





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

Grupo de Investigación en Derecho y Política Ambiental

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho  
y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. (CIJS-FDCyS- UNC)

Instituto Superior de Estudios Ambientales  
de la Universidad Nacional de Córdoba (ISEA-UNC)



**DRA. MARTA JULIÁ**

DIRECTORA

---

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

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

MARÍA LAURA FORADORI – MARÍA CAROLINA ULLA  
COORDINADORAS ACADÉMICAS

**Autores**

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

**CÓRDOBA**

**2016**

La reproducción de este libro, ya sea total o parcial, en forma idéntica o con modificaciones, escrita a máquina por el sistema Multigraph, mimeógrafo, impreso, etc., que no fuera autorizada por esta Editorial, es violatoria de derechos reservados. Toda utilización debe ser solicitada con anterioridad.



*Impreso por:*

**ADVOCATUS**

Obispo Trejo 181 - Córdoba  
editorial@eadvocatus.com.ar

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en Argentina

**A**gradecemos especialmente a la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (SECYT- UNC) por el apoyo a través del subsidio para la publicación y al Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos de la provincia de Córdoba por el apoyo económico para que este libro se publique en cantidad y calidad adecuada.

***Dra. Marta Juliá** y equipo de investigación*



## ÍNDICE

---

CAPÍTULO I	
<b>ESTRATÉGIAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA.....</b>	<b>11</b>
<b>ABORDAR LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN EL</b>	
<b>NUEVO ORDEN JURÍDICO AMBIENTAL EN ARGENTINA</b>	
<i>Dra. Marta S. Juliá</i>	
CAPÍTULO II	
<b>LOS PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCIÓN .....</b>	<b>41</b>
<b>AMBIENTAL DESDE EL DERECHO AMBIENTAL</b>	
<b>Y CONSTITUCIONAL</b>	
<i>Coordinadores: Silvia Beatriz Blarasin y Nicolás Emanuel Olivares</i>	
CAPÍTULO III	
<b>LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS AMBIENTALES.....</b>	<b>77</b>
<b>SEGÚN LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA</b>	
<i>Coordinador: Alejandro Orlando Vera</i>	
CAPÍTULO IV	
<b>LA DISCUSIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS.....</b>	<b>127</b>
<b>AMBIENTALES: SIGNIFICADO Y ALCANCE COMO</b>	
<b>NUEVO MATERIAL NORMATIVO EN EL SISTEMA</b>	
<b>JURÍDICO ARGENTINO</b>	
<i>Coordinadora: María Eugenia Pérez Cubero</i>	
CAPÍTULO V	
<b>DERECHO COMPARADO: ESTRUCTURA DE LA .....</b>	<b>197</b>
<b>POLÍTICA AMBIENTAL EN PAÍSES DE LA UNASUR</b>	
<b>DESDE LA VISIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO</b>	
<i>Coordinadoras: Natalia Conforti y Carolina López Flores</i>	



---

CAPITULO

I

ESTRATEGIAS  
TEÓRICAS Y  
METODOLÓGICAS  
PARA ABORDAR  
LOS PRESUPUESTOS  
MÍNIMOS EN EL  
NUEVO ORDEN  
JURÍDICO AMBIENTAL  
EN ARGENTINA

*Marta S. Juliá*

---



## **I. El Punto de partida**

El proyecto de investigación que iniciamos en 2014, cuyos principales resultados presentamos en el presente trabajo, se orientaba a describir y analizar la formulación e implementación de las políticas nacionales de presupuestos mínimos ambientales en general, con referencias al estudio del caso de la provincia de Córdoba en particular.

El tema es de importancia para la investigación ya que la conceptualización de los presupuestos mínimos, su uso e internalización en el sistema jurídico, la adaptación en los distintos niveles en sus marcos normativos son aspectos que forman parte de los mecanismos de implementación de las políticas ambientales que aún están poco profundizadas.

Nos interesaba, en especial, observar cómo se incorporaba en la agenda pública ciertas temáticas como la propuesta, la opinión de doctrinarios y juristas, el abordaje y la resolución de problemas ambientales por parte de las instituciones y los conflictos que se generan, considerando que forman parte, los aspectos mencionados, de un enorme proceso de construcción del nuevo orden ambiental en el campo jurídico, el que no ha sido aun suficientemente analizado en los estudios ambientales en Argentina.

Partimos del supuesto que una vez formulada normativamente la política, es en el proceso de implementación de las políticas ambientales donde comienzan a emerger los conflictos, los debates y las disputas en el campo político, jurídico e institucional de manera más clara y en ciertas temáticas más que en otras.

También conocíamos que se vienen multiplicando los instrumentos legales nacionales e internacionales, así como, los espacios institucionales estatales y no estatales que llevan inscripto su carácter “ambiental” y sus objetivos de protección y conservación

del medio (Acuña, 1999; Durán de la Fuente, 1997; Pérez, 1996; Gabaldón, 2001; Juliá, del Campo, Foa Torres, 2009).

En este contexto, el nuevo orden jurídico, político e institucional formulado en la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, representa un profundo cambio en el sistema argentino que viene operándose en forma paulatina y sostenida hasta el presente, lo que puede observarse con diversa intensidad en el período considerado de acuerdo al corte espacio-temporal que realicemos en el sistema (Juliá, 2006, 2012, 2013).

El trabajo realizado forma parte de la línea de investigación desarrollada en los proyectos avalados y subsidiados por SECYT<sup>1</sup>. En este marco, la intención del grupo de investigación fue profundizar, en este caso desde los presupuestos mínimos ambientales, en el estado de situación y de desarrollo de las políticas públicas ambientales en Argentina, como así también, en el proceso de estructuración del nuevo orden ambiental, instaurado en nuestro país, a partir de la reforma constitucional de 1994.

## **II. Algunas referencias sobre el marco teórico y la delimitación del problema**

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

---

<sup>1</sup> En este sentido, cabe destacar, que se pretende seguir en la línea de investigación jurídica ambiental en desarrollo, utilizando los trabajos anteriores que permitirán situarnos en las instituciones ambientales y el ciclo de las políticas públicas que vienen desarrollando el proceso de inserción del nuevo orden jurídico ambiental en Argentina, desde la formulación hasta la ejecución de cada política ambiental, profundizando en la temática de presupuestos mínimos ambientales. Proyectos desarrollados titulados: “El principio precautorio en la institucionalidad ambiental en Argentina” (2008-2009) y “Formulación y ejecución de políticas públicas ambientales en Argentina” (2010-2011) e “Implementación de políticas públicas ambientales en Argentina. Dos estudios de caso: bosque nativo y residuos peligrosos (2007-2011).

tos desde las provincias y municipios, hasta el reconocimiento constitucional con la reforma de 1994 (Juliá, 2010).

Es a partir de todo ello que se conforma un nuevo orden que surge de la conceptualización de ambiente que incorpora la Constitución Nacional, de las consideraciones que realiza sobre el ambiente en el marco de un desarrollo sustentable, de las formulaciones de este derecho-deber ambiental, de las obligaciones impuestas a los poderes del estado de proveer en materia ambiental, entre otras.

En el Artículo 41 se distribuyen las competencias en materia ambiental entre la nación y las provincias sin alterar las jurisdicciones locales, donde se establece que le corresponde a la nación dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental.

En este marco y siguiendo a Savino y Nonna, entendemos a los presupuestos mínimos como, normas de base, umbral, comunes -en el sentido que constituyen denominador común-, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un “piso inderogable (Savino/ Nonna, 2004)”.

Ahora bien, a ello se le agrega que el alcance de las normas de presupuestos mínimos comprende no solamente los estándares o parámetros técnicos, sino también las políticas de gestión en materia ambiental, con la sola limitación de no extralimitarse -vacando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias-, ni cercenar o aniquilar las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes (Nonna/ Dentone, 2011).

Entre las principales discusiones acerca de estas normas, aparecen diferentes interpretaciones sobre las competencias, entre otros autores, Giuliano plantea por lo menos tres interpretaciones: 1) la competencia en materia ambiental es de la nación y es de las provincias, es una competencia indistinta, es una competencia conjunta, lo que choca con el Artículo 41 en tanto habla de mínima; 2) hay una parte sustantiva y una adjetiva, lo sustantivo es de

la nación y lo adjetivo, lo complementario, lo procedimental, lo instrumentalizador es de las provincias, y 3) en materia de competencia a pluralidad, la nación se ocupa de lo mínimo y las provincias de lo máximo, en lo sustantivo lo que produce la nación y lo que producen las provincias tienen el mismo rango porque ambas jurisdicciones son responsables (Giuliano, 2007:37).

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generando nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs. Códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental), la generación de legislación ambiental por parte de las provincias y municipios, las que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional (Juliá, 2010).

Se observa que las tareas de implementación no son sistemáticas y que las gestiones van avanzando en función de sus necesidades, prioridades y objetivos, que no siempre coinciden con los establecidos en las leyes. El gestor y el intérprete ambiental se enfrentan a un nuevo sistema en construcción que es necesario desarrollar e implementar, planteando problemas inter-jurisdiccionales, de alcance y límites de las competencias ambientales, en los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, las leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales existen y están incorporadas en el sistema jurídico argentino, algunas han sido muy cuestionadas, otras ya aplicadas en muchos casos a situaciones ambientales concretas. Existen numerosos artículos que se han ocupado de observar y analizar las leyes de presupuestos mínimos desde el concepto como *De Benedictis*, o aspectos de federalismo en la ley general del ambiente en el caos de *Esain*, o planteando la crítica a la ley general como *Bec y Franco*, como opiniones de mayor o menor generalidad (*Cafferatta, Valls, Pigretti*, por ejemplo) siendo mencionar los distintos autores con trabajos sobre el tema.

Al mismo tiempo, ya hemos señalado en otros trabajos<sup>2</sup>, tanto los estudios jurídicos ambientales de tenor dogmático, como los análisis de políticas ambientales, inscriptos en la ciencia política, no son terrenos o campos académicos totalmente apropiados para abordar los presupuestos mínimos.

Así, en el caso de los estudios jurídicos, si bien el jurista dogmático tiende a visualizarse como un simple interprete técnico de términos y conceptos legales, en el terreno ambiental la adopción y la acumulación de esas interpretaciones y opiniones coadyuvaban al establecimiento de criterios específicos para la formulación e implementación de políticas (Juliá/ Foa Torres, 2012).

En el campo de los estudios de las políticas públicas ambientales está habitado por un amplísimo espectro de enfoques que van desde los técnicos económicos, que promueven el desarrollo de instrumentos económicos de gestión ambiental, pasando por la perspectiva de los derechos que suele proponer la instalación y el fortalecimiento de instancias que garanticen el cumplimiento de la legislación ambiental, hasta enfoques críticos y de cuño marxista que intentan analizar al derecho y la política ambiental en el contexto económico y político mundial en el que se desenvuelven (Foa Torres, 2012).

Los interrogantes iniciales que nos planteamos frente a la existencia de estas leyes de presupuestos mínimos estuvieron relacionados con el impacto que producían en la incorporación al sistema jurídico: ¿Cómo ubicarlas, en qué rango y categoría se las puede considerar? ¿Qué relación tienen con las leyes de fondo y con las leyes especiales?, entre numerosos interrogantes de diverso orden.

En este sentido, desde una perspectiva jurídica ambiental, los presupuestos mínimos como políticas públicas, son indicadores

---

<sup>2</sup> Juliá, Marta- Foa Torres, “Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo Jurídico”, Revista Perspectiva en Políticas Públicas, año I, N° 2 Universidad Nacional de Lanús, Lanús Enero/ Junio 2012.

trascendentes que tienen incidencia en los demás elementos de la gestión (el derecho y la administración ambiental) y deben considerarse los impactos en el marco normativo y administrativo de cada gestión objeto de análisis.

Una aproximación para la organización del trabajo del equipo consistió en la estructuración del abordaje temático desde la selección de los siguientes aspectos objeto de análisis:

- ***Aspectos conceptuales de los Presupuestos Mínimos Ambientales.*** El concepto de los presupuestos mínimos: la definición constitucional y la de la ley general de ambiente, las opiniones encontradas sobre las mismas. El significado y alcance que se ha otorgado por parte de los autores al presupuesto mínimo ambiental, cual es el origen del término, que opiniones se manifestaron en la reforma constitucional cuando se trató el tema.

- ***Antecedentes normativos similitudes y diferencias.*** Las leyes de presupuestos mínimos dictadas hasta el presente, las temáticas, características, comparaciones que pueden realizarse en cuanto a la técnica legislativa, diferencias que pueden observarse.

- ***La formulación de políticas ambientales a través de presupuestos mínimos.*** El análisis de cada temática que tiene presupuestos mínimos en Argentina como evolucionó el ciclo de las políticas públicas en este aspecto.

- ***Los presupuestos mínimos a partir de la ley general de ambiente.*** La ley general como principal reguladora en el sistema jurídico, político e institucional, su importancia, alcance, desarrollos logrados a partir de la misma, la doctrina y jurisprudencia generada.

- ***Teoría jurídica en materia de Presupuestos Mínimos.*** La doctrina ambiental y los presupuestos mínimos, la construcción de teoría en el derecho ambiental y los alcances logrados. Interpretaciones contrapuestas. Principios.

- ***La jurisprudencia ambiental y el uso de las leyes de presupuestos mínimos.*** El desafío del trabajo en equi-

po, teniendo en cuenta la diversidad en la formación de los integrantes y la incorporación de asistentes y ayudantes de investigación, nos condujo a la organización y sistematización del trabajo a través de un coordinador en las diferentes temáticas centrales sobre las que trabajaron como grupos.

- ***Un estudio comparativo sobre la política ambiental dispuesta en cada Estado.*** La elección de los países a analizar se hizo en base a los Estados que integran la UNASUR. No se analizaron Venezuela, República Cooperativa de Guyana y República de Suriname ya que se propone realizar dicho análisis en posteriores trabajos. Se examina la estructura política pública ambiental de Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Chile, Uruguay, Brasil y Colombia.

El grupo participa en diferentes actividades de formación y capacitación de acuerdo a los profesionales y estudiantes que lo integran. La realización de un seminario de trabajo con la discusión de los avances y logros alcanzados, con presentación de resultados por grupo, permitió definir los plazos y diseño de resultados para la presente publicación.

Los resultados obtenidos abren un conjunto de caminos teóricos y metodológicos para profundizar en los presupuestos mínimos, conectarlos con las políticas nacionales, con las políticas provinciales, observar la expresión del mínimo en el territorio, entre otras. Asimismo, en cada temática objeto de presupuestos mínimos hay que observar las relaciones, interconexiones con las áreas que ejecutan, con la legislación específica y los procesos asociados, por ejemplo en agua, bosque nativo, residuos, etc.

### **III. La consideración del contexto de análisis de las políticas ambientales formuladas en presupuestos mínimos**

La reforma de la Constitución Nacional generó una importante publicación de opiniones y consideraciones por parte de juristas, doctrinarios y operadores del derecho que expresaban sus visiones con respecto a la reforma y sus impactos en el sistema jurídico argentino.

En la reforma constitucional de 1994, con la incorporación del nuevo Artículo 41 a la Constitución Nacional, se logró ubicar al tema ambiental en el más alto nivel jurídico. A partir de ello, constitucionalistas y juristas de las distintas ramas del derecho incursionaron en el significado y el alcance del nuevo derecho ambiental reconocido, que impactaba en la estructura misma del sistema jurídico.

Los análisis en materia ambiental vinculados a la incorporación de la cláusula ambiental fue motivo de debate e interpretación por parte de quienes estudian o aplican el derecho ambiental desde diferentes perspectivas.

En este sentido la Constitución Nacional, según Valls (1992:75):

*“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”.*

La normativa ambiental puede observarse desde la reconstrucción de un sistema jurídico ambiental emanado de la Constitución Nacional, que ha determinado atribuciones y competencias que permiten distinguir y ordenar los distintos sectores que lo integran.

Esto es interpretado en el sentido 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).*

Cuando se dictan presupuestos mínimos rigen para todo el territorio nacional y las provincias pueden dictar normas para complementarlas o normas más exigentes que aquellas pero no pueden dictar normas con menores exigencias que los presupuestos establecidos a nivel nacional.

En este sentido Tawil (1995:1291) señala que:

*“Es necesario un adecuado ejercicio de las competencias nacionales y provinciales para lograr imponer exigencias equivalentes en las distintas jurisdicciones, superando así las des-*

*igualdades que el régimen anterior a las reforma constitucional había dado lugar”.*

Sin duda, la expresión de presupuestos mínimos fue destacada en tanto venía a resolver el problema de las competencias en materia ambiental que era un tema discutido, considerado como derecho no enumerado hasta ese momento.

El concepto presupuesto mínimo no existía en el vocabulario jurídico de nuestro sistema de derecho, fue importado de otro sistema con todas las connotaciones que ello trae y particularmente las innumerables interpretaciones que se pueden hacer del mismo.

Ante el aparente acuerdo sobre el significado del concepto las propias leyes de presupuestos mínimos lo echaron por tierra ya que con posterioridad a su sanción la pregunta central vuelve a ser hoy ¿qué son presupuestos mínimos? Y necesariamente conduce a ¿por qué resulta tan difícil definir algo que hasta ahora parecía tan claro?

#### **IV. La actualidad de la discusión del concepto de presupuestos mínimos**

El nuevo orden ambiental que se perfila en el sistema jurídico argentino a partir de la reforma constitucional de 1994, en las nuevas leyes de presupuestos mínimos, y en especial en la Ley General del Ambiente 25.675, es analizado como un proceso, donde es importante destacar la discusión doctrinaria del concepto de presupuesto mínimo incorporado en el Artículo 41, como eje, desarrollo y marco de la construcción del sistema jurídico desde una mirada ambiental.

El reconocimiento constitucional del derecho ambiental significó el posicionamiento definitivo del tema, incorporando los conceptos más modernos, ya que tenía su propio desarrollo teórico tanto a escala internacional como nacional.

En este marco, las nuevas leyes de presupuestos mínimos irrumpieron en el sistema jurídico argentino en forma sorpresiva. A partir de 1994 y hasta 2002 se sucedieron proyectos diversos

en el tema que nunca llegaron a sancionarse y a partir de 2002, se sancionan cinco leyes de presupuestos mínimos (Ley N° 25.612 Gestión de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y de Actividades de Servicios en 2002, Ley N° 25.688 Gestión Ambiental de Aguas, en 2002, Ley N° 25.670 PCBs presupuestos para su Gestión y Eliminación, noviembre de 2002, Ley N° 25.675 General del Ambiente en 2002).

La ley N° 25.831 sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, se sanciona en enero de 2004. Luego vuelven a pasar varios años hasta que se sancionan la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo 26.331 en diciembre de 2007, la Ley 26.562 de Control de Actividades de Quema en 2009, la Ley 26.639 de Preservación de los Glaciares y Ambientes Periglacial, en 2010 y la Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego de 2013.

Recapitulando sobre algunos trabajos anteriores sobre el tema vamos a volver a situaciones ya trabajadas con la actualización correspondiente (Juliá 2008, 2010). La idea es rescatar las apreciaciones, comentarios y análisis realizados con anterioridad y su perspectiva actual.

Decíamos que hasta la promulgación de las primeras leyes de presupuestos mínimos había casi un acuerdo entre los interesados en el tema, doctrinarios, juristas y abogados sobre el significado del concepto de “presupuestos mínimos”, salvo interpretaciones de contenido económico de algunos representantes de disciplinas no jurídicas que no dejaban de sorprender.

Establecer una interpretación del mencionado concepto lleva a distintos autores a ensayar significados considerando que es un umbral, un piso, un límite mínimo y se obtiene acuerdo. El paso siguiente es fijar el alcance del concepto hasta donde se considera lo mínimo en el límite o umbral y la pregunta es ¿Cómo delimitaríamos el quantum?.

La nueva pregunta que aparece en escena es ¿Cómo interpretar los presupuestos mínimos, con qué alcance? Se puede, por un lado, interpretar con un amplio alcance considerando que pueden regularse presupuestos mínimos sobre la problemática ambiental

en general. Por otro lado, se puede, interpretar el concepto con un alcance parcial considerando que solo puede regularse sobre ciertas temáticas ambientales y de acuerdo a una concepción limitada del ambiente y en forma restrictiva.

En el texto del Artículo 41 de la C.N. se interpreta que las provincias realmente cedieron a la Nación la facultad de fijar los presupuestos mínimos y por lo tanto el quantum de los mismos o se interpreta que solo se le otorgó la posibilidad de determinar un piso o umbral totalmente limitado, ya que esta delegación constituye una excepción. Incluso existieron posiciones que consideraban la inconstitucionalidad de algunas leyes dictadas bajo este formato.

La polémica más importante aparece ante la interpretación del tercer párrafo del Artículo 41 cuando se distribuyen las competencias en materia ambiental indicando que le corresponde dictar a la nación y que a las provincias y esto ha generado distintas posiciones doctrinarias.

Recurriendo a los principios generales, la división de competencias entre la nación y las provincias surge de la aplicación del Artículo 121, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la nación.

En este sentido, se considera que:

*“La Nación posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa, hecha a su favor por parte de las provincias” (Sabsay, año: página).*

Muchos autores se preguntan si existió una verdadera delegación de las provincias a favor de la Nación en la temática ambiental y en su caso como delimitamos el quantum de la misma (Sabsay, Di Paola, Wolf, entre otros años de cita).

Avanzando en materia de competencias el problema del quantum lleva a preguntarse si la nación puede fijar presupuestos mínimos en materia de recursos naturales y como se combinan los Artículos 121 y 124 con el art.41 de la Constitución.

En esto Sabsay y Di Paola comentan al respecto:

*“Ahora bien, la combinación de ambas disposiciones -Artículos 41 y 124- nos induce a pensar que la delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos. De otro modo no se entiende cuál habría sido la intención del constituyente al establecer la cláusula de resguardo de la competencia provincial que importa el Artículo 124, in fine” (Sabsay y Di Paola, 2003).*

En el concepto mismo hay acuerdos y desacuerdos entre los autores, el concepto de presupuesto mínimo se ha definido como la base para establecer un piso para que las provincias constituyan su orden jurídico ambiental o lo perfeccionen o lo amplíen.

La mayoría de los autores aceptan que el concepto de presupuesto mínimo es una base, piso o umbral a través del cual la nación debe fijar un mínimo de protección ambiental uniforme para todo el territorio del país.

“Tanto Cafferatta, como Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya sostienen que el Artículo 41 ha producido un cambio trascendente. Cafferatta dice que nos encontramos ante un nuevo ámbito del derecho que avanza sobre temas antes reservados a las provincias, en el ámbito propio de su jurisdicción”. (Lago, 2003:52) aunque Cafferatta también advierte sobre la interpretación restrictiva de los presupuestos mínimos.

