “Actuación de las instituciones de la democracia local (municipio y participación en los albores del tercer milenio)”, en: HUTCHINSON TOMÁS



(Dir.), *Revista de Derecho Público* 2055-2, Derecho Municipal (tercera parte), Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2005.

JULIÁ, Marta S., “La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”, en: *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 6, n° 6, UNL (pp. 169-184), Santa Fe, 2010.

\_\_\_\_\_ “Aproximación a la institucionalización ambiental” Anuario XII edición homenaje a los 25 años del CIJS (1985-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, Córdoba, 2010.

MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo .M. (2010) “Introducción” En Merino, M y Cejudo G.M comp. Problemas, decisiones y soluciones, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México, p.33.

MOYANO, Amilcar, Informe al Consejo Federal de Medio Ambiente, inédito, 2003.

ORTIZ PELEGRINI, Miguel Angel et all. Las constituciones provinciales. Córdoba: Lerner, 1994.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, 4ta. ed., Tomo I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012.

SAGUES, Néstor P. *Elementos de derecho constitucional*, 3ra. Ed, Tomo II, P. 1, Buenos Aires, Astrea, 2003.

VALS, Mario. Derecho ambiental. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992.