Por otra parte entendemos que la delegación que se hace de la temática ambiental a la nación debe ser de excepción, puesto que si hubiera pretendido delegar su regulación el legislador lo hubiera incluido en el Artículo 75. Apoya este argumento Sabsay cuando opina que “no ha sido el deseo del constituyente codificar este tema, de lo contrario, hubiese incluido la materia ambiental entre los códigos de fondo a que hace alusión el Artículo 75, en su inc. 12 de la C.N” (Sabsay).

Es importante considerar que las provincias tienen un orden jurídico ambiental al que, a partir del dictado de las nuevas leyes, van a tener que adaptar, completar o modificar a los efectos de cumplir con las pautas mínimas que se le exijan.

Existían por lo menos tres posiciones claramente diferenciadas sobre el alcance del concepto de presupuesto mínimo incorporado en la Constitución:

1. Una **posición restrictiva** donde el alcance de este concepto está limitado un piso o umbral fijado por valores o límites equiparables a estándares y no puede regularse nada más bajo el concepto de presupuesto mínimo.

2. Una **posición intermedia** que si bien es coincidente en la necesidad de fijar límites y valores entienden que el concepto puede albergar algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniforme y en algún caso la guía de objetivos políticos mínimos.

3. Una **posición amplia** que comprende que es una verdadera delegación de la temática ambiental y por lo tanto bajo el rubro de presupuestos mínimos podría incluirse menos la legislación común que está delegada a la nación, todos los aspectos.

La nueva Ley General del Ambiente, una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental, que el Congreso ha sancionado en virtud del mandato del tercer párrafo del Artículo 41, reúne en su texto aspectos básicos de la política ambiental nacional, en consonancia con diversas contribuciones de la comunidad jurídica y de la sociedad en general.

Las discusiones sobre el alcance y significado del concepto de presupuestos mínimo se reavivan a partir de la sanción de las nuevas leyes, cada una merece un análisis pormenorizado por lo que solo vamos a referirnos en forma superficial sobre los aspectos que regulan y describir algunos detalles generales a tener en cuenta en la discusión sobre presupuestos mínimos.

Los presupuestos mínimos dictados con anterioridad a la ley general del ambiente hacen referencia a las siguientes problemáticas: la Ley 25.612 sobre Gestión de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y Actividades de Servicios que es la primera ley sancionada de este tipo, la Ley sobre Gestión y

Eliminación de PCBs (25.670) y la Ley de Gestión Ambiental de Aguas (25.688).

Estas leyes conforman regulaciones con diferente alcance, muy general en el caso de la gestión ambiental de aguas, un régimen en la gestión de residuos y puntual en el caso de una sustancia que se pretende gestionar y eliminar.

## **V. La Ley General Ambiental N° 25.675**

Para analizar la Ley General del Ambiente N° 25.675, haremos una lectura entendiendo como tal, la de analizar el impacto que ha tenido en el sistema jurídico institucional argentino y las principales discusiones que ha generado en la doctrina, con los especialistas y los operadores de problemas ambientales.

El análisis de la Ley General de Ambiente, con las limitaciones que he establecido, permite en su lectura observar los principales impactos y reflexiones que ha ocasionado la sanción y actual discusión de la misma, desde nuestra perspectiva.

Leer la ley desde una perspectiva ambiental no es una tarea menor, porque desde su definición nos encontramos con distintos calificativos asignados a esta nueva ley: es “una ley dictada como de presupuestos mínimos”, es “una ley general en materia ambiental”, es “la ley que determina la política ambiental nacional”, es “una ley de carácter mixto”, por lo tanto, hay numerosas y posibles lecturas al respecto.

La aspiración de juristas y especialistas en la temática ambiental desde hace varias décadas fue contar con una ley orgánica o, como muchos definían, una ley marco en la materia como reconocimiento a la trascendencia del tema.

Algunas provincias, en nuestro país, se adelantaron en materia legislativa a la nación y cuentan con leyes generales de ambiente o leyes marco ambiental, como el caso de la provincia de Córdoba que desde 1985 con la Ley 7343 ha fijado los principios

rectores en la materia y a partir de ella numerosas provincias dictaron sus leyes tomando como guía esta norma.

La Ley 25.675 es una Ley General de Ambiente, que viene a otorgar otro calificativo a la misma, cuyo significado fundamental es que establece los objetivos que debe cumplir la política ambiental nacional y un conjunto de elementos e instrumentos que la hacen posible.

Distintos autores remarcaron la necesidad de contar con una ley general en materia ambiental con anterioridad a la reforma constitucional como un requisito indispensable para una adecuada regulación de la temática.

La expectativa por la sanción de las leyes de presupuesto mínimo se mantuvo desde la incorporación misma de la cláusula constitucional que la habilitaba y se reflejó de similar manera las opiniones y las críticas que fueron objeto tales leyes.

La ley general del ambiente constituye un avance importante en la temática ambiental ya que, por un lado, viene a llenar un vacío en el sistema jurídico al fijar los principales objetivos de la política ambiental nacional y por otro, determina cual es el bien jurídico protegido con amplitud, considerando la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

La ley incorpora nuevos conceptos, interpreta conceptos pre-existentes como el de presupuesto mínimo e implementa modalidades de consenso y mecanismos de articulación de distintos sectores que vamos a destacar ya que son verdaderos desafíos para su implementación.

La mirada desde una nueva perspectiva ambiental desafía el análisis jurídico solo centrado en lo normativo. Por lo que, al analizar la Constitución en el contexto del sistema jurídico formulado y desarrollado, nos enfrentamos con la incorporación de nuevos conceptos, que no estaban en el sistema y que provenían de modelos externos, situación que solo puede ser interpretada en el marco del sistema y con los significados y alcances otorgados por el mismo.

El concepto de presupuesto mínimo tiene su significado en el sistema y en el ambiente ¿Cuál es? Evidentemente que es el gran tema de discusión y para algunos autores tal vez se ha avanzado en lo que sabemos que no es un presupuesto mínimo: no es una regulación administrativa, no es un procedimiento, no es cualquier materia propia de las provincias o municipios, entre otros. Sin embargo, no podemos afirmar que cada ley de presupuesto mínimo no impacta sobre las regulaciones administrativas, los procedimientos y las materias propias de las provincias y municipios por lo cual no podemos excluir estas temáticas en las leyes.

Nos interesa dejar todas las preguntas por un momento y avanzar en el significado de la propia ley general y su impacto en el sistema jurídico y el significado para la temática ambiental.

La importancia de la ley general se manifiesta al otorgar a sus disposiciones el carácter de orden público y que se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica. Con ello se le otorga el rango que de alguna manera se aspiraba en los comienzos con la idea de dictar una ley orgánica.

Desde la perspectiva de la ley general se van a interpretar y aplicar las leyes específicas y las normas que ejecutan la política ambiental, donde el legislador las sujeta al cumplimiento de una serie de principios, entre los cuales se reafirma aún más la importancia de la ley general ya que prevalece sobre cualquier norma que se le oponga.

Algunos doctrinarios verían en la ley general los anteojos ambientales a través de los cuales observar el sistema o también realizar una lectura ambiental del sistema jurídico a partir de la nueva ley.

Esta norma permite reconstruir el sistema jurídico ambiental a partir de su lectura ambiental, lo que significa ordenar y sistematizar el material normativo existente en función de los objetivos que establece y sobre la base de los principios explicitados en la propia ley, que ordena, sistematiza y organiza el sistema jurídico en materia ambiental.

El principal impacto en el sistema jurídico, desde nuestra perspectiva, fue la posibilidad misma de reconstruir un nuevo orden ambiental a partir de su dictado y fundar una nueva política ambiental que le imprimió una dinámica, que no existía hasta el momento, al sistema jurídico ambiental.

La ley define para la interpretación y aplicación un conjunto de principios a las que están sujetas las normas que ejecutan políticas ambientales. Algunos de ellos ya estaban incorporados en algunas leyes, como es el caso del principio precautorio en residuos peligrosos, y otros destacados a escala internacional y receptados en la doctrina, que vienen, lo que es realmente importante, a formar parte de la legislación con la incorporación y definición en la ley general.

Sobre los principios ambientales se ha discutido y escrito en la doctrina especializada pero es necesaria su difusión generalizada ya que muchos de ellos modifican las interpretaciones jurídicas tradicionales a la que los operadores del derecho están acostumbrados. De acuerdo a lo destacado anteriormente, nos encontramos con situaciones ambientales que con el conocimiento y la aplicación del principio de prevención o precautorio se evitan instancias de conflicto o litigio.

La formación interdisciplinaria en materia ambiental es destacada por autores que provienen de distintas disciplinas, quienes trabajan desde el derecho deben difundir y capacitar en el uso de los nuevos principios, que hoy ya forman parte de nuestro sistema jurídico, como un elemento común a las otras materias que intervienen en el abordaje de los problemas ambientales.

Para explicar a biólogos, geólogos, químicos, médicos, arquitectos, etc., porqué es necesario contar con una ley general del ambiente en argentina, es necesario profundizar en el sistema y su impacto, en los posibles usos de los nuevos principios y la trascendencia de tener objetivos de política explicitados en el texto de la ley.

Tal vez, podríamos empezar por explicar los instrumentos de la política y de la gestión que establece la ley y llegaríamos al

sistema y sus principios. Son en realidad distintos modelos para armar una mirada que sirva para observar el sistema jurídico desde lo ambiental para quienes abordan o gestionan los problemas.

Los instrumentos de política y de gestión incorporados por la ley no son todos los instrumentos sino que son algunos de los que se utilizan para ejecutar políticas en forma prioritaria. Argentina fija de esta forma y con estos instrumentos su política ambiental.

El ordenamiento ambiental del territorio planteado en primer término es el elemento imprescindible para la toma de decisión ya que el conocimiento del estado de situación del territorio, con las características de nuestro país (extensión, diversidad de regiones, climas, etc.), hacen del mismo una herramienta estratégica de gran relevancia.

Es sobre la base del ordenamiento ambiental que el resto de los mencionados instrumentos adquiere entidad. La evaluación de impacto ambiental es un instrumento esencial en la política ambiental y la construcción de un sistema de control adecuado complementa la ejecución de políticas.

Para el uso de los instrumentos antes destacados debe contarse con el diagnóstico y la información ambiental necesaria, desarrollar educación ambiental y con un régimen económico que promueva el desarrollo, de esta forma se completan los aspectos centrales que permiten hacer frente a la temática.

Todos los instrumentos definidos en la ley son necesarios e indiscutidos para la ejecución de una política ambiental en cualquier nivel de decisión que se trate y el desarrollo de cada uno de ellos es un desafío para cualquier gestión ambiental. Si bien no son los únicos instrumentos se han planteado como los más relevantes para la gestión.

## **VI. La ley y la gestión**

La modalidad de gestión ambiental que subyace en la Ley 25.675 tiene algunas particularidades que son de destacar ya que

en el texto hay una permanente referencia a la “coordinación interjurisdiccional”, a la “concertación de intereses”, a la “coordinación de autoridades competentes” donde se instaura un nuevo modelo para formular y ejecutar la política ambiental en el sistema jurídico argentino.

La relación interjurisdiccional no es sencilla, se debe compatibilizar lo establecido en el Artículo 41 con el Artículo 124 de tal manera que aquellos temas sobre los cuales tiene el dominio exclusivo la provincia no sean vaciados de contenidos por la Nación en la regulación de temáticas con la excusa de fijar presupuestos mínimos.

Simplemente se vuelve a la definición misma del presupuesto mínimo y al quantum de la delegación establecida en el Artículo 41 y en realidad a la discusión de las bases mismas del sistema federal.

La ley general ha tomado en este sentido la resolución de fijar los objetivos de la política ambiental, que es una atribución de la nación, y ha seleccionado un camino para resolver los conflictos entre las distintas jurisdicciones en forma anticipada, antes que se produzcan, a través de un mecanismo de consenso y participación de los distintos actores del sistema.

Entre los objetivos de la política ambiental está el de establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de las políticas no solo nacional sino regional y en el Artículo 23 se explicita un sistema federal ambiental cuyo objeto es desarrollar la coordinación de la política ambiental tendiente al logro del desarrollo sustentable entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires.

El organismo definido por la ley general como el encargado de articular este sistema federal ambiental, cuya responsabilidad va ser instrumentarlo, es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ya existente y hoy revitalizado por la Ley 25.675.

La gran discusión desarrollada desde la creación misma de nuestro sistema jurídico institucional acerca del federalismo establecido y la política desarrollada criticada como unitaria y

poco federal tiene un cambio desde la misma ley en su modalidad de ejecución.

La ley general ha operativizado, en la forma más clara, el concepto y la definición de Pedro J. Frías del federalismo de concertación en materia ambiental y esta idea, donde se alinean muchos constitucionalistas para defender el federalismo, se manifiesta en la forma de formular y ejecutar la política ambiental en el marco del sistema.

La ley define los objetivos de la política, los instrumentos de aplicación y gestión, pero la formulación y ejecución la discute en el ámbito creado para concertar en materia ambiental que es el COFEMA.

Esta nueva propuesta requiere un nuevo ejercicio democrático que va a demandar una importante labor política y técnica en los distintos ámbitos o niveles gubernamentales dedicados a atender la problemática ambiental. Por lo cual el trayecto de 2002 a 2015 en materia de política ambiental ha sido de gran importancia para comprender la situación actual.

El sector asignado en el gabinete del gobierno nacional para formular los requerimientos en la materia y destinado a ejecutar la política ambiental nacional va a estar condicionado a concertar con las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Tendrá que sentarse a la mesa de la concertación como uno más junto a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires en un pie de igualdad a la hora de concertar en materia ambiental.

A la política nacional ambiental se la ha pensado concertada y coordinada, limitada en su ejecución por el respeto a los principios incorporados en la ley en lo que hace a su ejecución interna. Todo ello teniendo en cuenta que se ve, en algunos casos, condicionada por los compromisos internacionales que ha asumido y asume el gobierno argentino en el concierto de estados y al fijar la política exterior Argentina.

Este ejercicio se trasladó a cada una de las provincias que componen la Nación ya que tuvieron que llevar a la concertación

en el marco del COFEMA su problemática interna de estado, donde también debieran concertar con municipios y comunas los aspectos relevantes de la región.

En el diseño de un nuevo orden jurídico ambiental, a partir de la nueva ley general, una tarea relevante es la que se ha desarrollado en las provincias a partir de la definición de las leyes de presupuestos mínimos. Cada provincia de acuerdo al material normativo ambiental existente tuvo mayor o menor tarea en la complementación de las normas dictadas en el ámbito nacional.

## **VII. El ingreso de las leyes al sistema jurídico, político, institucional**

Abordar las políticas ambientales formuladas a través de presupuestos mínimos requiere una aproximación a diferentes aspectos de las normas que tienen que ver con el propio concepto, su interpretación, las modalidades en que se han formulado en los diez instrumentos actuales, como las han implementados las jurisdicciones, que interpretación han dado los jueces en las causas que involucran presupuestos mínimos o requieren de su consideración.

La incorporación de las leyes de presupuestos mínimos al sistema (jurídico, político institucional) no es pacífica, en muchos casos se cuestionó la constitucionalidad de las mismas y hasta existieron proyectos de derogación para alguna de ellas.

La complejidad misma de la materia ambiental ha llevado a los teóricos a preguntarse dónde empieza y dónde termina el derecho ambiental, como establecer cuál es la legislación ambiental. Las definiciones acerca de los límites se han ido modificando de acuerdo a las nuevas conceptualizaciones del ambiente, sus elementos y las distintas perspectivas de análisis de los problemas ambientales.

Las competencias en materia ambiental son en este sentido un tema de discusión actual en la materia. En los distintos niveles de gobierno concurren competencias en materia ambiental cuyos límites son difusos como los problemas mismos.

La distribución de competencias establecidas en el Artículo 41 a las distintas jurisdicciones plantea, en el dictado de las leyes de presupuestos mínimo, problemas al regular los recursos naturales, los problemas de contaminación, entre otros, que son los cuestionados en las leyes de agua y residuos particularmente.

Entre las nuevas leyes de presupuestos mínimos la única que no se cuestiona como tal y que es considerada como un verdadero avance para la interpretación y sistematización de la legislación es la ley general y las críticas se han centrado sólo en algunos artículos de su texto.

Aparece un nuevo escenario jurídico político e institucional en materia ambiental que es necesario observar y estudiar ya que es a través del cual se van a aplicar los nuevos principios, los instrumentos de política y gestión ambiental y la implementación de la ley general va a originar nuevas formas de leer el derecho desde una perspectiva ambiental.

La Ley General del Ambiente 25.675 viene a establecer un nuevo orden jurídico ambiental en el sistema jurídico argentino a partir de su promulgación. Este nuevo orden permite, desde los principios incorporados y los objetivos de política ambiental, establecer una reconstrucción del propio sistema jurídico ambiental ordenando el material normativo existente.

La Ley General del Ambiente modifica la legislación ambiental vigente en forma substancial ya que la ordena, le introduce nuevos principios, fija los objetivos políticos y establece nuevos mecanismos de concertación política. Introduce un desafío al propio sistema incorporado en la Constitución Nacional al impartir la necesidad de acordar, coordinar y consensuar la política ambiental a desarrollar en Argentina. Selecciona el COFEMA como el lugar apropiado para concertar las políticas ambientales por parte de las provincias y el organismo nacional y la ciudad de Buenos Aires para acordar las formas de ejecución de las políticas en los distintos niveles de gobierno y en los distintos ámbitos.

El derecho ambiental argentino recibe un importante impulso tanto en lo referido a la labor teórica como en lo relativo a la apli-

cación e interpretación del mismo. La reforma del Código Civil incluye la consideración de las leyes de presupuestos mínimos y posiciona su trascendencia.

El ambiente como bien jurídico protegido cobra cada vez mayor entidad, el reconocimiento del orden público en la ley general posiciona al derecho ambiental en un rango distinto para la discusión frente a las distintas ramas del derecho y su enfoque tradicional.

### **VIII. Algunas consideraciones metodológicas**

El análisis de los presupuestos mínimos desde la línea de investigación que se viene desarrollando planteó interesantes desafíos para abordar las temáticas en la diversidad de niveles, instancias, modalidades y requirió en cada grupo de investigación la elaboración de una propuesta para acceder, sistematizar y analizar la información existente.

La consideración del sistema jurídico, político e institucional como un sistema donde existen relaciones, inter-relaciones, impactos y consecuencias que se producen en una dinámica permanente conforma la observación inicial a tener en cuenta.

La reforma constitucional y la conformación de un nuevo orden jurídico, político e institucional en materia ambiental es el segundo elemento a partir del cual se configura el análisis, ya que es una referencia espacio temporal a considerar.

El nuevo orden jurídico, político e institucional ambiental debe observarse como un proceso que viene desarrollándose desde 1994, que atraviesa diferentes gestiones políticas que le dan su propia impronta en las distintas dimensiones (jurídica, política e institucional) y que como tal continúa en el tiempo.

El proceso se encuentra en construcción y cada cambio o incorporación al sistema genera impactos en la estructura y funcionamiento del mismo, situación que nos obliga a estar atentos al material normativo objeto de estudio, a las definiciones políticas,

a las modificaciones institucionales, entre otros aspectos que se manifiestan en el tiempo.

En el abordaje de cada capítulo se ha explicitado una metodología elaborada para acceder de manera ordenada y sistemática al material de trabajo que los grupos han considerado de relevancia a partir de fundamentos teóricos, de la línea de trabajo o del marco teórico considerado o por cuestiones de tipo meramente metodológico.

Este esfuerzo de definir teórica y metodológicamente en cada temática el abordaje, sistematización y análisis permite considerar en las próximas investigaciones aspectos no indagados, continuidad en la profundización de ciertas líneas de trabajo, entre otras ventajas que se manifiestan en los límites determinados en cada capítulo.

## **IX. Reflexiones Finales**

La incorporación de las leyes de presupuestos mínimos al sistema no fue pacífica, hoy seguimos discutiendo sobre su contenido, alcance, significado y al mismo tiempo reconociendo la trascendencia de establecer los mínimos, adaptarse y complementarlos generando una verdadera tutela ambiental.

La complejidad misma de la materia ambiental ha llevado a los teóricos a preguntarse dónde empieza y dónde termina el derecho ambiental, como establecer cuál es la legislación ambiental. Las definiciones acerca de los límites se han ido modificando de acuerdo a las nuevas conceptualizaciones del ambiente, sus elementos y las distintas perspectivas de análisis de los problemas ambientales.

Las competencias en materia ambiental son en este sentido un tema de discusión actual en la materia. En los distintos niveles de gobierno concurren competencias en materia ambiental cuyos límites son difusos como los problemas mismos. Las competencias concurrentes en los tres niveles dejan un amplio margen para establecer límites, acuerdos y coordinaciones.

La Ley General del Ambiente, entre las leyes de presupuestos mínimos, es la única que no tiene mayores cuestionamientos y que es considerada, por la mayoría de los doctrinarios, como un verdadero avance para la interpretación y sistematización de la legislación ambiental.

La ley general da lugar a aplicar los nuevos principios, los instrumentos de política y gestión ambiental y su implementación origina nuevas formas de leer el derecho desde una perspectiva ambiental.

La polémica que generó como ley de presupuesto mínimo y la definición legal que estableció, permitió que doctrinarios, académicos y operadores del derecho en general discutieran el significado y alcance de las leyes de presupuestos mínimo y las formas de implementación de las mismas.

Todo esto ha permitido, en los próximos capítulos del trabajo que presentamos, sistematizar las opiniones y visiones existentes, el análisis de la normativa de presupuestos mínimos de manera pormenorizada, las expresiones sobre diversos aspectos en la jurisprudencia y como los distintos países de la región han profundizado en su temática ambiental nacional.

## **X. Bibliografía**

- BRAÑES, R. El desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su aplicación. PNUMA, México, 2001.
- BEC, Eugenia- FRANCO, Horacio “La mala definición de presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente” JA 2005-IV, 1445.
- CAFFERATTA, N. “Introducción al Derecho Ambiental”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, Instituto Nacional de Ecología de México, y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2004.
- DE BENEDICTIS, Leonardo, ¿Qué son los presupuestos mínimos de protección ambiental”, LL, 23/07/2004.

- ESAIN, José “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la CN y en la Ley General del Ambiente 25675”, JA, 2004-I-776.-
- FOA TORRES, Jorge (2012): “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”, en: Pensamiento plural, número 9, Pelotas (Brasil), pp. 98-129, en la web: <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/09/78-265-1.pdf>
- JULIÁ, Marta y FOA TORRES, Jorge (2012): “Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico”, en. Revista Perspectivas en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús, año 1, n° 2 (Enero-Junio 2012), pp. 123-137
- JULIÁ, M.S. “Algunas estrategias en la construcción de un nuevo esquema jurídico ambiental” Revista de Derecho Ambiental N° 8, octubre-diciembre. Lexis Nexis, 2006.
- JULIÁ, M.S. “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. 2005
- JULIÁ, M.S. “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, Lexis Nexis, Revista de Derecho Ambiental, N°1, enero-marzo, 2005.
- LAGO, D. H. “La ley General del Ambiente (25.675) y sus reglas procesales. Reflexiones sobre su constitucionalidad”. Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina, fascículo N° 12, Buenos Aires, septiembre, 2003, p. 51-58.
- LUGONES, Juan N., “El artículo 41 de la Constitución Nacional y la jurisdicción”, JA-1997- IV-1029.
- LUGONES, Juan N “Algunas cuestiones de límites y vocabulario en el derecho ambiental argentino”, RDA N1 2, Abril / Junio 2005, p. 59, Lexis Nexis.
- MOYANO, Amílcar “Leyes de presupuesto mínimo ambiental (La formación del derecho ambiental en el Estado Federal argentino por

complementación de las reglas de derecho del Congreso con las normas jurídicas provinciales)”, ED Serie Especial Derecho Ambiental, p. 4, 22/04/2004.

PIGRETTI, Eduardo A. “Los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de residuos industriales y de servicios de la ley 25612”, Adla 20/2002, p. 129.

QUIROGA LAVIE, H. “El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”. La Ley, T.1996-B, sección Doctrina, p. 950-960.

SABSAY, Daniel Alberto, “El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación- Provincias”, DJ, 1997-II-783.

SABSAY, D. N. y DI PAOLA, M. E. “El federalismo y la nueva ley General del Ambiente”. Anales de Legislación Argentina, Boletín informativo Nº 32, Buenos Aires: La ley, ADLA, 2003 C, p. 3771-3778.

“La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente”. Anales de Legislación Argentina, Boletín informativo Nº 14, Buenos Aires: La Ley, 2003, p. 29-36.

TAWIL, G. S. “La cláusula ambiental en la Constitución Nacional”. La ley 1995- B, p. 1291-1338.

VALLS, Mario F. “La Ley 25675, Ley General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación ambiental federal”, JA 2003-III-1294.



---

CAPITULO

II

LOS PRESUPUESTOS  
MÍNIMOS DE  
PROTECCIÓN  
AMBIENTAL DESDE EL  
DERECHO AMBIENTAL  
Y CONSTITUCIONAL

*Coordinadores:*  
*Silvia Beatriz Blarasin y*  
*Nicolás Emanuel Olivares*

*Autores:*  
*Silvia Beatriz Blarasin,*  
*María Laura Foradori,*  
*María Elena Martínez Espeche,*  
*María Pérez Alsina,*  
*Nicolás Emanuel Olivares*  
*Guadalupe Olmos*

---



## RESUMEN

El concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental ha suscitado diversas discusiones teóricas, las cuales han intentado sofocarse con sendas definiciones legales, reglamentarias y doctrinarias. En primer lugar, tras su inclusión en el texto constitucional de 1994, las controversias fueron algo tímidas, sin embargo, en un segundo momento con su definición legal dada por la ley general del ambiente N° 25.675, los debates crecieron en profundidad. En este trabajo intentaremos identificar, sistematizar y evaluar dichas definiciones, dando a su vez lugar a interrogantes conexos, referidos a temas tales como federalismo y democracia. Nuestra meta última es ofrecer al lector un mapa ordenado y coherente de la discusión teórica habida en materia de PMPA, que a su vez se vea enriquecido con criterios propios de evaluación de las distintas concepciones, enfoques o perspectivas existentes sobre dicho concepto. Este trabajo debe entenderse como la continuidad de una línea de investigación fecunda y profusa dada en el marco general del derecho ambiental argentino contemporáneo, y en el más específico, de un esfuerzo intelectual por re-significar los principios y presupuestos normativos instituidos mediante la reforma constitucional de 1994.

## PALABRAS CLAVES

Presupuestos mínimos de protección ambiental; definición constitucional; definición legal; definición reglamentaria; definiciones doctrinarias.

## I. Introducción

Desde su incorporación en el texto constitucional (Artículo 41, pfo. 3ro), el concepto de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (de aquí en adelante PMPA) ha sido ampliamente discutido por la doctrina jurídica argentina. Por motivos de prudencia o bien fruto de una técnica legislativa minimalista, los convencionales constituyentes de 1994 decidieron no introducir una definición constitucional explícita de dicho concepto. Los interrogantes conceptuales y normativos emergentes desde entonces han sido numerosos y persistentes.

En respuesta a dichas incógnitas es que la Ley General del Ambiente N° 25.675, sancionada en 2002, introdujo en su Artículo 6 una definición legal del concepto de presupuestos mínimos. Así también Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros, creado mediante dicha ley, ha producido su propia definición e interpretación (Res 92/04, 313/15). A mayor abundamiento, se han sancionado numerosas leyes de PMPA especiales, es decir que tienen por objeto un área específica del derecho ambiental y de los recursos naturales, tratando temas tan diversos como: bosques nativos, residuos industriales y de actividades de servicios, gestión y eliminación de PCBs, residuos domiciliarios, información pública ambiental, control de las actividades de quema, preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, ley de quema, aguas, etc.

La existencia de estas leyes de PMPA ha planteado dudas relativas a como debieran incorporarse al sistema jurídico ambiental vigente, es decir, acerca de: cómo ubicarlas, en qué rango y categoría se las puede considerar, qué relación tienen con las leyes de fondo y cuál con las leyes especiales, si constituyen o no leyes de fondo. En muchos casos estas leyes regulan no solo aspectos sustanciales sino también procedimentales.

Sin embargo, dichas definiciones legales y reglamentarias no han subsanado los problemas interpretativos. En este sentido, cabe señalar que los interrogantes teóricos lejos de disiparse

se profundizaron, volviendo así imperiosa una adecuada tarea de interpretación jurídica. La razón de este nuevo escenario teórico se debe a que la definición legal según algunos autores pareciera contrariar el espíritu minimalista de la constitución nacional y por ende el actual reparto de competencias entre Nación y Provincias en materia de recursos naturales. Esta confusión o presunta confusión, no ha detenido sin embargo el ímpetu analítico de los dogmáticos del derecho ambiental. En aras de resolver las disputas interpretativas es que numerosas y disímiles definiciones doctrinarias han surgido intentando armonizar el texto constitucional y legal vigente.

Atento este cuadro de situación, es que en este capítulo, nos proponemos los siguientes objetivos principales: **1)** Identificar las definiciones legales, reglamentarias y doctrinarias existentes en materia de PMPA; **2)** Clasificar dichas definiciones atendiendo a criterios relevantes; y **3)** Explicitar una definición constitucional sistémica del concepto de PMPA.

## II. Una metodología exploratoria

Es bien sabido que todo proceso de investigación en ciencias sociales se integra por tres elementos fundamentales, a saber: el marco teórico, los objetivos y la metodología. (Sautu, 2005: 34).

El marco teórico es el conjunto de conceptos que permiten aprehender la realidad. Sautu explica que dentro del mismo encontramos: el paradigma que es un conjunto de conceptos teóricos – metodológicos que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad; las teorías generales que son concepciones generales de la sociedad y las teorías sustantivas que son el conjunto de conceptos específicos de la parte de la realidad social que se pretende estudiar (Sautu, 2005:34/35).

Así también, Sautu nos enseña que los objetivos constituyen una construcción del investigador para abordar el problema de la realidad a partir del marco teórico seleccionado. Éstos deben

ser susceptibles de ser contestados y estar circunscriptos a un espacio temporal. Los objetivos son el nexo entre el marco teórico utilizado y la metodología a emplear por el investigador (Sautu, 2005: 36/37).

*“La metodología representa la manera de organizar el proceso de la investigación, de controlar los resultados y de presentar posibles soluciones al problema que nos llevará a la toma de decisiones” (Zorrilla y Torres, 1992: pag). En la misma línea, Sautu (2005:37) nos explica que “...está conformada por los procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica”.<sup>3</sup>*

Para enfrentar los procesos de investigación en materia ambiental, coincidimos con Sautu en que es necesario conocer la problemática a enfrentar, los conceptos desde los cuales partir y empezar a observar algunos problemas conceptuales y metodológicos para intentar trabajar y profundizar de manera adecuada las situaciones objeto de estudio.

En relación a la problemática ambiental que nos planteamos Morín E. nos ilustra:

*“Nos encontramos por consiguiente en presencia de una ciencia de nuevo tipo, una ciencia que estudia un sistema complejo y lo analiza remitiéndose simultáneamente a las interacciones particulares y al conjunto global, una ciencia que además resucita el diálogo y la confrontación entre los hombres y la naturaleza, y que permite intervenciones mutuamente provechosas para éstos y aquellas.” (Morin, 2002:137)*

Frente al análisis de problemas complejos, como investigadores debemos tener una mirada crítica e interdisciplinaria, que nos permita como nos recuerda Leff (1994) “profundizar e internalizar un saber emergente: el saber ambiental”.

---

<sup>3</sup> Diesing, resalta la importancia de distinguir dos nociones que muchas veces aparecen vinculadas pero no son lo mismo, la de metodología y método. Nos dice “La metodología trata de la lógica interna de la investigación, los métodos constituyen una serie de pasos que el investigador sigue en el proceso de producir una contribución al conocimiento” (Diesing, 1972:1).

De acuerdo a los objetivos de la investigación, el diseño puede ser exploratorio, descriptivo, explicativo, predictivo y evaluativo. Dentro de esta clasificación, hemos seleccionado los métodos exploratorio y explicativo para llevar adelante la investigación. Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Estos se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos. Los análisis explicativos en derecho tienen pretensiones de reconstruir intelectualmente una determinada realidad normativa o realidad empírica, dando cuenta de los presupuestos fundantes de dicho orden normativo, o de las causas de aquel estado empírico, los cuales ofician de objeto de estudio. Así también se suelen explicitar hipótesis reconstructivas rivales a la defendida por el investigador para probar la solvencia de sus propias afirmaciones. Su metodología suele ser analítica o bien empirista dependiendo de si se estudian normas o realidades.

Para elaborar el presente trabajo, realizamos una lectura previa de las fuentes de información (libros, revistas especializadas, opinión de especialistas, discusiones del tema en congresos, estudios e investigaciones previas del tema, resoluciones de organismos especializados) y una exhaustiva revisión bibliográfica.

### **III. Los presupuestos detrás de los presupuestos**

En este apartado analizaremos brevemente aquellos presupuestos conceptuales que están detrás de los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Partiendo de un concepto clave y básico como “ambiente”, reconocemos la existencia de múltiples definiciones dependiendo de la disciplina que la elabore y discuta (Ecología, Biología, Ciencias Sociales, etc.). Algunas disciplinas definen al ambiente desde una mirada amplia y otras desde una restringida y dependiendo

de cuál sea la postura del concepto que se adopte, se determinará el marco jurídico, se limitará la materia que forma parte o no de lo ambiental y así limitar o no, lo que se comprende por derecho ambiental, legislación ambiental, y en nuestro caso, por presupuestos mínimos de protección ambiental.

Nuestra propuesta es considerar al ambiente desde una perspectiva amplia circunscripta al paradigma de lo complejo, como un concepto polisémico, que no se reduzca a lo ecológico o natural, ni tampoco se limite a un enfoque meramente normativista o jurídico, sino que amén de ellos, también incorpore la perspectiva social, cultural, económica, política. Este punto de partida marcará nuestro contexto de análisis al abordar nuestro objeto de estudio: los presupuestos mínimos de protección ambiental.

A los fines de poder definir acabadamente los conceptos de *política ambiental* y *derecho ambiental* debemos partir de reconocer el significado de *gestión ambiental*.

Podemos definir a la gestión ambiental como el “conjunto de actividades humanas encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable” (Brañes, 2000: 117). Para ligar estas actividades al accionar estatal, que es lo que en definitiva nos interesa ahora, es necesario referirse a la gestión pública ambiental.

A la hora de definir a la *gestión pública ambiental* algunos autores destacan tres elementos: la política, como “conjunto de acciones que se diseñan para alcanzar la ordenación del ambiente”; el derecho, en tanto “técnica social que procura inducir a los individuos a que observen determinada conducta”; y la administración, en razón del establecimiento de la gestión “como objetivo social y por ende como función estatal” (Brañes, 2000: 118).

Desde una perspectiva diferente, otro sector de la doctrina entiende que la gestión pública ambiental “[...] es la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del Estado” (Juliá, 1993: 172). Se trata de una

concepción más concisa que permite dar cuenta de la presencia estatal en el conjunto de actividades humanas encaminadas a proteger al medio ambiente. Además, se agrega que:

*“[...] la Gestión Ambiental es dependiente del marco jurídico existente en el país, de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del estado y de los instrumentos utilizados para materializar la gestión.” (Juliá, Del Campo, Foa Torres, 2009: 19).*

Existen numerosas maneras de clasificar a la gestión pública ambiental, pero la que resulta de mayor utilidad para el propósito de este trabajo es aquélla que la estructura según sus etapas. Brañes entiende que:

*“La gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito” (Brañes, 2000: 117).*

Siendo así, se puede decir que la gestión pública ambiental comprende tanto la formulación como la ejecución de las políticas ambientales (Juliá, Del Campo, Foa Torres, 2009). La primera etapa (formulación) hace referencia al conjunto de esfuerzos por precisar un mandato, proposición o política ambiental general mediante diferentes mecanismos institucionales y jurídicos. Dentro de la formulación se distinguen, a su vez, dos dimensiones: la jurídica y la institucional. Por su parte, la segunda etapa (implementación) es el conjunto de acciones que buscan plasmar en el territorio a las políticas ambientales formuladas y hacerlas cumplir a través de diferentes instrumentos de gestión de índole jurídica o institucional.

Quedándonos en la primera fase, entre el conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado para diseñar una política y definir su decisión de actuar ante un problema público, se encuentra la formulación normativa de la política

pública, que es un aspecto poco indagado en general de las políticas públicas.

En dicha primera etapa de formulación, nuestro ordenamiento jurídico ambiental argentino actual incluye objetivos, principios y presupuestos políticos definidos. Todos ellos han sido consignados en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (2002).

Al respecto de la noción de política ambiental, Juliá analiza ciertos interrogantes relevantes, los que consideramos vale la pena rescatar (Juliá, 2005, 2007). En primer lugar, Juliá se pregunta: ¿Existe una definición de política ambiental a nivel constitucional? En el análisis del sistema jurídico argentino es posible observar las definiciones políticas a partir de la formulación de la denominada clausula ambiental, ya que determina el contexto que va a tener trascendencia jurídica en el sistema y constituye el marco dentro del cual se van a desarrollar las políticas ambientales. El punto de partida para la definición de política ambiental en Argentina lo encontramos en primer término, en la Reforma Constitucional de 1994, como la primera formulación política al establecer el significado de distintos aspectos de la temática así por ejemplo: lo que se entiende por ambiente en el sistema jurídico argentino, quienes legislan, quienes ejecutan y gestionan en materia ambiental y cuáles son las responsabilidades de las autoridades sobre el tema.<sup>4</sup>

Si nos preguntamos, ¿Dónde se formula la política ambiental con posteridad a lo establecido en la Constitución Nacional? Es en los tres niveles de gobierno, siendo el nivel nacional el encargado de establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para el territorio, conformando el piso o el umbral de protección exigible en el sistema jurídico. Las provincias van a formular políticas de complementación o profundización en la temática ambiental que se trate ya que deben partir del presupuesto mínimo establecido.

---

<sup>4</sup> Marta Susana Julia. "Formulación de Políticas Públicas Ambientales. Los casos de "Aguas", "Bosque Nativo" y "Residuos Peligrosos"" - Editorial Lerner S.R.L. (2013: 65).

Los municipios también formulan las políticas ambientales locales, con los condicionamientos establecidos a nivel de presupuestos mínimos y en el marco de las políticas ambientales provinciales, quedándoles un margen importante de regulación en el ámbito del territorio en que tienen competencia.<sup>5</sup>

#### IV. Presupuestos mínimos de protección ambiental

##### a) Diferentes tipos de conceptos y concepciones

Cuando se nos propuso que investigáramos sobre el concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental, nuestra meta primigenia fue aclarar el significado del término *presupuesto*, el cual suele ser definido como “participio pasivo de presuponer, causa o pretexto; supuesto o suposición, cómputo anticipado del coste de una obra, y también los gastos e ingresos de una corporación u organismo público, etc.”. Por su parte el término presuponer puede ser entendido como: “dar por sentado una cosa para pasar a tratar otra, y dice que es un verbo irregular que se conjuga como poder” (Nuevo Espasa ilustrado, 2001: 1395).

Según el Diccionario de la Real Academia<sup>6</sup>: presupuesto. (Del part. irreg. de presuponer) **1.** m. Motivo, causa o pretexto con que se ejecuta algo. **2.** m. Supuesto o suposición. **3.** m. Cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación. **4.** m. Cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc. **5.** m. ant. Propósito formado por el entendimiento y aceptado por la voluntad. que. **1.** loc. conjunt. supuesto que supuesto. (Del part. irreg. de suponer; lat. *suppos tus*). **1.** m. Objeto y materia que no se expresa en la proposición, pero es aquello de que depende, o en qué con-

<sup>5</sup> Marta Susana Julia. “Formulación de Políticas Públicas Ambientales. Los casos de “Aguas”, “Bosque Nativo” y “Residuos Peligrosos”” - Editorial Lerner S.R.L. (2013: 68).

<sup>6</sup> Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=presupuesto> última edición publicada en el 2014.-

siste o se funda, la verdad de ella. **2.** m. Suposición, hipótesis. **3.** m. Fil. Todo ser que es principio de sus acciones.

Ahora veremos que dice el diccionario de la real academia del término mínimo: (Del sup. de pequeño; lat. *min mus*). **1.** adj. Tan pequeño en su especie, que no lo hay menor ni igual. **2.** adj. minucioso. **3.** adj. Se dice del religioso o religiosa de San Francisco de Paula. U. t. c. s. **4.** m. Límite inferior, o extremo a que se puede reducir algo. **5.** m. Hond. plátano guineo. **6.** m. pl. Segunda de las clases en que se dividía la enseñanza de la gramática, y en la cual se enseñaban los géneros de los nombres y las primeras oraciones. **7.** f. desus. Cosa o parte sumamente pequeña. Cuéntamelo todo, no se te quede en el tintero una mínima. Como mínimo. **1.** loc. adv. coloq. Por lo menos. lo más mínimo. loc. adv. coloq. Nada en absoluto. No sabe lo más mínimo.

El concepto de *presupuesto mínimo*, se incorpora a nivel constitucional con la reforma del año 1994 en el Artículo 41, instaurando lo que Juliá llama *un nuevo orden jurídico, político e institucional* (Juliá, 2013). Desde ese año hasta 2002 no se sancionaron leyes de presupuestos mínimos, por lo que hasta ese momento no era llamativo este nuevo término, y había un relativo consenso.

El problema sobre la interpretación del alcance del término presupuesto mínimo, comenzó cuando se sancionaron las primeras leyes de este tipo y se hacía necesaria su aplicación. Sin embargo, la polémica más importante aparece ante la interpretación del tercer párrafo del Artículo 41 de la Constitución Nacional cuando se distribuyen las competencias en materia ambiental indicando qué le corresponde dictar a la Nación y qué a las Provincias y esto ha generado distintas posiciones doctrinarias. Así es que para Bidart Campos se trata de “una categoría especial de competencias concurrentes” (Juliá, 2005).

De este modo, como puede apreciarse existen dos fuentes jurídicas de fuertes discusiones, la primera de ellas está dada por el derecho ambiental, y la segunda por el derecho constitucional.

## b) Conceptos ambientales de Presupuesto Mínimo de Protección Ambiental (PMPA)

Hemos señalado que, en este trabajo, nos abocaremos al relevamiento, sistematización y clasificación del concepto de presupuesto mínimo ambiental que surge de la doctrina argentina, para lograr la construcción de un concepto de PMPA polisémico.

Como producto de la labor investigativa realizada hasta la fecha es que hemos podido dar cumplimiento a los primeros dos objetivos teóricos trazados, dejando pendiente para una futura instancia el cumplimiento acabado de los dos objetivos restantes.

En síntesis, hemos podido identificar y clasificar numerosas definiciones del concepto de PMPA, empleando para ellos los siguientes criterios clasificatorios: a) amplitud del contenido, el cual permite distinguir entre definiciones amplias, intermedias y restringidas; y b) similitud o analogía normativa, el cual posibilita corroborar si las definiciones doctrinarias se asemejan al texto constitucional, legal o bien reglamentario.

En relación al primer criterio clasificatorio, Juliá, atendiendo a la incógnita acerca de cuáles son los límites para dictar PMPA, y retomando lo del capítulo anterior, señala que pueden identificarse tres posiciones teóricas acerca de cuál debe ser el contenido de los PMPA (Juliá, 2005; Bec y Franco: 2010: 81), a saber:

1. Una **posición restrictiva**, donde el alcance del concepto está limitado: un piso o umbral fijado por valores o límites equiparables a estándares, y que no puede regularse nada más bajo el concepto de presupuesto mínimo.

2. Una **posición intermedia**, que si bien es coincidente en la necesidad de fijar límites y valores, entienden que el concepto puede albergar algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniformes y, en algún caso, la guía de objetivos políticos mínimos.

3. Una **posición amplia**, que comprende que es una verdadera delegación de la temática ambiental y, por lo tan-

to, bajo el rubro de presupuestos mínimos podría incluirse, menos la legislación común que está delegada a la Nación, todos los aspectos.

En cuanto al segundo criterio clasificatorio, la idea es corroborar si los autores han sido fieles a: 1) la definición minimalista implícita constitucional (Artículo 43 3 pfo. CN); 2) la definición robusta y explícita legal (Artículo 6 Ley 25.675); o bien a 3) la definición reglamentaria (Res. COFEMA 94/04) o bien a las directivas interpretativas reglamentarias (313/15).

Como resultado de nuestra investigación, hemos podido identificar las siguientes definiciones legales, reglamentarias y doctrinarias:

### **1) Resolución COFEMA 92/04**

Se entiende por presupuestos mínimos, al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige de forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio donde se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales constituyen potestades reservadas a las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias (Bec y Franco, 2010: 194) (*definición reglamentaria amplia*).

### **2) Ley General del Ambiente Nº 25.675**

En su Artículo 6 lo define de la siguiente manera: se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el Artículo 41 de la C.N. a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común

para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (Bec y Franco, 2010: 7).

Consideramos que ésta norma infraconstitucional desvirtuó el concepto esencial establecido por la norma constitucional. En efecto, el concepto mínimos implica que no puede establecerse un estándar de protección del ambiente inferior al mínimo, aunque sí superior. En cambio el concepto “uniforme o común”, que introdujo el Artículo 6 de la LGA implica que no puede establecerse un estándar de protección del ambiente inferior al nivel uniforme o común, pero tampoco superior (Bec y Franco, 2010: 7).

### **3) Cafferatta (2014)**

Se entiende por las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, -según el Artículo 6 de la Ley 25.675 General del Ambiente, *“a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio de la Nación, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”*.

Las normas de presupuestos mínimos son normativa “de base”, orgánicas o estructurales, a las que se adiciona -un “plus de protección”- mediante el ejercicio por parte de las jurisdicciones o autoridades locales -o como lo dijera Germán Bidart Campos de la “competencia maximizadora complementaria provincial”.

### **4) Comisión Especial Resolución 68/03 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)**

Estamos en condiciones de afirmar que el Presupuesto Mínimo de Protección establece una tutela ambiental uniforme o común

para todo el territorio nacional. Es un piso o umbral mínimo que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima, más allá de la circunstancia geográfica o social en la cual se encuentre. Este umbral mínimo deriva lógicamente de la congruencia entre los derechos humanos ya garantizados por la Constitución Nacional (Derecho a la vida, la integridad física, Igualdad ante la Ley, etc.) y la incorporación del “nuevo derecho” al ambiente en la reforma de 1994. (*Definición amplia*).

### 5) Gelli (2003)

El particular esquema de reparto de competencias concertadas entre la nación y las provincias que establece el Artículo 41, tiene su límite en el Artículo 124. Por ello, la interpretación de lo que constituye “presupuesto mínimo” debe ser estricta en cuanto a su relación con el objetivo de protección ambiental, con el fin de evitar un vaciamiento de las competencias locales (definición restringida). El legislador tendrá siempre el “onus” de demostrar el vínculo y relación entre el presupuesto mínimo que sancione y la protección o tutela ambiental uniforme que constituye su objeto. Sin embargo esta línea divisoria entre la competencia del Congreso y los estados locales será siempre una cuestión compleja y dependerá de un “fino análisis de razonabilidad”, que a falta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre las provincias y la nación y entre las provincias entre sí, quedará sujeto en última instancia a la interpretación de la Corte Suprema.

No obstante la regla de interpretación estricta, entendemos que el concepto de presupuesto mínimo de protección comprende no solamente los estándares o parámetros, sino también las políticas de gestión en la materia. Este es el sentido de la definición adoptada en la Ley 25.675 en consonancia con la voluntad del constituyente. La protección ambiental y el desarrollo sustentable no pueden agotarse en una estrecha visión de estándar o parámetro técnico (Gelli, 2003: 562).

Los presupuestos mínimos de protección ambiental tienen por objetivo establecer una tutela mínima y uniforme para todos

los habitantes del país. El presupuesto mínimo debe estar referido a condiciones y presupuestos de protección ambientales. En este sentido, la ley General del Ambiente brinda una orientación importante respecto del bien jurídicamente tutelado y los objetivos de la norma. Estas consideraciones brindan un marco jurídico dentro del cual el legislador tendrá amplia latitud para definir en cada caso cual es el presupuesto mínimo de protección. Este es el sentido de la competencia y delegación específica que tiene la Constitución, circunscripta a los aspectos ambientales. Sin embargo este marco es de índole específico, acotado a las cuestiones que hacen a la protección del ambiente. Los límites establecidos por los Artículos 41 y 124 fijan un ámbito restringido dentro del cual el legislador podrá establecer presupuestos mínimos. En principio y atenta a la naturaleza transversal de las cuestiones ambientales, cualquier materia sustantiva o sectorial puede ser motivo de abordaje jurídico con el fin de establecer presupuestos mínimos. Ahora bien, en función de los límites a que nos hemos referido, el presupuesto mínimo de protección establecido para materias específicas, deberá siempre cumplir con los siguientes requisitos:

- Demostrar y precisar un vínculo claro y directo entre las exigencias mínimas que la norma pretenda establecer y los fines de tutela ambiental enunciada en la Constitución Nacional y su ley marco, la Ley General del Ambiente (Gelli, 2003: 562).

- La interpretación de lo que constituye un vínculo claro y directo entre las exigencias mínimas y los fines de tutela ambiental será de carácter estricta, a los efectos de preservar la esfera de actuación provincial (definición intermedia) (Gelli, 2003: 562).

## **6) Nonna, Dentone y Waitzman (2011)**

La doctrina ha interpretado en forma no siempre coincidente el concepto de presupuestos mínimos y el cambio introducido por la reforma constitucional:

- Para *Guido Tawil*, se trata de un cambio sustancial que ha invertido el esquema anteriormente vigente.

- Para el constituyente Natale, las normas que contengan los presupuestos mínimos serán legislación federal común para todo el país.

- Según *Felipe González Arzac*, la reforma ha innovado al consagrar un régimen específico de distribución de competencias para la protección ambiental e instituir en esta materia un método de reparto novedoso para la Constitución argentina, pero al obrar de tal modo no se habría apartado del marco de posibilidades que ya existía bajo el texto de 1853 en cuanto al modo de regulación nacional de materias concurrentes ni ha declinado la vigencia de otras potestades federales en relación con la protección ambiental.

- *Beltrán Gambier y Daniel Lago* opinan que, si bien el Artículo 41 parece haber establecido un nuevo criterio en la materia, al asignar decididamente a la Nación la regulación de los “presupuestos mínimos de protección”, en realidad, sin abandonar el criterio de concurrencia, el constituyente lo ha modificado al tomar la decisión de promover una legislación uniforme en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental.

- *Germán Bidart Campos* ha abordado el tema como un caso singular de concurrencia de competencias. En este esquema, el sistema de derechos de la constitución federal obliga a las provincias, que no pueden disminuir el sistema, pero pueden mejorarlo y ampliarlo.

- *Daniel Sabsay*, en una nota sobre el Artículo 41, señala la dificultad que representa definir los alcances de la delegación que han realizado las provincias de sus facultades a partir de la reforma de 1994. Definir esta medida divisoria o “quantum” de atribuciones que han cedido las provincias a la nación, constituye la “verdadera pregunta del millón” en el campo de la organización institucional ambiental.

- La *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)* ha sostenido que se trata de la potestad de establecer mediante leyes, las pautas básicas de protección aplicables en toda la República, reservándose las Provincias, para sí, la facultad de dictar todas las normas que estimen convenientes, a fin de regular la cuestión ambiental en sus respectivos territorios como complemento de aquellas, y sin menoscabar ese mínimo de exigencia que han delegado a la nación.

- *Amilcar Moyano* que los presupuestos mínimos que pueda establecer la nación, son los umbrales de protección al ambiente adecuado para la vida, los niveles mínimos, el estándar que cada provincia pueda aceptar sin que se altere su dominio de los recursos naturales, ni se altere su jurisdicción sobre los mismos. Por el Artículo 16, la igualdad jurídica que tienen las Provincias y la posible inclusión de la Ciudad de Buenos Aires, no implica que los presupuestos mínimos sean iguales para todos, porque de Misiones a Tierra del Fuego podrá haber circunstancias diferentes.

## **7) Savino, Nonna y Alves**

Por “presupuestos mínimos se entiende normas de base, umbral, comunes -en el sentido que constituyen denominador común-, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal (definición semejante a la legal). Constituye legislación uniforme en sus condiciones de línea. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un “piso inderogable”. La expresa delegación de facultades legislativas que en materia ambiental efectúa el Artículo 41 de la Constitución Nacional tuvo en miras el establecer un sistema jurídico, uniforme, que asegure a todos los habitantes el goce de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

El alcance de las normas de presupuestos mínimos comprende no solamente los estándares o parámetros técnicos, sino también las políticas de gestión en materia ambiental (definición intermedia), con la sola limitación de no extralimitarse -vaciando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias-, ni cercenar o aniquilar las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes.

## **8) De Benedictis**

Presupuestos mínimos como “ el piso o mínimo de exigencias a cumplir en todo el País en materia ambiental, dejando entonces abierta la posibilidad de que las provincias puedan establecer disposiciones más rigurosas.” (Definición amplia).

Comentario: Está claro que una norma de presupuestos mínimos establece una protección uniforme o común en todo el país, pero ¿qué es un presupuesto mínimo? ¿Simplemente una norma que establece disposiciones de protección aplicables en toda la República Argentina?

Realmente, si nos quedáramos con esa definición, cualquier norma ambiental que dicte la Nación, para ser aplicada en todo su territorio, será de presupuestos mínimos y no pareciera ser ella la idea que se desprende del Artículo 41 de la Constitución Nacional. Hubiera sido más conveniente definir a tales presupuestos como exigencias ambientales mínimas y no como exigencias ambientales uniformes, como hace la ley. La diferencia no es menor y puede llevar a erróneas interpretaciones susceptibles de atentar contra las competencias normativas de las provincias en materia ambiental. No es lo mismo facultar a la Nación para dictar normas ambientales que deben cumplirse uniformemente en todo el país, que habilitarla a dictar solo aquellas que contengan un mínimo de exigencias, permitiendo a las provincias dictar otras que contengan un mayor nivel de exigencias. A riesgo de parecer reiterativo no es lo mismo exigencia mínima que exigencia uniforme. ¿Nación tiene competencia para dictar normas de presupuestos mínimos?.

## **9) Barrenechea (2008)**

Las leyes de PMPA deben incluir, en lo posible a fin de dar una base uniforme en todo el territorio de la República Argentina, normas de forma y fondo, fijando pautas claras de prevención, recomposición, precaución, indemnizaciones, etc. Los PMPA no pueden ser minimizados en su importancia a ser umbrales operativos, sino que su dictado redundará en cuestiones como jurisdicción, estándares mínimos y máximos, objetivos ambientales, normas internacionales de aplicación, naturaleza, territorialidad, fuero, entre otras (definición amplia). La Ley 25675, si bien debió haber sido la primera en dictarse, es una ley de tipo mixta, ya que contiene normas de presupuesto mínimos y de fondo como por ejemplo lo referente al daño ambiental.

## **10) Morales Lamberti (2008)**

El Artículo 41 de la CN no ha alterado el poder de policía local, antes bien lo ratifica, por cuanto las provincias y los municipios en los límites de las constituciones provinciales, se han reservado todos los poderes no delegados y la delegación efectuada a través del tercer párrafo del Artículo 41 CN, fue acotada al dictado de presupuestos mínimos de protección ambiental (umbrales mínimos), sin que estos puedan alterar las jurisdicciones locales.

Las autoridades locales tienen entonces, facultades normativas para complementar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y para dictar los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes nacionales de presupuestos mínimos y las respectivas normas complementarias. Con este alcance lo entendió la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), reconociendo en las autoridades locales (provincias y municipios) la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para los que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.

Las normas complementarias a las que alude el tercer párrafo del Artículo 41CN son, entonces, normativa de naturaleza local que se dicta para asegurar la operatividad de los presupuestos mínimos. Son también aquellas normas que establecen requisitos adicionales u obligaciones más estrictas que las previstas en la ley de presupuestos mínimos. Las provincias y municipios, conforme al régimen constitucional provincial, ejercen lo que en doctrina se ha denominado la “complementariedad maximizadora”, es decir, dictar normas adicionales a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, necesarias para complementarlas, incrementando o ampliando las exigencias ambientales.

Los presupuestos mínimos de protección ambiental, son umbrales mínimos tanto de carácter sustantivo como procesal, que no pueden ser desatendidos conforme al principio de congruencia, reservando para los Estados locales sucesivos desarrollos que incrementen o amplíen las exigencias ambientales, perfeccionando la protección consagrada de acuerdo a sus propias realidades.

## 11) Othax- FARN

Haciendo referencia al Artículo 41 C.N.: “Esto significa que el Estado Nacional debe sancionar una legislación de base, con iguales condiciones de protección para todos los habitantes del país, según Rosatti (et al, 1994). A las provincias, por su parte, les corresponde la posibilidad de legislar por encima de ese mínimo, mejorándole e incluir asuntos que hagan a las materias específicas o particulares de cada una de ellas (Diario de Sesiones, p. 1609 y 1738 en Rosatti et al, 1994) (definición semejante a la constitucional).

En cuanto al precedente español del término jurídico “presupuestos mínimos” lo encontramos en la constitución española que habla de “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (Artículo 149.1.23).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Constitución Española de 1978 art. 148-149. Citado por Bec- Franco en “Presupuestos mínimos de protección ambiental” p.185-186. Ed. Cathedra Jurídica año 2010.

El Tribunal Constitucional español<sup>8</sup>, en relación al significado de la ley básica sobre protección del ambiente, ha establecido: “La legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenamiento mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas con competencia en la materia, establezca niveles de protección más altos que no entraran solo por eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es que las bases estatales son de carácter mínimo y, por lo tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica”.

## 12) Ibáñez y Calafell Carranza-FARN:

¿En qué consisten estos presupuestos mínimos? Como indica Rosatti, podría en principio pensarse que los mismos son exclusivamente “presupuestos científicos”, es decir, que pueden tan solo expresarse en niveles cuantitativos típicos de las ciencias duras (por ejemplo: niveles de aptitudes del agua, de manejo de residuos peligrosos, etc.). Pero, como dice el autor, debemos entender que dentro de este concepto también podemos encontrar cuestiones propias de las ciencias “blandas”, igual de importantes que las cuestiones científicas, como ser la información o la educación a nivel ambiental.

Creemos importante destacar que este concepto, más allá de las nociones que incluya, apunta al logro de un mínimo común denominador que obligue y proteja a todos los habitantes, sin importar en que provincia o ciudad se encuentren.

---

<sup>8</sup> Tribunal Superior del Reino de España Citado por Bec- Franco en “Presupuestos mínimos de protección ambiental” p.186. Ed. Cathedra Jurídica año 2010.

### 13) Garre, (2005)

“...Corresponde intentar precisar los términos de estos presupuestos mínimos en cuanto al alcance de la delegación que las provincias hacen a la nación, ya que la Constitución Nacional no precisa el mismo, limitándose a indicar que no deben alterar las jurisdicciones locales”.

Para lograr dicha precisión debemos estar al juego armónico de dos principios constitucionales: por un lado, el Artículo 121 CN sienta el principio de que las facultades de la nación constituyen la excepción y no la regla, por lo que los PMPA serán mínimos en tanto y en cuanto alcancen solamente las materias mínimas indispensables para asegurar el fin que el constituyente tuvo en miras al hacer la delegación de facultades y no otro. El segundo principio es que en materia ambiental es fundamental el establecimiento de un sistema normativo con el fin de garantizar a todos los habitantes que gocen del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano [...]. (Artículo 41), y por ello los PMPA serán mínimos en tanto y en cuanto las provincias no podrán legislar en materia de protección ambiental de una forma menos exigente, por lo que su sanción asegura el imperio del presupuesto mínimo en todo el país.

O sea, los PMPA son doblemente mínimos: porque la nación está limitada a legislar solo con dicho alcance, y porque sobre las materias legisladas deberá observarse un cumplimiento obligatorio en toda la nación. De esto es obvio concluir que las provincias pueden establecer derechos y obligaciones superiores a los PMPA, pero nunca inferiores a los mismos.

Se entiende por PMPA a toda norma que concede tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. (Ley N° 25675)

#### 14) Resolución COFEMA N° 313 /2015

Reafirmar alcance de normas de presupuestos mínimos, Sancionada el 22/05/2015. VISTO: El Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente y el Pacto Federal Ambiental, los Artículos 41, 122 y 124 de la Constitución Nacional, las leyes de presupuestos mínimos vigentes, las normativas concordantes y complementarias; RESUELVE: Artículo 1: Reafirmar que el alcance interpretativo de las normas de presupuestos mínimos debe realizarse de manera armónica y sin desnaturalizar lo dispuesto por el Artículo 124 in fine de la Constitución Nacional. Artículo 2: En los términos del Artículo anterior se reafirman las potestades o atribuciones para la realización de obras públicas o de interés público en todo el territorio de las jurisdicciones locales, en el marco de una gestión sustentable a fin de promover el bienestar general de sus ciudadanos, especialmente de aquellos sectores a quienes se debe brindar igualdad real de oportunidades. Artículo 3: Regístrese, comuníquese y archívese.

#### 15) FALBO (2003)

“En definitiva, los PPMM son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia – y municipio -, a excepción de que exista en la provincia – o municipio – una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente”. (*Definición semejante a la constitucional y de tipo restringida*).

De este modo, pareciera quedar planteado que uno de los interrogantes más fuertes de la doctrina jurídica era o sigue siendo ¿Cuál es el alcance de los presupuestos mínimos, son un piso o son un techo?, ¿En cuanto a su contenido, a qué se refiere la ley cuando dice condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable?.

## V. Un concepto constitucional de PMPA

Habiendo identificado las definiciones doctrinarias del concepto de PMPA, adoptadas en Argentina por los especialistas en derecho ambiental, resta ahora precisar cuál es el concepto constitucional de PMPA establecido en la Constitución Nacional actual.

En primer lugar cabe analizar lo señalado en la denominada “cláusula ambiental”. Veamos:

*Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.*

Lo que nos transmite este artículo es el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras apuntando al desarrollo sustentable; y como corolario debemos tener el deber de preservarlo todos los ciudadanos. Con lo cual el concepto de presupuesto mínimos debería contener en su conceptualización, al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo del hombre con el uso racional de los recursos y patrimonios naturales, culturales y de la biodiversidad, agregando la información y educación ambiental, con esto es el

hombre el sujeto de derecho y obligado a preservarlo y no sería la naturaleza sujeto de derecho.

El Artículo 41, señala que se garantiza a todos los habitantes del país el derecho al goce de un ambiente sano y equilibrado, la conservación del patrimonio cultural nacional fruto del obrar humano y la protección de la diversidad genética. La explotación de los recursos naturales permanentes, renovables y no renovables, será realizada en forma sustentable. Se establecerán por ley las obligaciones de aquéllos a fin de conservarlos para goce de las generaciones futuras.

Los convencionales constituyentes fueron coincidentes, aunque su aplicación en la actualidad no es tan clara, estableciendo en primer lugar que la nación a través del Congreso de la Nación debe dictar una Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales, que será la legislación base ambiental, que asegurará la igualdad de protección ambiental para todos los habitantes del territorio argentino en cualquier lugar donde se encuentren. En segundo lugar, las Provincias serán por un lado las autoridades de aplicación y jurisdicción de la legislación ambiental, y por el otro a través de las Legislaturas Provinciales tienen la facultad de ampliar, implementar y complementar la legislación ambiental común.

Según el convencional constituyente, Núñez del Modin (1994):

*“Con pequeños matices, en esto podemos coincidir con quienes han informado el despacho en mayoría. No obstante, tenemos la intención de introducir en este artículo un párrafo inicial que hace referencia a uno de los grandes temas en que se debate esta cuestión contemporáneamente. Este párrafo, que es nuestra petición de máxima, diría así: Los recursos naturales existentes en el territorio continental americano y antártico, insular, sus mares adyacentes, plataforma submarina, subsuelos y espacios aéreos correspondientes sujetos a la soberanía argentina no podrán ser sometidos a políticas extra nacionales que contraríen los fines de esta Constitución.”*

Según Pontussi Ennio Pedro (1994), convencional constituyente por la provincia de Salta:

*“El dictamen de mayoría se refiere al desarrollo humano; y de eso estamos hablando. Todo el esfuerzo que se hace es para lograr un medio ambiente que vaya dirigido fundamentalmente al ser humano, pero a todos los seres humanos: los seres humanos nacidos y los seres humanos que todavía no han nacido. Porque esto tiene una relación con los puntos que siguen de este dictamen de mayoría, ya que la preocupación está referida no sólo a lo actual sino a la preservación para el futuro; y no pensar que el futuro está en los vientres de madres que están gestando es como desconocer que existe el futuro. Este no es un tema aparte: apunta a la correcta definición de “habitante” que tiene el despacho de mayoría”.*

La convencional Elba Roulet sostuvo:

*“...Los fenómenos ambientales se caracterizan por su movilidad y localización, lo cual los hace divisibles de distintas maneras. Dentro de cada territorio, la responsabilidad en los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan. Las provincias tienen una responsabilidad absoluta fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Pero lo corresponde a la nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren, por una parte, iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar donde ellos se encuentren y, por la otra, asuman la necesidad del establecimiento de normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental...” (Actas de la convención Nacional Constituyente, 1994, Buenos Aires: Imprenta del congreso de la Nación, p.1609).*

El convencional Alberto Natale dijo:

*“...La legislación nacional establecerá los resguardos de protección mínima comunes a todo el territorio del país, aquellos sobre los que haya consenso general de que deben ser imprescindibles de tutelar en todo el ámbito de la geografía argentina. Allí legislara el Congreso de la Nación. Pero las Provincias seguirán*

*siendo autoridad de aplicación tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación federal que se dicte sobre esta materia...*” (Actas de la convención Nacional Constituyente, 1994, Buenos Aires: Imprenta del congreso de la Nación, pp. 1622 y 1623).

El convencional A. M. Hernández expresó:

*“... Esta norma no importa una alteración de los criterios clásicos del derecho constitucional sobre el alcance de las concurrencias de las facultades. El gobierno federal estará habilitado para sancionar normas con contenidos mínimos de protección en esta materia. Ello es así porque dentro de las facultades concurrentes el gobierno federal está facultado para ello y porque el tema ambiental tiende a lo interjurisdiccional...”* (Actas de la convención Nacional Constituyente, 1994, Buenos Aires: Imprenta del congreso de la Nación, pp. 1622 y 1623).

El convencional G. E. Estévez Boero dijo:

*“... Por tratarse de una problemática especial creemos que lo que corresponde es la concertación entre nación y provincias, pero no compartimos que la facultad de regular presupuestos mínimos sea una facultad exclusiva de la nación; las propias provincias ya han regulado sobre la materia ambiental, en una clara afirmación de las facultades intrínsecas de las provincias y los municipios...”* (Actas de la convención Nacional Constituyente, 1994, Buenos Aires: Imprenta del congreso de la Nación, pp. 1622 y 1623).

Sin embargo, es evidente que el texto del Artículo 41 no define explícitamente (definición positiva) cual es el concepto específico de PMPA adoptado, sino que establece que las provincias delegan al Congreso de la nación Argentina, la potestad para el dictado de normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental para todo el territorio nacional.

Por nuestra parte consideramos que puede identificarse en nuestra Constitución Nacional una definición negativa de dicho concepto, pero no así una definición positiva. Por definición negativa constitucional, nos referimos a aquella conceptualización

efectuado por los convencionales constituyentes en cuanto a que no debe entenderse por PMPA. Aquí se define a los PMPA, por rechazo a otras opciones teóricas, dejando espacio para numerosas interpretaciones y enfoques. Por definición positiva, entendemos a aquella en la cual, en una determinada constitución nacional o provincial, los convencionales constituyentes dejan sentada una definición general o detallada de que debe entenderse efectivamente por PMPA. De la simple lectura del Artículo 41, así como de su correlación con todo el articulado pertinente de nuestra constitución nacional actual, se desprende que carecemos de una definición constitucional positiva y si se adopta una definición constitucional negativa.

Esta última afirmación nos lleva a efectuar una afirmación ulterior. Nos referimos a que la definición constitucional del concepto de PMPA no debería extraerse o identificarse únicamente del análisis pormenorizado de la cláusula constitucional ambiental del Artículo 41 (definición constitucional restringida), sino de su correlación con todas aquellas cláusulas que de manera indirecta dan sentido a dicho término y pertenecen al orden jurídico constitucional (definición constitucional sistémica).

De este modo, consideramos que la definición constitucional negativa sistémica del término PMPA, debe ser construida partiendo de la consideración de los Artículos: 1 y 36 (forma de gobierno); 28 (razonabilidad); 31 y 75 inc. 22 (supremacía constitucional); 5 y 124 (competencias provinciales); 75 inc. 2. (coparticipación federal); y por supuesto 41 (cláusula ambiental). Ello sin perjuicio de que puedan o deban considerarse otros artículos de nuestra Constitución Nacional. En este sentido, los artículos incluidos deben considerarse elementos necesarios, aunque no necesariamente suficientes de dicha definición constitucional negativa.

En primer lugar, los PMPA están determinados por la particular forma de gobierno adoptada en nuestro país (Artículos 1 y 36 CN). El artículo 1 de la CN establece que nuestra forma de gobierno es representativa republicana y federal. A lo cual el Artículo 36 añade algo sustancial: la República Argentina debe darse bajo la forma democrática de gobierno. El articulado argentino no ex-

plicita que concepción específica de sistema federal se adopta ni tampoco cual es la concepción de sistema democrático a adoptar. Sin embargo, los constitucionalistas son contestes en que nuestro sistema normativo recepta un federalismo de concertación, en el cual el principio de negociación constituye el principio político de toma de decisiones principal entre Nación y Provincias. Por nuestra parte nos mostramos partidarios de una concepción normativa de democracia de tipo dialógica y participativa que dé lugar a las voces de todos los ciudadanos afectados por la norma, medida o institución ambiental considerada.

En segundo lugar, los PMPA están limitados por el principio de razonabilidad (Artículo 28 CN). El principio de razonabilidad determina que ningún principio, garantía y derecho reconocidos en la Constitución Nacional podrá ser alterado por las leyes que reglamenten su ejercicio, incluidas las leyes infra-constitucionales de PMPA.

En tercer lugar, los PMPA deben ubicarse en la escala jerárquica de normas dispuesta por la Constitución Nacional (Artículo 31 y 75 inc. 22 CN). El Artículo 31 señala que la Constitución Nacional Argentina constituye la norma suprema de nuestra nación y el Artículo 75 in. 22 sostiene que ostentan igual rango normativo los tratados de derechos humanos que sean aprobados por el Congreso Nacional Argentino mediante el procedimiento especial señalado por dicha misma norma.

En cuarto lugar, los PMPA no pueden alterar el reparto de competencias existentes entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales (Artículos 5 y 124 CN). Por un lado, el Artículo 5 advierte que cada provincia tiene permitido dictar para sí una Constitución, siempre y cuando respete el sistema de gobierno impuesto (representativo republicano, federal, democrático). Dadas ciertas condiciones allí estipuladas, se erige en deber del Estado Nacional Argentino tutelar los derechos inalienables y no delegados de los Estados Provinciales. Entre estos últimos, el Artículo 124, señala que las provincias conservan el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, lo cual hace pensar que también retienen aquellas facultades

normativas y ejecutivas que permitan tutelarlos efectivamente. Esta es la regla constitucional impuesta en el Art. 124 CN. Sin embargo, el Artículo 41 señala que los PMPA determinan ciertos lineamientos normativos generales, mínimos, homogéneos que todas las provincias deben respetar.

En quinto lugar, los PMPA deben atender a los principios fiscales garantizados en el marco del sistema de coparticipación federal (Artículo 75 inc. 2 CN). Las provincias firman de tanto en tanto una ley convenio conforme la cual se permite la redistribución del dinero obtenido en carácter de tributos, tasas y demás contribuciones fiscales expresamente estipuladas en dicha ley convenio. Los principios fiscales constitucionales aludidos, atinentes a los criterios de reparto, son los siguientes: objetividad; equidad, solidaridad, desarrollo homogéneo, e igualdad de oportunidades. De este modo sería impracticable e irrazonable que los PMPA impongan a los Estados Provinciales obligaciones ambientales que se traduzcan en un reparto inequitativo del desarrollo armónico propugnado idealmente por la Constitución Nacional.

Finalmente, en sexto lugar, los PMPA deben atender a las especificidades impuestas por la cláusula ambiental constitucional (Artículo 41 CN). Esta cláusula ha sido explicitada y se han mencionado ya aquí las distintas interpretaciones que le dieron otrora los convencionales constituyentes en 1994.

Estos artículos han sido considerados, sin perjuicio de que puedan o deban considerarse otros también pertenecientes a nuestra Constitución Nacional. En este sentido, los artículos aquí incluidos deben considerarse elementos necesarios, aunque no necesariamente suficientes de dicha definición constitucional negativa.

## **VI. Interrogantes emergentes**

Como resultado de esta investigación preliminar, han surgido ciertos interrogantes que intentaremos analizar en mayor profani-

dad y en lo posible responder acabadamente en una etapa posterior de investigación.

Entre dichas incógnitas caben destacar a las siguientes: 1) ¿Cuáles han sido las definiciones de PMPA existentes en Argentina dadas en orden de tiempo? 2) ¿Las definiciones de PMPA constituyen legislación de fondo? 3) ¿La definición del Artículo 6 Ley 25.675 ha alterado el orden de competencias entre la Nación y los Estados Provinciales en materia ambiental y de los recursos naturales? 4) ¿Cuál es la interpretación del Artículo 6 Ley 25.675 que resulta más respetuosa de un federalismo cooperativo pleno? 5) ¿Qué implicancias normativas tiene la incorporación en el nuevo código civil del tema ambiental en general y del término PMPA en particular? 6) ¿El Artículo 6 de la Ley 25.675 formula una definición legal de PMPA amplia o intermedia?, ¿cuáles son los elementos de dicha definición? ¿Qué debe entenderse por condiciones necesarias? 7) ¿Las leyes de presupuestos mínimos pueden legislar aspectos procedimentales por sobre los códigos de procedimientos provinciales? 8) ¿Cuál es la definición implícita en la constitución nacional de PMPA más completa que puede darse?

## VII. Reflexiones Finales

Este capítulo del trabajo de investigación ha tenido por objetivo principal identificar, reconstruir, contrastar y sistematizar las definiciones constitucionales, legales, reglamentarias y doctrinarias del concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental. En dicho marco general, nuestros objetivos específicos han sido los siguientes: a) construir desde el derecho ambiental una definición doctrinaria del concepto de PMPA que sea acorde con nuestra constitución nacional actual; y b) ensayar una definición constitucional negativa de autoría propia.

Como hemos señalado, dichos esfuerzos argumentativos se han dado en el marco de una línea de investigación profusa y continua en el tiempo que tiene por norte a las teorizaciones efectuadas en el campo por la Dra. Juliá.

A modo de síntesis consideramos útil explicitar aquellas intuiciones metodológicas y disciplinares que se esconden detrás de nuestras teorizaciones, a saber:

En primer lugar, el mismísimo Artículo 41 lleva a definiciones ambientales, atento el mismo establece un sistema jurídico ambiental. Las leyes de PMPA deben ser coherentes y consistentes con las restantes áreas del derecho, y con el nuevo orden jurídico ambiental instaurado con la reforma constitucional de 1994.

En segundo lugar, debiera formularse un concepto armónico sistemático de PMPA, es decir el grupo debe producir una definición implícita o negativa desde el texto mismo constitucional, integralmente considerado.

En tercer lugar, el término PMPA es polisémico, debe darse cuenta de su origen etimológico y de su origen histórico, para luego construir un concepto propio.

En cuarto lugar, la interpretación jurídica en materia ambiental es competencia tanto del poder judicial, como del legislativo y del ejecutivo.

En quinto lugar, la materia ambiental no puede reducirse meramente al aspecto normativo, sino que constituye un área temática compleja de tipo interdisciplinaria. La definición de PMPA debe dar cuenta de dicha complejidad.

## VIII. Bibliografía

BARRENECHEA, M. E., (2008), en Revista OI DLES, Vol. 2, Nº 5.

BRAÑES, R. (2000), *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

BEC, E., y FRANCO, H. J., (2010), Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica, Buenos Aires: Cathedra jurídica.

CAFFERATTA, N. A. "Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación". Cita Online: AR/DOC/3833/2014

- DE BENDICTIS, L., “Comentarios acerca de la ley general del ambiente (Ley nacional 25.675)”,
- FALBO, A. J., (2003) “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, en prensa, JA- Lexis Nexis, número especial de Derecho Ambiental.
- GARRE, D. M., (2005), Tesis presupuestos mínimos de protección ambiental-
- GELLI, M. A., “Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada”, La Ley 2º Edición, 2003, p. 562.)
- IBÁÑEZ, R., Y CALAFELL CARRANZA, R., “Análisis comparativo de las leyes 24.051 y 25.612: ¿Avance o retroceso en materia de protección ambiental?”, FARN.
- JULIÁ, M. S. (1993); “Problema de insertar la dimensión ambiental en lo institucional”, en *Anuario 1993*, N° I, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (UNC), Córdoba: Advocatus.
- JULIÁ, M. S. (2005); “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de una nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”; en *Revista de Derecho Ambiental*, n° 1, Córdoba: Lexis Nexis, pp. 99-111.
- JULIÁ, M. S. (2007); “¿Cuáles son los límites para dictar presupuestos mínimos ambientales?”, en *Anuario*, N° X, CIJS-UNC, pp. xx.
- JULIÁ, M. S. (2008) “El abordaje jurídico de problemas ambientales”, La Ley, Buenos Aires.
- JULIÁ, M. S. (2012) “La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del derecho”, en *Revista de La Facultad* (Nueva Serie II), Vol.III, N°1 Nueva serie II, pp101-126.
- JULIÁ, M. S. (2013); “El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico político institucional argentino”, en *Revista de La Facultad* (Nueva Serie II), Vol. IV, N° 2, pp. 213-224.
- JULIÁ, M. S., DEL CAMPO, C., FOA TORRES, J. (2009); La institucionalización ambiental en Argentina; Córdoba: Lerner.
- JULIÁ, M. S., DEL CAMPO, C., FOA TORRES, J. (2013); Formulación de políticas públicas ambientales. Los casos de “Aguas”, “Bosque Nativo” y “Residuos Peligrosos”; Córdoba: Lerner.

- JULIÁ, M. S., et al. (2015); *La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014*; Córdoba: Lerner.
- LEFF, E. (1994), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- MORALES LAMBERTI, A., (2008), “Ejercicio de facultades jurisdiccionales por el tribunal minero y orden publico ambiental: aspectos de inconstitucionalidad e incompatibilidad funcional” Jornada de reflexión sobre derecho ambiental.
- MORIN, E., (2002), *Introducción a una política del hombre*, Barcelona: Gedisa.
- NONNA S., DENTONE J. M., Y WAITZMAN N., (2011), *Ambiente y Residuos Peligrosos*, Editorial Estudio.
- OTHAX, N. E., “PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL”, FARN.
- SAUTU, R., (2005), *Manual de Metodología*, Buenos Aires: CLACSO.
- SAVINO, A. A., NONNA, S. C., y ROSA ALVES E., “Postura de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental”, en *La Ley Suplemento de Derecho Ambiental*, Año XI N° 3.
- ZORRILLA, S. y TORRES, M., (1992), *Metodología de la investigación*, Mexico: Mc-Graw Hill.
- Informe a solicitud de la Comisión Especial creada por la Resolución 68/03 del COFEMA en el marco del Convenio suscripto con la Fundación para el Desarrollo Forestal Ambiental y del Ecoturismo Patagónico. Disponible en:
- [http://www2.medioambiente.gov.ar/documentos/cofema/documentos/presupuesto\\_legislacion/informe\\_walsh.pdf](http://www2.medioambiente.gov.ar/documentos/cofema/documentos/presupuesto_legislacion/informe_walsh.pdf)

---

CAPITULO

III

LOS PRESUPUESTOS  
MÍNIMOS  
AMBIENTALES  
SEGÚN LA  
JURISPRUDENCIA  
ARGENTINA

*Coordinador:*  
*Alejandro Orlando Vera*

*Autores:*  
*Magalí Luna Asís,*  
*Natalia Ratti,*  
*María Florencia Santiago Durán,*  
*Federico Strauss,*  
*Alejandro Orlando Vera y*  
*María Luz Zanvettor Mazzoni*

---



## RESUMEN

En una primera aproximación, podemos señalar que, en las decisiones judiciales que aplican leyes de presupuestos mínimos, no es frecuente que se aborde de manera directa el alcance o significado de tal concepto. Aun así, algunas decisiones han definido términos como mínimo o complementar.

La mayoría de los pronunciamientos centran su análisis en el alcance de la competencia para legislar o complementar tales presupuestos, como en el alcance de la competencia para juzgar. En este campo, encontramos numerosos pronunciamientos relativos a cuestiones de competencia judicial, siendo ésta una materia específicamente regulada por esta normativa y con una fuerte construcción jurisprudencial. A su vez, la competencia legislativa predomina en planteos de inconstitucionalidad, tanto de normas locales (provinciales y comunales), como planteos que atacan a las mismas leyes de presupuestos mínimos.

Cabe remarcar, finalmente, la fuerte influencia que han tenido estas leyes nacionales sobre aspectos procesales locales, en dos sentidos. Por un lado, en procedimientos administrativos provinciales, como por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental. Por el otro, estas normas han introducido fuertes modificaciones en los procesos judiciales, órbita también predominantemente provincial, especialmente en materias vinculadas con el rol del juez, carga de la prueba, acceso a la justicia y legitimación.

## PALABRAS CLAVES:

Presupuestos mínimos ambientales; competencia legislativa; facultades complementarias; cuestión de competencia; normas procesales de presupuestos mínimos.

## I. Introducción

La introducción de los presupuestos mínimos ambientales en el orden jurídico ambiental argentino conllevó y conlleva aún importantes desafíos teóricos. Desde su aparición, los operadores jurídicos se vieron obligados a comprender y aplicar una nueva figura legal y un nuevo modo de entender el reparto de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

De a poco, la figura comenzó a delimitar sus contornos a partir de la sanción de las primeras leyes de presupuestos mínimos en el año 2002. Pero mucho antes que eso, desde la reforma constitucional en el año 1994, los tribunales debieron tomar decisiones y dirimir controversias vinculadas a este nuevo diseño jurídico.

Los jueces, obligados a pronunciarse, aventuraron así las primeras interpretaciones de conceptos como *presupuesto mínimo* o *complementar*. Partiendo de esquemas constitucionales clásicos y de la doctrina judicial creada hasta ese entonces, debieron tomar partido frente a una construcción teórica nueva en el marco de conflictos reales y concretos ligados, en su mayoría, a planteos de inconstitucionalidad, licenciamiento y daño ambiental.

Así, se fue construyendo una doctrina judicial en la materia, extendida a lo largo de una gran diversidad temática y creada por tribunales nacionales, federales, tribunales superiores de provincia y, por supuesto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En este marco, el objetivo de este capítulo es analizar, en la interpretación reciente de los tribunales argentinos, la doctrina judicial creada en torno a la figura de los presupuestos mínimos ambientales. En particular, sus aspectos conceptuales como así todos aquellos datos complementarios que pudieran resultar útiles para caracterizar y explicar a este tipo de normas.

## II. Aspectos metodológicos

Para alcanzar el objetivo señalado, se tomó en esta primera etapa, como objeto de análisis, fallos dictados en el país a partir

del año 1994, publicados en revistas y bases informáticas de divulgación jurídica. Las bases seleccionadas fueron: Abeledo Perrot, La Ley, VLex, Infojus, el Centro de Información Judicial del Poder Judicial de la Nación, el sitio oficial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el portal de búsqueda jurisprudencial del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, Semanario Jurídico de Córdoba, El Dial y el Foro de Córdoba.

Al tratarse de un estudio predominantemente cualitativo, se optó por una muestra de tipo no probabilística decisional (Yuni & Urbano, 2003), tomando como criterios hipotéticos tres tipos de categorías de doctrina judicial a ser posiblemente encontradas en los pronunciamientos relevados: a) Resoluciones donde el tribunal expresamente defina o caracterice este tipo de normas, como así también las facultades del gobierno federal y de los gobiernos locales; b) Resoluciones donde no se define de algún modo qué son los presupuestos mínimos, pero que lo haga indirectamente al resolver un conflicto en tal sentido, por ejemplo un planteo de inconstitucionalidad o una cuestión de competencia entre esferas de gobierno; c) Resoluciones donde solamente se apliquen las normas de presupuestos mínimos sin abordar centralmente su concepto aunque, por las características del tema tratado, tales decisiones puedan ser útiles para la caracterización.

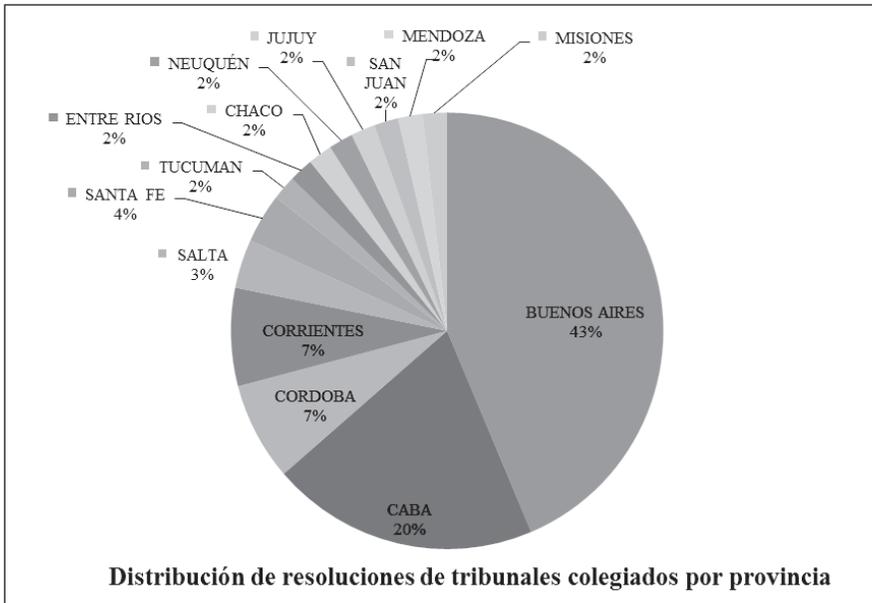
Siguiendo estos criterios, se seleccionaron algunos pronunciamientos del total de resoluciones publicadas en las bases nombradas. Se utilizó como instrumento de relevamiento una planilla de uso compartido donde se discriminaron campos específicos.

En esta primera aproximación, se ha construido una muestra de aproximadamente 150 fallos. Expondremos a continuación algunos resultados obtenidos. Si bien estas conclusiones no agotan en absoluto la complejidad y particularidades de la temática, nos permiten construir una base para identificar algunas variables útiles, en miras al objetivo planteado. Comentaremos, primero, algunos datos cuantitativos, para adentrarnos luego en algunas cuestiones conceptuales de mayor relevancia.

### III. Datos estadísticos sobre las sentencias y tribunales

En relación a los tribunales predominantes, el mayor número de sentencias corresponde a cámaras (tribunales colegiados de segunda instancia), con un 41% y un total de 55, de las cuales 22 son cámaras provinciales, 23 federales y 10 nacionales, siendo el 43% de las sentencias dictadas por cámaras situadas en la provincia de Buenos Aires. Esto puede deberse a que es común, en las revistas analizadas, la publicación de pronunciamientos a partir de esta instancia procesal.

A esta proporción, le sigue un 22% de sentencias dictadas por tribunales superiores provinciales, 19% de sentencias dictadas por juzgados de primera instancia y, por último, un 18% de sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En cuanto a la distribución de los pronunciamientos por provincias, el siguiente gráfico nos muestra este dato en relación a las resoluciones de cámaras:



En cuanto a la relación entre resoluciones y fecha de creación, durante el año 2013 se dictó la mayor cantidad (18), mientras que durante el período entre 1995-2002 se dictó la menor cantidad de sentencias, coincidiendo con el período en el cual aún no se habían sancionado leyes de presupuestos mínimos, incluida la Ley General del Ambiente.

Por último, considerando los temas abordados, observamos que el mayor número de sentencias versan sobre: agua (25%), evaluación de impacto ambiental (22%), residuos peligrosos (21%) y residuos sólidos urbanos (11%). Por supuesto que se trata de una caracterización de temáticas preponderantes. En sentido estricto, ninguna resolución aborda tan solo una temática. La distribución puede apreciarse en el siguiente gráfico:



#### IV. Cuestiones conceptuales en torno a los presupuestos mínimos

Entramos ahora al análisis cualitativo de la temática. Rescatamos algunas problematizaciones de especial interés y preponde-

rancia en los casos analizados. Se trata de temas comunes o por lo menos singulares, que giran en torno a las categorías ya descriptas y que nos ayudarán a entender mejor cómo los jueces han abordado los presupuestos mínimos ambientales.

### **a) ¿Leyes de presupuestos mínimos o leyes que contienen presupuestos mínimos?**

En este punto interesa la distinción conceptual que existe entre ley de presupuesto mínimo y ley que contiene uno o varios presupuestos mínimos, la cual posee diversas consecuencias jurídicas. En función de los antecedentes jurisprudenciales relevados, podemos apreciar que mientras algunos fallos aseguran enfáticamente que estamos frente a leyes de presupuestos mínimos<sup>9</sup>, otros se refieren a ellas como leyes que contienen, regulan o fijan presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA), con especial referencia a artículos determinados de la LGA (Ley General del Ambiente)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cámara 7ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, del 14/12/2005 en “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza”, Publicado en: ABELEDO PERROT Online; Cita Online: 35003388; CSJN del 20/04/2010 en “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente v. Estado Nacional -Poder Ejecutivo-”, Publicado en: SJA 30/6/2010; Cita Online: 20100432. Juzgado de 1º Instancia de Civil y Comercial de Río Grande del 19/02/2010 en “Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU) c. Municipalidad de Río Grande y otro”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/5354/2010; T.S.J. Cba, Sala Electoral y de Competencia Originaria, Sent. del 23/04/2013 en “Club de derecho (fundación club de derecho argentina) y otros - quispe, eduardo - quispe, diego Raúl- quispe, ester margarita- molina, celina laura - barboza vaca, vanina de los angeles - oliva, da c/ municipalidad de malvinas argentinas amparo (ley 4915)- expte. n° 218019/37 - recurso directo»; Superior Tribunal de Justicia de la Prov. de Río Negro, del 27/12/2005 en “Constanzo Días, Luis E. y otros”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/6784/2005; T.S.J., Cba Sala Contencioso Administrativa, Sent. del 16/02/2012 en «Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende – Plena Jurisdicción – Recurso de Casación».

<sup>10</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala II, del 08/09/2003 en “Biondo, Esteban v. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano

Hablar en un sentido o en otro no es lo mismo, por lo que es importante distinguir sus consecuencias. Si son leyes de presupuestos mínimos significaría que todo lo contenido es obligatorio para todas las provincias al tener la vigencia federal que le otorga el Artículo 41 de la CN, mientras que si sólo contienen o regulan presupuestos mínimos en alguno de sus artículos, las provincias podrían agregar complementaciones sólo en relación a esos artículos. Al separar contenidos, no todo lo incluido en una ley de PMPA tendría la jerarquía del Artículo 41 de la Constitución Nacional, sino que también podrían tener disposiciones de fondo, como las reguladas en el Artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. En este último caso, la ley no podría ser complementada por las provincias.

Del relevamiento de fallos, podemos apreciar que los jueces hablan, en general, en uno u otro sentido indistintamente y sin diferenciar las consecuencias de referirse a leyes de presupuestos mínimos o leyes que contienen presupuestos mínimos. A modo de ejemplo, la Suprema Corte de Buenos Aires en las causas “Edesur S.A.”<sup>11</sup> y “Edenor S.A.”<sup>12</sup> cita a la Ley Nacional 25.670 como una ley que establece presupuestos mínimos de Protección Ambiental para la Gestión y Eliminación de los PCBs, en todo el territorio de la nación en los términos del Artículo 41 de la Constitución

---

-Poder Ejecutivo-”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: 70013780; Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, del 16/08/2005 en “CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro”, Publicado en: LA LEY 2006-C, 223, con nota de Eduardo Pablo Jiménez; LLPatagonia 2006, 69; Cita Online: AR/JUR/4594/2005; Corte Suprema de Justicia de la Nación, 28/05/2008. “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo”. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>11</sup> Suprema Corte de Buenos Aires, Sent. del 25/11/2011 en “Edesur S.A. contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria”, Publicado en Sitio Oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.scba.gov.ar>.

<sup>12</sup> Suprema Corte de Buenos Aires, Sent. del 08/06/2011 en “Edenor S.A. contra Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria. Recurso de inaplicabilidad de ley”, Publicado en Sitio Oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.scba.gov.ar>.

Nacional, habilitando a cada provincia a elaborar sus propias políticas ambientales en el marco de su competencia territorial.

A modo ilustrativo, los fallos analizados en el relevamiento citan como ley de presupuesto mínimos a la LGA, Ley 26.639 de Glaciares y Ambiente Periglacial<sup>13</sup>, Ley 25.688 de Aguas<sup>14</sup>, Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio, Ley 25.670 de Eliminación de los PCBs, Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental, Ley 25.916 de Gestión De Residuos Domiciliarios<sup>15</sup>. Diferencian a la ley 24.051 de Residuos Peligrosos como una ley con disposiciones federales y de derecho común e incluso normas que se aplican en uno u otro carácter.

En relación a esta última norma, resulta de interés el caso “Landnort S.A.” de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín<sup>16</sup>, donde de una manera implícita, se entiende que puede haber presupuestos mínimos incluso en una norma anterior a la reforma del año 1994, la Ley de Residuos Peligrosos, o por lo menos funcionar como un único sistema integrado. Señala el fallo:

*“Si esta ley regirá en todo el territorio de la Nación y es de orden público (Artículo 3 ya referido), pareciera que las previsiones penales de la ley 24.051 no son sino una especie del género daño ambiental y en consecuencia aplicables los principios de la ley 25.675, por cualquier juez que se halle ante el conocimiento de algún posible daño ambiental lo que así incluye los casos de la 24.051”<sup>17</sup>.*

<sup>13</sup> In re “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente...”, ya citado.

<sup>14</sup> In re “Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU)...”, ya citado.

<sup>15</sup> In re “Constanzo Días, Luis E. y otros...”, ya citado / Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I, del 28/06/2005 en “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, Publicado en: LLBA2005 (noviembre), 1247. Cita Online: AR/JUR/3886/2005.

<sup>16</sup> Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222

<sup>17</sup> Fallo citado. p. 3

En el caso, el tribunal aplica al régimen de residuos peligrosos el Artículo 32 de la LGA y el principio de progresividad para dejar sin efecto una clausura preventiva en el marco de una investigación por estos delitos.

Así como resulta de interés concebir presupuestos mínimos fuera de las leyes de presupuestos mínimos, también lo es identificar la función de complementar de las provincias aun no existiendo un presupuesto mínimo nacional específico en esa materia e incluso también antes de la reforma de 1994.

Así lo entendió la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza en el caso “Asociación Oikos Red Ambiental v. Provincia de Mendoza”<sup>18</sup>. Aquí, frente a un conflicto de licenciamiento ambiental por la instalación de un proyecto hidrocarburífero en una zona de áreas protegidas, el tribunal entendió que la Ley Provincial 6045 de Mendoza (del año 1993) es una de las leyes necesarias para complementar a la LGA, pues “la realidad local en general, y las zonas naturales protegidas es especial, son materia evidentemente de competencia provincial que de ningún modo se ve debilitada por la legislación nacional”. Con este argumento, el tribunal convalida la prohibición de la instalación en una zona de áreas protegidas, prohibición que termina imponiéndose a la legislación nacional que regula este tipo de industria.

Puede verse, entonces, que un primer tema sensible en la caracterización de estas figuras es la delimitación exacta de lo que se entiende como presupuesto mínimo entre la totalidad de normas nacionales ambientales. En particular, en la relación entre estas normas con las llamadas leyes federales y legislación de fondo, todas pasibles de ser dictadas por el Congreso Nacional. A su vez, en su faz complementaria, se comienza a visualizar y aplicar en las provincias leyes que establecen una maximización ambiental, incluso sin poseer aún un piso mínimo, o al tratarse de leyes provinciales dictadas con anterioridad a este reparto pero que comienzan a ser entendidas a la luz del Artículo 41 de la CN.

---

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, sala I, 15/03/2005, “Asociación Oikos Red Ambiental v. Provincia de Mendoza p/acc. de amp. s/inc. cas.”, Abeledo Perrot: 35001261

## b) Definición de mínimo

El Artículo 41 CN, establece: “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales*”. Existe abundante jurisprudencia que hace referencia al mencionado precepto. Pero al momento de precisar el significado de lo que se debe entender por mínimo, encontramos pocos pronunciamientos que lo analicen.

En el fallo “Landnort S.A.,” de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín ya citado, el tribunal analiza de algún modo este concepto. Landnort S.A. es una empresa dedicada al tratamiento y disposición final de residuos por biodegradación asistida. El 30 de septiembre de 2004, la justicia federal de primera instancia, por la competencia otorgada a través de la Ley N° 24.051 pero haciendo a su vez uso de las atribuciones que otorga la LGA conforme se mencionó en el apartado anterior, dispuso la clausura preventiva y total de esta empresa y le impidió realizar cualquier actividad relacionada con la recepción, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos en el predio que ocupa. La empresa apeló el fallo y entre alguno de sus argumentos, puso en duda la constitucionalidad de la ley 25.675, afirmando que la misma *excedería el marco de presupuestos mínimos avasallando jurisdicciones provinciales*. Esta afirmación dio lugar a que la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín de una definición de lo que se entiende con el término *mínimo*, afirmando que “con el término mínimo se hace referencia a aquello que no puede dejar de contemplarse en ninguna legislación, sería lo imprescindible, lo que mínimamente, valga la redundancia, toda legislación debe contemplar ya que lo “mínimo” en extensión es lo máximo en importancia.”<sup>19</sup>

A su vez, resulta de interés el fallo también mencionado “Ede-nor S.A. c/ Municipalidad de San Miguel”, también de la Cámara

---

<sup>19</sup> Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222.

Federal de Apelaciones de San Martín. Citando la obra de José Esaín, el fallo menciona la relación entre el concepto de mínimo y de uniforme, conforme regula el Artículo 6 de la LGA. Señala la sentencia que los presupuestos mínimos se refieren a:

*“...una misma tutela para todo el territorio nacional en cuanto al mínimo exigible, es decir, que la protección uniforme o común a nivel nacional es, al mismo tiempo, la mínima. Por lo que, las normas locales pueden no ser idénticas a las nacionales, siempre y cuando den mayor protección al bien jurídico ambiente, ya que al proteger más no violan la manda de uniformidad establecida en la Ley General del Ambiente porque se puede ser uniforme teniendo el mismo nivel mínimo tuitivo en todo el país, sin ser necesario que las normas sean exactamente iguales; de lo contrario, la competencia provincial sería supletoria y no complementaria”<sup>20</sup>.*

El desarrollo es pertinente puesto que al regularse el concepto de presupuesto mínimo en el año 2002 en la LGA, se incluyó la palabra uniforme, lo que podría hacer pensar que lo dispuesto por estas leyes no puede ser modificado por las provincias, al igual que ocurre con los códigos de fondo. El fallo ratifica que lo uniforme, en verdad, es lo mínimo y que a partir de tal mínimo, las provincias pueden introducir variantes a los fines de complementar. En tal sentido, mientras que lo mínimo es uniforme, lo complementario será, naturalmente, diferente en cada provincia.

### **c) Definición de complementario**

Con respecto a lo que se entiende por complementar, el fallo de la CSJN “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otro”<sup>21</sup> es el pronunciamiento de mayor importancia. Se trata de

<sup>20</sup> Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala II, Causa n° 479/05 - Orden 6492, 11/05/2009,” Edenor S.A. c/ Municipalidad de San Miguel”, Vlex

<sup>21</sup> CSJN, 17/4/2007, In re “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”

un caso donde el máximo tribunal debe decidir acerca de la constitucionalidad de un requisito exigido por una norma provincial, en concreto el procedimiento de audiencia pública necesario para la aprobación de un proyecto minero. Si bien el voto mayoritario decide rechazar *in limine* el recurso, Lorenzetti, Fayt y Petracchi delinean el alcance de complementar según su voto, convirtiéndose así en una de las pocas opiniones expresas de este tribunal acerca de la conceptualización de los presupuestos mínimos. Entiende por complementar aquello que “*supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada*”.

En la misma línea, en el fallo “Florit, Carlos A. y otros v. Provincia de Buenos Aires Aguas Bonaerenses S.A.”<sup>22</sup> del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Nro. 1 de Trenque Lauquen, se debatió acerca de distintos límites en la legislación nacional y provincial relativos a niveles de arsénico y otras sustancias en el agua para consumo humano. El pronunciamiento, citando la doctrina del caso “Villivar” señala que “*la legislación local complementaria en materia ambiental sólo supone una ampliación o adición de exigencias o recaudos no previstos en la legislación nacional que regula los presupuestos mínimos*”.

Asimismo, el fallo “Landnort S.A.”<sup>23</sup> profundiza también en este concepto, enunciando que la facultad de complementar de las provincias se efectivizará teniendo en cuenta las características propias de cada una de ellas, siendo estas operativas, siempre que las mismas no contradigan lo expresado en las leyes de presupuestos mínimos, las cuales son de orden público y servirán de parámetro de interpretación para estas normas provinciales dictadas con este fin de “*agregar*” (complementar) regulaciones, con el fin de acentuar las protecciones existentes.

---

<sup>22</sup> Juzgado en lo Contencioso administrativo Nro. 1 de Trenque Lauquen, 06/07/2010, in re “Florit, Carlos A. y otros v. Provincia de Buenos Aires Aguas Bonaerenses S.A.” Publicado en Abeledo Perrot, citar N° 70062589

<sup>23</sup> Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222.

En el fallo “Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara c/ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.”<sup>24</sup>, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata profundiza en el principio de congruencia y explicita el alcance de la complementación, la cual se disemina entre la legislación provincial pero también municipal específica. Señala, citando a Gabriela García Minella, que el principio de congruencia:

*“...propone una centralización del esquema de presupuestos mínimos nacionales que contiene la ley y una uniforme dispersión de los mismos en todo el ámbito provincial y municipal. La Ley General del Ambiente 25675 esparcirá sus principios sobre un sistema cuádruple: a) primero sobre las normas provinciales generales del ambiente; b) luego sobre las normas sectoriales o específicas provinciales; c) posteriormente en la normas ambientales generales de nivel municipal; y finalmente, d) en las normas sectoriales municipales”.*

Finalmente, es curioso lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Salta, en el caso “Red Solidaria de Ciudadanos en Defensa de sus Derechos c/ Municipalidad de la ciudad de Salta<sup>25</sup>” Aquí, el tribunal entiende que en ejercicio de la facultad de complementar, la provincia ha añadido mayores exigencias en cuanto a la legitimación activa de las organizaciones dedicadas a la protección ambiental.

En el caso, la entidad actora era considera sujeto de derecho a la luz de la legislación civil, pero no poseía personería jurídica y no se encontraba enlistada en el registro de organizaciones ambientales creado por la provincia. Por tal razón, el tribunal

---

<sup>24</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, 22/06/2006, Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara v. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A, publicado en Abeledo Perrot No: 35003901

<sup>25</sup> Corte de Justicia de la Provincia de Salta, 10/03/2005, in re Red Solidaria de Ciudadanos en Defensa de sus Derechos v. Municipalidad de la ciudad de Salta, publicado en Abeledo Perrot Citar N° 35001746

le niega legitimación para actuar en la causa, sin perjuicio de la eventual intervención del Ministerio Público Fiscal. Lo llamativo de la solución es que el tribunal se ampara en la facultad de complementar, pero no a los fines de ampliar la protección ambiental, sino a los fines de agregar mayores requisitos al control de legitimación activa planteado en la legislación nacional, lo que puede ser visto como una limitación al acceso a la justicia y como un contrasentido de la facultad de complementar.

#### **d) Leyes de presupuestos mínimos y política ambiental nacional**

Algunas resoluciones han explicado, citando a Juan Rodrigo Walsh, que una ley de presupuestos mínimos es la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de Estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable. En función de ello, estas leyes no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma. En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las provincias y la nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudieran crear para los administrados o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable.<sup>26</sup>

Los jueces han señalado también que las leyes de PMPA conforman los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental.

---

<sup>26</sup> Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, del 14/11/2007 en “Yane, Salvador v. Municipalidad de General Alvarado”, Publicado en: LNBA 2008-3-337; Cita Online: 35020558.

Por ejemplo, respecto de la Ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios, en el caso “CEAMSE<sup>27</sup>” la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata indicó que, como norma de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquella constituye el fundamento para una política de estado en la materia, orientada a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos.

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, en el caso “CO.DE.CI<sup>28</sup>” referenció que en la LGA hay un punto de partida común a partir del cual se unifican las políticas nacionales sobre cada una de las materias que pueden merecer, además, una consideración especial cuando se trata de la explotación de determinados recursos naturales y donde rigen, además de la legislación nacional, convenciones y tratados internacionales.<sup>29</sup>

Asimismo, la Cámara séptima de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba en la causa “Chañar Bonito S.A.”<sup>30</sup> se expresó en este sentido, estableciendo que la LGA otorga una tutela ambiental uniforme para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental y que, consecuentemente, contiene una serie de principios de política ambiental para su interpretación y aplicación, y la de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental. Luego, la mencionada Cámara, realiza una enumeración y descripción de aquellos principios que entendió que merecían destacarse, los cuales son: a) Principio de congruencia; b) Principio de prevención; c) Principio precautorio; d) Principio de equidad intergeneracional y e) Principio de progresividad.

<sup>27</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 28/10/2005, In re “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, Publicado en VLex.

<sup>28</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, 16/08/2005, in re CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro, Publicado en La Ley Citar AR/JUR/4594/2005

<sup>29</sup> In re “CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro”, ya citado

<sup>30</sup> Cámara séptima de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, 14/12/2005, “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiola”, Abeledo Perrot: 35003388.

En este caso, la actora postula la inconstitucionalidad de la Ordenanza 390/04 dictada por la Municipalidad de Mendiolaza con fecha 9/11/2004, la que, en primer término, declara a la citada localidad como *pueblo libre de agroquímicos* y proclama *estimular la producción agropecuaria de tipo orgánica y ecológicamente sustentable* (Artículo 1) y, en segundo término, prohíbe dentro de todo el ejido municipal *la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario, ya sea que estén destinados a la fumigación como a la fertilización agrícola*. En segunda instancia<sup>31</sup> la Cámara no hizo lugar a la demanda de inconstitucionalidad por lo que la actora solicitó al Tribunal Superior de Córdoba que case la sentencia aduciendo que, a pesar de que el tribunal de segunda instancia correctamente proclama la existencia de presupuestos mínimos de protección del ambiente, termina volviéndose en contra de sus propias premisas, convalidando un régimen normativo sustancialmente incongruente y dictado de manera improvisada e intempestiva, omitiendo además considerar pautas contenidas en la ley citada y rescatadas en la Constitución Provincial y en la Ley N° 9164. Finalmente el TSJ declara la inconstitucionalidad de la ordenanza en cuestión, por los argumentos que comentaremos más adelante, al tratar la cuestión de las competencias municipales.

Para concluir este apartado, comentaremos el razonamiento que siguió el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén en autos “YPF. S.A. v. Provincia de Neuquén”<sup>32</sup>. En el fallo, abordando la conceptualización de los presupuestos mínimos, señala que “lo que en teoría se encuentra perfectamente delineado, en la práctica, acarrea numerosas dificultades dado que el punto de conflicto se encuentra en la extensión que cada centro de poder haga en el ejercicio de su competencia”.

<sup>31</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, 18/09/2007, “Chañar Bonito S.A. C/ Municipalidad De Mendiolaza – Amparo - Rec. Apelación (E 769041/36) – Casación E Inconstitucionalidad”, en <http://www.justiciacordoba.gob.ar/>

<sup>32</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén, 19/02/2007, “YPF. S.A. v. Provincia del Neuquén”, Abeledo Perrot: 35010520.

En este caso, la actora solicitó la declaración de nulidad de ciertos actos administrativos de la Provincia de Neuquén y sostuvo que el Poder Ejecutivo había realizado una delegación inconstitucional, al encomendar a una Dirección Provincial el dictado de la reglamentación de la ley de Preservación, Conservación y Defensa del Ambiente. Sin embargo, el Tribunal Superior de Neuquén rechazó la demanda interpuesta reconociendo que:

*“...en el sistema argentino la división entre la competencia federal y las provinciales sigue el criterio de regla y excepción: la regla es la competencia provincial o local y la excepción la competencia federal. Continúa afirmando que, por lo tanto, ha quedado afirmada la competencia de la provincia para dictar normativa de índole ambiental y su aplicación en el territorio provincial”.*

Es por esto que las normas de PMPA requieren de políticas de concertación y armonización con los entes locales, a fin de evitar la neutralización del accionar provincial.

## V. Presupuestos mínimos y competencia legislativa

### a) Concurrencia, congruencia y complementariedad

Se ha observado que prácticamente la totalidad de jurisprudencia consultada que trata alguna cuestión de los presupuestos mínimos, incluye en sus fundamentos el desarrollo de esta temática, citando casi mecánicamente los artículos de la Constitución Nacional que delimitan estas facultades (Artículos 41, 28, 31 y 121). Repiten así que corresponde al Congreso de la Nación, en forma privativa y excluyente, dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, entendiendo por *complementar* aquello que *supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada*, conforme entendió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *Villivar* ya comentado<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> In re “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”, ya citado. Cfr. también: Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2. Rosario, Santa

Si bien la formulación de la regla parece clara, el tema se complejiza cuando los tribunales tratan de insertar este nuevo reparto en el esquema de distribución de competencias anterior a la reforma de 1994. Estamos hablando de si las cuestiones ambientales constituyen competencias concurrentes entre la nación y las provincias, o si complementar es algo diferente. También aparece en escena la cuestión de la supremacía de la legislación federal (Artículo 31 de la CN) y el margen de actuación que tienen las provincias frente a tales atribuciones. La mayoría de los casos analizados aquí versan sobre cuestiones constitucionales vinculadas a legislación provincial o municipal.

Es interesante, por ejemplo, lo resuelto por la CSJN con fecha 18/11/1999 en autos “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LIT-SA) c/ Provincia de Corrientes s/ acción declarativa<sup>34</sup>”. La causa se trata de una acción declarativa de inconstitucionalidad sobre unas normas provinciales que imponían regulaciones especiales en materia ambiental que afectaban las condiciones en las cuales venía trabajando la actora, concesionaria del servicio de distribución de energía eléctrica. La Corte, luego de recordar el carácter federal de la actividad de distribución interjurisdiccional de energía eléctrica, sostiene que la provincia de Corrientes posee facultades concurrentes con la Nación para regular ambientalmente esa actividad, pero que si entre ambas facultades o regulaciones resulta una *repugnancia* mutua, prevalecerá el precepto federal, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 31 de la CN. Se trata, así, de la regla ya conocida en materia de facultades concurrentes.

---

Fe, 10/03/2011, “Speedagro S.R.L. c/ Comuna de Arequito”, Vlex / Juzgado en lo Contencioso administrativo Nro. 1 de Trenque Lauquen, 07/06/2010, “Florit, Carlos A. y otros v. Provincia de Buenos Aires - Aguas Bonaerenses S.A”, Abeledo Perrot, Nº: 70062589 / Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala II, Causa n° 479/05 - Orden 6492, 11/05/2009,” Edenor S.A. c/ Municipalidad de San Miguel”, Vlex.

<sup>34</sup> CSJN, 18/11/1999/, en autos “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LIT-SA) c/ Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

En esta línea, cabe citar el criterio que el tribunal establece para la resolución del caso: el problema fundamental de estos autos plantea más bien una cuestión de hecho que un caso de interpretación legal, porque es en realidad de circunstancias de hecho que ha de derivar el concepto jurídico con que habrá de decidirse si existe o no entre las leyes de referencia la incompatibilidad alegada. La Corte concluye finalmente que las normas provinciales que modifican la traza de las líneas de transmisión o le dan facultades a la provincia para someter a la Nación a ciertas actividades de gestión y la suspensión de las actividades, repugnan al régimen federal. La Corte dispone así que, si la provincia considera que la traza debe ser modificada, deberá acudir a otro tipo de vías para plantearle al Estado Nacional tales alteraciones, señalando como ejemplo el espacio del COFEMA.

En igual sentido, se ha señalado que “...*el poder de policía ambiental, tal como lo admite la propia Constitución Nacional es concurrente entre la nación y las provincias ya que el Congreso de la Nación dicta los presupuestos generales y las legislaturas provinciales dictan las normas que hacen efectiva esa protección constitucional.*”<sup>35</sup>. Se remarca, entonces, en estos pronunciamientos tempranos, la existencia de un federalismo de concertación y del carácter concurrente de las facultades ambientales.

Distinta es la solución dada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires el día 24/09/2008 en los autos “Granda, Aníbal y otros v. Edelap S.A” Al igual que en el caso “LITSA” de la CSJN, la cuestión también se vincula con la distribución de energía eléctrica (Ley N° 24065). Esta vez, un grupo de vecinos acciona contra la empresa por cuestiones vinculadas a la Ley N° 25670 (presupuestos mínimos sobre PCBs). La empresa interpone una excepción de incompetencia, sosteniendo que se trata de una actividad de regulación federal y que no deben ser los tribunales provinciales los que intervengan sino el fuero nacional.

---

<sup>35</sup> Corte de Justicia de la Provincia de Salta, 05/12/2000, “Asociación de Clínicas y Sanatorios Privados Provincia de Salta v. Estado Provincial”, Abeledo Perrot: 70017843

Sin embargo, el máximo tribunal bonaerense ratifica la competencia provincial en materia ambiental y argumenta que, en este caso, se está en presencia de un reclamo por cuestiones ambientales (transformadores con PCBs) distintas a la regulación de la actividad contenida en la Ley N° 24065 (distribución de la energía eléctrica). En virtud también de lo regulado en el Artículo 7 de la LGA, el tribunal entiende que la competencia debe ser provincial, por lo que rechaza la excepción de incompetencia. La Corte provincial utiliza argumentos del precedente “Roca, Magdalena”<sup>36</sup> de la CSJN, para defender la autonomía provincial.

Por último, es oportuno mencionar cómo los tribunales han entendido el funcionamiento del principio de congruencia y la facultad de complementar normas de presupuestos mínimos, frente a casos donde la legislación provincial resultaba menos protectoria que los presupuestos mínimos nacionales.

Así, podemos volver sobre el caso ya citado “Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara v. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.”<sup>37</sup> de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata. En este caso, se plantea un conflicto entre el licenciamiento ambiental otorgado por la provincia para la ampliación de un centro de disposición de residuos y los presupuestos mínimos para la EIA contenidos en la LGA los cuales, al ser más restrictivos, derivaban en la imposibilidad de otorgamiento de tal autorización. La empresa estatal se mantenía así bajo el escudo de una regulación provincial más permisiva, dictada con anterioridad a los presupuestos mínimos nacionales. El tribunal señala entonces:

---

<sup>36</sup> CSJN, 16/05/1995, en autos “Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>37</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I, del 28/06/2005 en “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, Publicado en: LLBA2005 (noviembre), 1247. Cita Online: AR/JUR/3886/2005.

*“Mal puede entonces pretender el recurrente que el CEAMSE., creado por una norma de 1978 permanezca en un ámbito anquitosado y de reserva legislativa que resulte ajeno al juego conjunto de los principios de complementariedad, y supremacía federal, entendido este último, en nuestro Estado federal, que el ordenamiento jurídico del Estado federal es supremo sobre los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, quienes pueden crear su derecho local en el marco del derecho federal (arts. 5 Ver Texto y 123 Ver Texto CN.) [...] Congruencia significa, en términos del legislador, que el complemento legislativo provincial al que agrega el municipal deberá ser “adecuado” a los principios y normas que establece la Ley General del Ambiente. Adecuar significa “acomodar una cosa con otra”. Con ello lo que se quiere decir es que las normas que pertenezcan a los órdenes provinciales y municipales se deberán amoldar a las de presupuestos mínimos nacionales (consecuencia directa del principio de supremacía federal del art. 31, pero desarrollándolas o maximizándolas en la protección). Esto implica la plena operatividad del principio de complementariedad y optimización en la protección ambiental. Así, la congruencia reglada por la Ley General del Ambiente incluye la supremacía federal, la que debe coordinarse con el elemento complementariedad derivado del art. 41 párrafo 3° de la CN”<sup>38</sup>.*

La cita es extensa pero ilustra adecuadamente la posición del tribunal en este tema. Al igual que en los fallos comentados al principio, la supremacía federal (Artículo 31 CN) se vería reflejada en las leyes de presupuestos mínimos nacionales. No obstante, según esta doctrina, a diferencia de otras normas federales, esta supremacía debe entenderse en conjunto con la facultad de las provincias y municipios de complementarlas, ampliando la protección. El sistema completo (norma federal de PMPA más complemento provincial) es el que goza de supremacía federal, siempre y cuando funcione de manera *coordinada y adecuada*. En virtud de este criterio, el tribunal confirma lo decidido y dispone la clausura del centro de disposición final.

---

<sup>38</sup> Fallo citado. Considerando V.4.

En conclusión, existe coherencia en cuanto a que a nivel federal se disponen las normas que constituyen la base del sistema normativo ambiental (un piso mínimo) mientras que a nivel provincial se dictan las previsiones locales complementarias que podrán ser más estrictas, gozando de autonomía para este cometido y con la única limitación de adecuarse a los presupuestos mínimos de protección ambiental. De conformidad con tal esquema constitucional, el dictado de la legislación de protección mínima común a todo el país le corresponde al Congreso de la Nación, mientras que a las provincias le corresponde la competencia para legislar en forma complementaria a dichas bases mínimas.

## **b) Facultades legislativas de los municipios**

El Artículo 123 de la Constitución Nacional establece que las provincias deben asegurar la autonomía municipal. Consecuentemente, en esta órbita también existen facultades concurrentes entre las provincias, municipalidades y comunas en materia de protección del medio ambiente, y se ha afirmado que "...existe una gestión concurrente de intereses comunes, pero en jurisdicción propia, fundada en poderes propios. No se discute pues la potestad jurídica de las comunas de limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general".<sup>39</sup> Esto, siempre que se trate de un "ejercicio razonable y legítimo del poder de policía ambiental y de seguridad y salubridad."<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mercedes, sala II(CCi-vyComMercedes)(SalaII), 19/03/2009, "Spagnolo, César Antonio c. Municipalidad de Mercedes s/amparo", La Ley, Cita online: AR/JUR/6207/2009 / Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo de San Martín, 25/07/2008, "Fundación Ecosur Ecología Cultural y Educación desde los Pueblos del Sur v. Municipalidad de Vicente Lopez y otro", Abeledo Perrot: 70047258 / In re "Yane, Salvador v. Municipalidad de General Alvarado", ya citado / In re "CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara", ya citado. / Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2. Rosario, Santa Fe, 10/03/2011, "Speedagro S.R.L. c/ Comuna de Arequito", Vlex

<sup>40</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo de San Martín, 09/04/2008, "Czysezon, Pablo v. Municipalidad de Vicente López", Abele-

Puede apreciarse entonces un uso del término concurrente, pero aludiéndose a su vez a un ámbito de actuación propio de cada nivel de gobierno, donde los derechos individuales pueden ser limitados, aunque con el límite de la razonabilidad y de la legitimidad.

Respecto a que debe entenderse por “razonabilidad” la Cámara séptima de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, en el caso ya comentado *Chañar Bonito S.A.*<sup>41</sup> ha dicho que una ordenanza, que prohíbe dentro del ejido municipal la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario, resulta razonable “...al dotarla de concreta eficacia mediante su ajuste a las características particulares de la región, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir...” por la aerodispersión y la contaminación local del suelo y de las aguas subterráneas (y de ahí, a su vez, a las personas), y que la ausencia de información o certeza científica ...“no puede ser motivo para la inacción frente a un peligro de daño grave o irreversible en la salud o en la seguridad pública”.

Sin embargo, en la instancia superior, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba declaró la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 390/04 de la Municipalidad de Mendiolaza<sup>42</sup>, considerándola antijurídica por estar en pugna con la Ley Provincial N° 9164 sobre productos químicos o biológicos de uso agropecuario, ley que reconoce facultades al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en materia de agroquímicos, en especial en lo referido a las prohibiciones y restricciones de determinados productos de uso agropecuario.

En este sentido el Tribunal dejó sentado que:

---

do Perrot.

<sup>41</sup> Cámara Séptima de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, 14/12/2005, “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza”, Abeledo Perrot: 35003388

<sup>42</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, 18/09/2007, “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza”

*“La simple confrontación entre el marco jurídico reseñado y la Ordenanza 390/04 dictada por la Municipalidad de Mendozola patentiza la antijuridicidad de esta última. Ello por cuanto si bien la materia regulada en ésta atañe a las potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía de la comuna en materia de salubridad, dicho ejercicio debe subordinarse al régimen jurídico vigente en el Estado Federal, al cual no puede desconocer sin un fundamento de tinte científico técnico o local que justifique tal proceder. [...] A la luz de tal postulado, la Ordenanza dictada por la Municipalidad de Mendozola que establece la prohibición total y absoluta del uso de agroquímicos no responde a criterios de razonabilidad que se desganjan del marco jurídico vigente<sup>43</sup>”*

Es decir que existiendo facultades concurrentes entre la provincia y municipio, este último posee atribuciones para legislar en materia ambiental, pero en el marco de razonabilidad planteado en la doctrina judicial citada.

Siguiendo en la misma temática, en el fallo de la Suprema Corte de Buenos Aires “Picorelli”<sup>44</sup>, se utilizaron los presupuestos mínimos de protección ambiental para dirimir una controversia relativa también a cuestiones de fumigación. En el caso, tratándose de una ordenanza municipal

---

<sup>43</sup> En el mismo fallo, el Tribunal cita doctrina en relación a esta cuestión, diciendo que: Es atinente al respecto la doctrina que sostiene que la “razonabilidad” en sentido estricto, alude a la *...constitucionalidad o legalidad de los motivos o razones que se alegan para justificar una desigualdad o trato diferenciado. En términos de control de la actividad administrativa, se refiere a la justificación objetiva y razonable de la misma a la vista del ordenamiento jurídico. Actuación administrativa razonable, equivale a decisión administrativa legalmente fundada, legalmente aceptable...*” (López González, José Ignacio, “El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo”, Edic. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla Nro. 52, 1988, pág. 117).

<sup>44</sup> Suprema Corte de Buenos Aires, Sent. del 24/09/2014 en “Picorelli Jorge Omar y otros c/ Municipalidad de General Pueyrredon s/ Inconst. Ord. N° 21.296”, Publicado en Sitio Oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.scba.gov.ar>.

menos protectoria que leyes anteriores y que la LGA se consideró que:

*“...el principio de progresividad vigente en la materia, que al tiempo que procura la mejora gradual de los bienes ambientales, supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores. [...] Desentenderse de los efectos que sobre la población pueda provocar la iniciativa de reformas normativas como la aquí analizada, se exhibe, al menos en esta instancia inicial, reñido con el principio de progresividad vigente en la materia.”*

Volviendo al Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba y al principio de razonabilidad, distinta fue la solución a la que arribó en el reciente fallo “CEMINCOR”<sup>45</sup> pronunciándose, frente a una acción declarativa de inconstitucionalidad, a favor de la constitucionalidad de la Ley Provincial N° 9526. Esta ley dispone la prohibición de la minería metalífera “a cielo abierto”, la minería de minerales radioactivos y la utilización de sustancias como el cianuro, el mercurio y otras calificadas como peligrosas. En relación al requisito de la razonabilidad de la norma provincial, el tribunal dijo esta vez que

*“Una restricción es válida sólo cuando hay un motivo u objetivo que la justifique, siempre que éste tenga por finalidad la satisfacción de una exigencia del bien común. En el caso de la norma sub examine, el mismo consistiría en amparar un uso razonable del agua y mantener en niveles aceptables los efectos contaminantes de determinadas y puntuales actividades, prácticas y procesos mineros”.*

Es decir que, para el tribunal, el fundamento de la razonabilidad de la restricción que establece la Ley N° 9526 radica en la magnitud de las consecuencias ambientales res-

---

45 Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, 11/08/2015, “CEMINCOR y Otra c/Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de inconstitucionalidad”.

pecto del agua y de las grandes cantidades de residuos ambientales que genera la minería metalífera a cielo abierto, esto sumado a las experiencias registradas en la Provincia. Bajo tal criterio, decide confirmar la constitucionalidad de la norma provincial atacada.

Volviendo a la órbita municipal, es importante remarcar también cómo en algunos fallos<sup>46</sup> se recuerda la vigencia del principio de congruencia receptado en la Ley N° 25.675 que prescribe que “la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga” (Artículo 4), pero con distintas soluciones.

Por ejemplo en el caso “Edenor S.A. c/ Municipalidad de San Miguel<sup>47</sup>” ya citado, la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín decide en una controversia donde una ordenanza de la Municipalidad de San Miguel imponía restricciones más severas que la ley de presupuestos mínimos sobre PCBs (Ley N° 25.670), en particular modificando la definición del compuesto y acortando los plazos para su eliminación. La Cámara hacer lugar al pedido de la empresa y declara la inconstitucionalidad de la normativa local, argumentando que la facultad de complementar otorgada por el Artículo 41 de la CN es dada sólo a las provincias y no a los municipios. Señala la Cámara que:

*“La facultad local otorgada por el Art. 41, tercer párrafo, de la Constitución Nacional... concierne a cada provincia y no a los distintos municipios que la componen, y debe ser ejercida por medio de una ley provincial. Ello así, no sólo por los fundamentos*

---

<sup>46</sup> Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, sala I, 15/03/2005, “Asociación Oikos Red Ambiental v. Provincia de Mendoza p/acc. de amp. s/inc. cas.”, Abeledo Perrot: 35001261 / In re “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, ya citado.

<sup>47</sup> Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala II, Causa n° 479/05 - Orden 6492, 11/05/2009, “Edenor S.A. c/ Municipalidad de San Miguel”, Publicado en VLex.

*doctrinarios expuestos anteriormente en este voto, sino porque la norma dictada por la Nación que contiene los presupuestos mínimos de protección, es una ley nacional. Por lo que, en atención a lo expuesto y a la trascendencia del tema, la norma que dicte la provincia para aumentar tales presupuestos mínimos, debe ser de la misma jerarquía formal, es decir una ley provincial”.*

Esta solución es radicalmente diferente a la doctrina judicial sentada en “Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara”<sup>48</sup> que comentamos previamente, y según la cual el principio de complementariedad extiende sus ramas también en la legislación municipal general (Cartas Orgánicas) y específica sectorial.

Volviendo al fallo “Edenor”, el tribunal abona su posición argumentando que, si cada municipio establece una regulación propia, la empresa proveedora de energía eléctrica se vería sometida a un enjambre de regulaciones, lo que incrementaría ampliamente el costo del servicio.

Distinta fue también la solución arribada por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta en el caso “Telecom argentina SA - Telecom personal SA c/ Municipalidad de General Güemes”<sup>49</sup>, caso que se suma a la copiosa jurisprudencia vinculada a acciones planteadas por empresas de telecomunicaciones que buscan se declare la inconstitucionalidad de ordenanzas restrictivas que interfieren con la Ley Nacional N° 19.798 (Telecomunicaciones).

La Cámara confirma la constitucionalidad de la norma señalando que es una facultad propia de los municipios regular el emplazamiento de las torres y estructuras de soporte de las antenas, y que tal atribución también encuentra sustento en el principio precautorio ambiental, cuestión esta que aborda a partir del es-

---

<sup>48</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, 22/06/2006, Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara v. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A., publicado en Abeledo Perrot No: 35003901

<sup>49</sup> Cámara Federal de Apelaciones de Salta, 01/04/2015, en autos “Telecom argentina SA - Telecom personal SA c/ Municipalidad de General Güemes”, Publicado en VLex.

tado de análisis científico sobre la cuestión. Sobre los aspectos económicos, el tribunal señala que la empresa no ha demostrado de manera concreta cómo el traslado de las antenas fuera del ejido del Municipio de General Güemes le implicará una afectación económica irreversible:

*“En cuanto a la evaluación de los costos, nada hay, en los elementos de prueba acompañados por las empresas actoras, que permita aseverar que el gasto de trasladarse fuera del ejido urbano de la localidad de General Güemes será imposible o difícil de afrontar, o generará la pérdida de puestos de trabajo o alguna conmoción social. Tampoco puede predicarse irrazonabilidad alguna respecto a la distancia que la Ordenanza impone resguardar, pues se trata de 500 metros; que por otra parte, es la medida estándar adoptada por similares ordenanzas de Venado Tuerto, Paraná y Unquillo, entre otras y, en lo que hace al derecho comparado, en Australia [...] Por el contrario, la conmoción y la conflictividad social persistirán en la medida en que dicha norma no se implemente”.*

La Cámara Federal, luego de citar jurisprudencia similar en la materia, ratifica la competencia municipal en la regulación y restricción de esta materia con fines ambientales.

Se advierte entonces que las soluciones dadas por los tribunales en materia de competencia legislativa municipal ambiental son variadas, tanto en el alcance del principio de congruencia y complementariedad maximizadora, como en los diversos análisis de hecho que forman parte del razonamiento del tribunal —expresa o indirectamente— para determinar la razonabilidad de la legislación local en cuestión.

## **VI. Cuestiones procesales y presupuestos mínimos**

Como ya se ha señalado, a partir de la reforma constitucional del año 1994, se incorporó -a través del Artículo 41 de la CN- el derecho de todos los habitantes de la Nación a gozar de un ambiente sano y equilibrado. De ello se deriva que en nuestra Carta Magna

se garantice una *tutela judicial ambiental*. Se ha creado así un nuevo escenario jurídico (Julia, 2008) con sus consabidas novedades, dando lugar especialmente a aquellas relacionadas con los procedimientos a seguir para procurar la defensa del ambiente.

### a) Competencia para juzgar

¿Qué inferencias pueden hacerse de las relaciones procesales entabladas para lograr la efectiva tutela ambiental, en lo que respecta a la competencia y jurisdicción? La importancia de conocer qué órgano judicial tiene competencia para juzgar y cuál es la esfera de gobierno que debe intervenir en la protección de intereses relacionados con la materia ambiental, configura un aspecto central de la tutela judicial efectiva. Veamos, entonces, algunas soluciones vertidas en los casos analizados, principalmente a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

El paradigma ambiental aplicado a las decisiones de las autoridades públicas exige por lo menos una doble evaluación de antecedentes: los referidos a la competencia legislativa<sup>50</sup> y a la competencia judicial para la defensa de derechos, siendo el punto de conexión los bienes ambientales<sup>51</sup>. Sin perder de vista que los bienes ambientales son un sistema complejo que exige su propia regulación (cuestión está vinculada a su especificidad), en los asuntos de naturaleza ambiental participan y convergen distintos aspectos procesales, siendo la competencia uno clave. Entonces, en materia ambiental ¿la competencia es provincial o federal?

La Constitución Nacional expresamente afirma que el dominio originario de los recursos naturales es de las provincias<sup>52</sup>. Pedro J. Frías opinaba tiempo atrás que dicho dominio trae consigo –salvo limitación expresa– la jurisdicción, lo que no ocu-

<sup>50</sup> Analizados en el apartado ut supra del presente Trabajo.

<sup>51</sup> Concepto utilizado por Lorenzetti, 2008 “Teoría del Derecho Ambiental”, Ed. La Ley.

<sup>52</sup> Artículo 124 CN.

re siempre a la inversa<sup>53</sup>. Asimismo, la Corte reconoce que “*el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción*”, es decir, la autoridad que ejerce el poder de policía ambiental, por regla, es la local<sup>54</sup>.

Sin embargo, la respuesta al interrogante supra formulado es más compleja. En primer lugar debe tenerse presente que el Artículo 41 de la Constitución Nacional no debe ser interpretado aisladamente y debe aplicarse en conjunto<sup>55</sup> con los Artículos 31 y 121 que establecen el orden de prelación de las leyes y las facultades no delegadas de las provincias a la Nación, como así con la jurisprudencia histórica del máximo tribunal nacional. Así, la CSJN en la causa “Banco de la Provincia de Buenos Aires”<sup>56</sup> señalaba en el año 1938 que no toda ley nacional es superior a las provinciales y aquellas pueden ser inconstitucionales en algunas situaciones. Ello, trasladado al terreno de la protección ambiental, implica que la interpretación de las facultades delegadas a la Nación debe efectuarse en forma restrictiva para garantizar la forma de gobierno federal acogida en la Constitución Nacional.

En cuanto a la competencia originaria de la CSJN (Artículo 117 CN), basándose en las reglas sobre tal competencia<sup>57</sup> contenidas en nuestra Constitución Nacional y en el reconocimiento de las autonomías provinciales, la CSJN se declaró en varias oportu-

---

<sup>53</sup> Frías, Pedro citado por Pardo, María Laura “Presupuestos mínimos ambientales”, publicado en la Ley Online: AR/DOC/820/2015.

<sup>54</sup> CSJN, 16/12/2008. “Vecinos por un Brandsen Ecológico Soc. Civil c/Provincia de Buenos Aires y otros s/Amparo. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>55</sup> “La interpretación de la Constitución Nacional no debe hacerse poniendo frente a frente las facultades que enumera, para que se destruyan entre ellas, sino armonizándolas dentro del espíritu general que le dió vida”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1938. “Municipalidad de Balnearia c/ FF. CC. del Estado” Fallos: 181:343. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>56</sup> CSJN, 1938. “Banco Provincia de Buenos Aires c/Nación. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>57</sup> Arts. 116, 117, 121, 122, 124 y 127 de la Constitución Nacional.

tunidades incompetente. Así, en la causa “Roca”<sup>58</sup>, del año 1995, este tribunal recuerda que, respecto a la competencia, pueden identificarse dos categorías: a) por la materia y b) por la persona para responder a los planteos de la actora.

Señala que resulta procedente la competencia originaria de la CSJN, en la primera categoría, cuando la acción entablada se basa directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, ley del congreso, o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa pero no cuando se incluyen temas de índole local y de competencia de los poderes locales, como son los concernientes a la protección ambiental. De esta manera, las autoridades locales tienen la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.

Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la nación “*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (Artículo 41, tercer párrafo).

En cuanto a la segunda categoría, la Corte en la misma causa “Roca”, agrega que la finalidad de su intervención es asegurar, esencialmente la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los extranjeros. Por último, afirma que el Artículo 14 de la Ley 48 consolida la verdadera extensión de la jurisdicción provincial y preserva el singular carácter de la intervención de este Tribunal, reservada para después de agotada la instancia local, además de reconocer que una decisión en contrario atentaría contra el régimen federal.

---

<sup>58</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 16/05/1995. “Roca, Magdalena c/ Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

Siguiendo con este aspecto subjetivo, en un caso donde se demanda a la Nación y a varias provincias, la Corte declaró su incompetencia señalando que “el alcance de la pretensión no permite atribuirles a las provincias demandadas el carácter de partes adversas”<sup>59</sup> reconociendo a la nación como único legitimado pasivo. Se trataba de un caso donde se cuestionó la constitucionalidad del decreto nacional que vetaba un proyecto de ley de glaciares aprobado por el Congreso Nacional. La Corte entendió que, de prosperar la acción, sólo tendría efectos sobre el Gobierno nacional, por lo cual las provincias no revestían la calidad de partes en la causa.

En otra oportunidad, la Corte ha señalado que no corresponde su competencia originaria por no acreditarse la afectación interjurisdiccional del medio ambiente ni verificarse en el caso la existencia de una *causa civil*, requisito ineludible para habilitar la competencia originaria en causas de distinta vecindad de la contraria, cuando una provincia es parte<sup>60</sup>. Cabe recordar que las categorías mencionadas, por la materia y por la persona, son independientes y no deben concurrir ambas para que la Corte sea competente en forma originaria.

Pero son los Artículos 7 y 32 de la LGA los que sientan la regla principal en materia de competencia judicial ambiental. Señala, el primero que la aplicación de esta ley (la LGA) corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal. A su vez, la primera parte del

---

<sup>59</sup> CSJN, 20/04/2010. “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente c. Poder Ejecutivo Nacional s/amparo ambiental”. Citado por Monti, Laura M. “Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, publicado en La Ley Online AR/DOC/645/2011.

<sup>60</sup> Art. 117 Constitución Nacional. CSJN, 27/08/2013. “Flores Núñez, Roberto Ramón c/ San Juan, Provincia de y otros s/ daño ambiental”. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

Artículo 32 establece que la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie.

Cuando se piensa en el mentado carácter de interjurisdiccionalidad que habilita la competencia federal, uno puede pensar automáticamente en el carácter interjurisdiccional que posee cualquier recurso natural, por su propia naturaleza. No obstante, al respecto la Corte ha dicho:

*...“si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante”<sup>61</sup>.*

Así, este tribunal, en las causas “Asociación de Abogados ambientalistas”<sup>62</sup> y “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Medio Ambiente y Calidad de Vida”<sup>63</sup> exige que la comprobación del carácter interjurisdiccional del daño ambiental sea estricto, debiéndose tener siempre presente la excepcionalidad del fuero federal. Para ello, enfatiza sobre la localización del factor degradante y si es exigible a otras jurisdicciones la recomposición del daño<sup>64</sup>. Dicho requisito es reiterado en los dictámenes de la Procuración y en los pronunciamientos de diversos Tribunales<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> CSJN, 28/05/2008. “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/Provincia de Buenos Aires”. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>62</sup> CSJN, 08/04/2008. “Asociación de Abogados Ambientalistas c/ Provincia de Buenos Aires”. Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar) Considerando 10, 13 y 15.

<sup>63</sup> CSJN, 04/07/2006. “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/Provincia de San Luis y otros - Amparo”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>64</sup> CSJN, 25/09/2007. “ASSUPA c/ San Juan, Provincia de y otros s/ daño ambiental y daños y perjuicios”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>65</sup> CSJN, 12/08/2008. “Asociación Ecológica Social de Pesca, Casa y Náutica c/ Provincia de Buenos Aires y otros – La Ley Online Citar: AR/JUR/9064/2008,

También la Corte razona que si la degradación ambiental que se denuncia se refiere a recursos ubicados en provincia, y la contaminación denunciada (...) también tiene su origen en el territorio local, es competente la justicia provincial<sup>66</sup>. De esta manera, para evaluar si el daño ambiental afecta varias jurisdicciones, la Corte afirma que debe identificarse la ubicación del llamado factor degradante.

Distinta ha sido la solución dada por la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en los autos “CEAMSE c/ Nuevo Ambiente Vecinal de Punta Lara<sup>67</sup>”, resolución en la cual se consideró la procedencia de la competencia federal basándose en la potencial contaminación de un acuífero interjurisdiccional, más allá de la localización del factor degradante. Así, el tribunal sostuvo que:

*...“la presunta contaminación del agua potable como consecuencia del procedimiento del relleno sanitario, genera a entender de éste Tribunal, la incertidumbre sobre la potencialidad de riesgo de contaminación del acuífero Puelche, y de ésta manera cabe inferir la posibilidad de que se pueda afectar otras jurisdicciones, más allá de la frontera de la Provincia de Buenos Aires, toda vez que las zonas donde están ubicados los predios donde se desarrolla las tareas de relleno sanitario se apoyan en el mentado acuífero...De ésta manera, y dado que la situación puede generar la contaminación de un recurso interjurisdiccional, la competencia corresponde, también desde ésta perspectiva, al fuero federal”.*

En cuanto al *leading case* “Mendoza, Beatriz”, es sabido que la Corte sienta aquí una importante regla. No hace lugar al pedido de acumulación subjetiva solicitado por los actores y se declara

---

entre otros.

<sup>66</sup> CSJN, 21/09/2010. “Benzrihen, Carlos Jorge y otro/a c/Industrias Magromer Cueros y Pieles S.A. s/daños y perjuicios”. Citado por Monti, Laura M. “Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, publicado en La Ley Online AR/DOC/645/2011.

<sup>67</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 28/06/2005, en autos “CEAMSE c/ Nuevo Ambiente Vecinal de Punta Lara” Publicado en VLex

competente (competencia originaria) para entender solamente en relación al pedido de recomposición y prevención ambiental originado por el daño colectivo, en razón de la materia y de las personas (Estado Nacional y Provincia). Los reclamos individuales y particulares son derivados a los tribunales inferiores, los cuales deberán ser federales o provinciales dependiendo de cada caso (en razón de las reglas clásicas), no considerando que se configure en el caso una *causa civil*. Finalmente, le encarga a un juzgado federal de primera instancia el control de la ejecución del programa establecido. Estas reglas sientan un precedente importante en materia procesal ambiental en Argentina<sup>68</sup>.

Otro aspecto de interés en cuanto al análisis de la competencia efectuado por la CSJN, resulta ser el momento y modo en el cual los tribunales deben evaluar la supuesta interjurisdiccionalidad. En la causa “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros”<sup>69</sup>, la CSJN decide acerca de su competencia originaria y la posible interjurisdiccionalidad en un caso planteado ante el supuesto daño ambiental colectivo que afectaría la cuenca hídrica del Río Colorado. El tribunal decide también aquí ordenar el proceso y dividir la competencia. En lo que hace al posible daño ambiental de recursos interjurisdiccionales, continuará entendiendo ella en instancia originaria, en razón de lo prescripto por el Artículo 7 de la LGA y al estar involucradas las Provincias de La Pampa y Neuquén. Por otro lado, en relación al daño que tenga alcance local, decide que le corresponde intervenir de manera originaria.

Es interesante remarcar que si bien todo el tribunal arriba a esta solución, hay una sutil diferencia entre ellos. Mientras que Highton de Nolasco, Fayt y Maqueda sostienen que la convicción acerca de la interjurisdiccionalidad debe surgir de los términos de la demanda, de los estudios que se acompañen como

---

<sup>68</sup> CSJN, 20/06/2008, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>69</sup> CSJN, 30/12/2014, “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros”

prueba o, en su defecto, de alguna otra evidencia (Considerando8), Lorenzetti emite un voto propio señalando que el elemento interjurisdiccional debe surgir de modo claro e inequívoco de los hechos del caso y no de la mera exposición de la demanda, aunque tampoco cabe exigir una prueba científica adicional, lo cual puede ser visto como un excesivo rigor formal, incongruente con los Artículos 7 y 32 de la LGA, en el marco de un adecuado diálogo de fuentes normativas.

También, y en relación a lo dispuesto por el Artículo 32 de la LGA ya citado, la Corte ha actuado frente a medidas cautelares en materia ambiental aun sin declarar su competencia. Así, frente a una prohibición de innovar solicitada para suspender autorizaciones de desmonte, entendió que los requisitos de verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora están debidamente acreditados, interpretación ésta realizada a la luz del principio precautorio<sup>70</sup>. Volveremos sobre este caso en el punto siguiente.

En conclusión, podemos decir que la competencia para juzgar en temas ambientales está regulada por la Constitución Nacional, complementada por leyes nacionales y por la jurisprudencia de la CSJN y de tribunales nacionales y provinciales. De allí surge la primera regla: el reconocimiento del dominio originario provincial de los recursos naturales, el poder de policía ambiental y la consiguiente jurisdicción local. A partir de una interpretación estricta para no invadir la órbita judicial provincial, la Corte indica que, en cuestiones de personas y distinta vecindad, el contenido de la acción entablada debe ser preponderantemente una cuestión federal, a la luz de su doctrina judicial de la *causa civil*.

A su vez, en cuanto a la interjurisdiccionalidad ambiental requerida para abrir el fuero federal en razón del lugar, la Corte se vale de la idea de *localización del factor degradante* o la ubicación de la causa de la degradación o contaminación ambiental. Así, puede afirmarse que habrá competencia local cuando la denuncia del recurso ambiental degradado y la causa de su con-

---

<sup>70</sup> CSJN, 19/12/2008, “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

taminación se encuentran en el mismo territorio provincial. El concepto de *localización del factor degradante* es utilizado por la Corte como una compuerta, que abre o cierra su competencia originaria, cuando a los requisitos de la competencia federal se suman los especiales de su competencia originaria (Artículo 117 de la CN y doctrina judicial creada al efecto). Finalmente, debido a la excepcionalidad del fuero federal, el análisis de la localización del factor degradante y la interjurisdiccionalidad siempre debe hacerse en forma estricta, aunque sin recaer en un excesivo rigor formal reñido con la especial garantía de acceso de raíz constitucional y consagrada en el Artículo 32 de la LGA.

## **b) ¿Pueden haber normas procesales de presupuestos mínimos?**

Nótese primeramente que los jueces están de acuerdo en cuanto a que la LGA contiene normas procesales. A su vez, reconocen que las disposiciones de la LGA son operativas y de orden público (Artículo 3) y que la legislación provincial debe adecuarse a esta ley por el principio de congruencia (Artículo 4), tal como ya se ha remarcado en apartados anteriores. Así, tanto el Artículo 3 como el 4 y 30 a 33 de la LGA son normas procesales consideradas presupuestos mínimos<sup>71</sup>.

Un ejemplo de esto lo encontramos en el fallo “Carrasco”<sup>72</sup> donde el juez, previo a decidir sobre la procedencia de una medida cautelar de no innovar para que cesaran las obras de construcción de celdas para almacenaje de graneles en zona portuaria de San Nicolás, dispuso correr traslado a las demandadas y reque-

<sup>71</sup> In re “Carrasco, Juan A. y otros...” y “Biondo, Esteban...”, ya citados; Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala II, del 08/07/2003 en “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” v. Aguas Argentinas S.A. y otros”, Publicado en ABELEDO PERROT, Citar: N°43000025; Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 08/09/2002 en “Municipalidad de Berazategui v. Aguas Argentinas SA”, Publicado en ABELEDO PERROT, Citar: N° 70016871; entre otras.

<sup>72</sup> In re “Carrasco, Juan A. y otros...”, ya citado.

rirles la presentación de un informe circunstanciado, bilateralizando la relación procesal para asegurar el derecho de defensa en juicio y escuchar las diferentes posturas fácticas y jurídicas, sin dudas necesarias para una mejor solución del caso.

A raíz de ello, la parte demanda, en su primera presentación, cuestionó la legitimación de la parte actora. En uso de facultades ordenatorias que surgían de la normativa legal, el juez solicitó a los actores que acreditaran documentadamente su calidad de población circundante de las parcelas por ellos denunciadas. En resultado a tal pedido, luego de un pormenorizado análisis de la normativa aplicable y de la situación luego de la reforma constitucional de 1994, el tribunal se refirió a la amplitud que debe existir para analizar el vocablo *afectado*, el que debe ser interpretado de manera que permita que todo aquel sujeto de derechos, se trate de persona física o jurídica, que sienta vulnerado, en forma directa o refleja, un interés colectivo, pueda lograr una efectiva y concreta protección de su porción subjetiva del interés común (Artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional y 28 de la Constitución de la Pcia. de Bs. As.).

En esta línea, surge de la sentencia que, para lograr la operatividad de los mandatos constitucionales, resultaba necesario garantizar el derecho a la jurisdicción de los ciudadanos, mediante el acceso a una efectiva tutela judicial de los derechos amenazados o conculcados (Artículo 15, CP Bs As), ya no en favor de un interés individual, sino en resguardo de un interés eminentemente público. En virtud de todo ello, y con fundamento en el principio de congruencia contenido en el Artículo 4<sup>73</sup> de la LGA ya mencionado, así como en sus Artículos 30 a 33<sup>74</sup> (normas proce-

---

<sup>73</sup> “...Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”.

<sup>74</sup> Artículo 30. — Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado na-

sales de presupuestos mínimos que establecen un amplio campo para la legitimación sustancial activa) el juez se expidió a favor de la legitimación de la parte actora por ser aquellas normas las que rigen la cuestión, no pudiendo ni la judicatura ni la legislación local limitar la legitimación en materia ambiental.

En el mismo sentido, se expidió la Cámara Federal de La Plata en el fallo “Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas SA”<sup>75</sup>, al discutirse sobre la legitimación del intendente

---

cional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Artículo 31. — Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable. En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

Artículo 32. — La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

Artículo 33. Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

<sup>75</sup> In re “Municipalidad de Berazategui...”, ya citado.

de la Municipalidad. En esta acción, se solicitaba que se condenara a la mencionada empresa a ejecutar las obras necesarias para el inmediato cese de la contaminación de las aguas del Río de la Plata, también que se repararan los daños ambientales, se indemnizen los daños civiles causados por la contaminación y se ordenara a la empresa demandada la presentación y posterior ejecución de un plan para la construcción de la planta de tratamiento de los efluentes cloacales que se encontraban vertiéndose en las aguas del Río de la Plata. El tribunal indicó, entre otras cuestiones, que tales normas establecen un amplio campo para la legitimación sustancial activa, recogiendo la labor jurisprudencial en la materia y las bases ya establecidas en el propio Artículo 43 de la Constitución Nacional, además de considerar también al Artículo 27 de la LGA como una norma procesal de presupuestos mínimos<sup>76</sup>. Así, la Cámara Federal no sólo afirma que la LGA es una ley de política ambiental nacional que fija los presupuestos mínimos establecidos en el Artículo 41 de la CN, sino que además, posee normas procesales que también son consideradas presupuestos mínimos.

En cuanto a los procedimientos de corte administrativo, el fallo “Carrasco”<sup>77</sup> también aportó un ejemplo en cuanto a la obligatoriedad de presentar informes de impacto ambiental, previo a la ejecución de toda obra o actividad que pueda degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida de los habitantes en virtud de lo establecido en Artículo 11<sup>78</sup> de la LGA, no obstante la normativa local haya o no previsto tal requisito.

En el mismo sentido, nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido clara al referirse a la aplicación del principio

---

<sup>76</sup> In re “Municipalidad de Berazategui...”, ya citado.

<sup>77</sup> In re “Carrasco, Juan A. y otros...”, ya citado.

<sup>78</sup> Artículo 11. — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

precautorio en la causa ya citada: “Salas Dino”<sup>79</sup>. En esta causa, la Corte obliga a suspender las autorizaciones y ejecuciones de desmonte evaluadas en forma individual pero no en su conjunto, hasta tanto se efectúe un estudio del impacto ambiental acumulativo de dichos procesos, dando amplia participación a las comunidades que habitaban en la zona afectada.

Podemos ver entonces que las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental constituyen un plexo normativo que podríamos designar como de fondo y procesal, que los jueces están obligados a cumplir en todo el territorio nacional. En efecto, se ha enfatizado que, dentro de la LGA, hay normas procesales de presupuestos mínimos de protección ambiental y que, en virtud del principio de congruencia (Artículo 4 de la Ley 25.675), el juez no debe ir en contra de esa normativa superior. Dentro de los presupuestos mínimos están incluidas las normas procesales necesarias para la protección de los derechos ambientales. Se trata de un derecho procesal que permite una interpretación adecuada del derecho sustantivo como de las otras normas procesales (Conf. Rodríguez, Carlos Aníbal, *Introducción al Derecho Procesal Ambiental Argentino*, Ed. La Ley, Asunción, Año XXIX, N° 2, Marzo de 2006, p. 164)<sup>80</sup>.

A modo de ejemplo, en “Asociación de Inquietudes Ciudadanas” el juez explicó que el Congreso de la Nación ha fijado presupuestos mínimos de naturaleza sustancial y procesal o formal, principios que son de aplicación en el ámbito judicial y administrativo. Así, según esta resolución, la LGA ha establecido la tramitación -previa a la ejecución de obras- de los estudios de aptitud ambiental y los lineamientos mínimos de contenido, la competencia judicial, la legitimación procesal, los efectos de la cosa juzga-

<sup>79</sup> CSJN, 19/12/2008, “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).

<sup>80</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes, Sala IV, del 10/10/2007 en “Cosimi, María del Carmen c. Dirección Provincial de Energía de Corrientes”, Publicado en: LLLitoral 2008 (febrero), 71; Cita Online: AR/JUR/7853/2007.

da y las facultades del juez -de neto corte activista- en los procesos ambientales, entre otros aspectos relevantes. No obstante que todas estas regulaciones formales podrían ser consideradas como una invasión a las potestades que son privativas de las provincias, conforme a la tradicional doctrina emanada del Artículo 121 de la CN, se ha admitido la inclusión de normas procesales o administrativas en la legislación nacional de presupuestos mínimos, como una forma de asegurar la eficacia de la legislación<sup>81</sup>.

Por otro lado, siguiendo con los aspectos procesales, debe considerarse especialmente que los presupuestos mínimos han influido en el rol que ejerce la magistratura. En este sentido, en los fallos relevados hemos encontrado el reconocimiento de facultades ordenatorias e instructorias de los jueces, con fundamento en el cumplimiento de los presupuestos mínimos y en virtud de las facultades conferidas en la LGA, así como también en otras leyes de presupuestos mínimos<sup>82</sup>. Precisamente resulta decisivo considerar lo regulado en los Artículos 30 a 33 de la LGA ya mencionados también.

Igual observación merece el ya explicado fallo de primera instancia de la localidad de San Nicolás “Carrasco”<sup>83</sup>, en donde se detallaron algunas conclusiones acerca de temas que versan sobre legitimación. Como se indicó, en esta resolución se recuerda que

---

<sup>81</sup> Conf. Esain, José Alberto, op. cit. p. 266; Kemelmajer de Carlucci, Aída, Acad. Nac. de Derecho 2006 (julio), 02/10/2006, p. 1; Cámara Federal de La Plata, Causa “Asociación para la protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica ‘18 de Octubre’ c. Aguas Argentinas SA y otros”, Sent. del 8/VII/2003, Consid. 17). / Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso administrativo N° 1 de La Plata del 16/03/2015 en “Asociación Inquietudes Ciudadanas c. OPDS s/ acción sumarísima”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/4148/2015.

<sup>82</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala II, del 26/10/2004 en “Di Dio Cardalana, Edgardo y otros v. Aguas Argentinas S.A. y otro”, Publicado en ABELEDO PERROT; Cita Online: 35000876. Juzgado Federal de Quilmes del 06/07/2011 en “Asociación Civil “Organización Ambiental Pilmayqueñ s/medida cautelar”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/29779/2011.

<sup>83</sup> In re “Carrasco, Juan A. y otros...”, ya citado.

son habilitados indistintamente para accionar los afectados, al particular damnificado, al Estado nacional, provincial y municipal, a las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental y el Defensor del Pueblo, siguiendo lo preceptuado en la LFA.

A su vez, en cuanto al acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales, este fallo remarcó que no deben admitirse restricciones de ningún tipo o especie, garantizándose el acceso jurisdiccional sin cortapisa alguna, aplicando claramente así el Artículo 32 de la LGA. Por último, y reforzando la tesis de la ampliación de facultades de la judicatura, refirió que la LGA fija una conducta inquisitiva para el juez actuante, en cuanto a la producción de la prueba, en protección del interés general.

En la causa “Di Dio Cardalana”<sup>84</sup> se remarcó que la LGA otorga a la autoridad judicial amplias facultades, tanto en la esfera cautelar como en relación con la dirección del proceso, concordemente con el principio de prevención que gobierna la materia. De esa manera, se intensifican las facultades ordenatorias e instructorias que las normas procesales ponen a cargo de los magistrados, como así también los deberes de éstos con relación al desarrollo del procedimiento. Entre ellos, el de velar para que en la tramitación de la causa se procure la mayor economía procesal, o tomar las medidas tendientes a evitar la paralización del proceso, de tal forma que, vencido un plazo, se pasa a la etapa siguiente mediante la adopción de oficio de las medidas necesarias. Basándose en tales premisas, resolvió que no rige el instituto de la caducidad de instancia en procesos que versan sobre derechos relativos al medio ambiente y donde está involucrado el derecho público.

De igual modo, cabe mencionar la acción intentada por la Intendencia de Lomas de Zamora y vecinos de la zona contra Aguas Argentinas y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) a fin de que se disponga la recomposición del servicio acuífero y la ampliación de la red cloacal en el municipio. En esta causa, la Sala II de La Plata argumentó que, en tales procesos, el

---

<sup>84</sup> In re “Di Dio Cardalana, Edgardo y otros...”, ya citado.

juez debe instrumentar por sí en forma prioritaria lo necesario para acelerar los términos procesales e impedir la duración prolongada de estos juicios, evitando las presentaciones que busquen retrasar su avance.

Por su parte, en la causa “Biondo”<sup>85</sup> la Cámara Federal sostuvo que la LGA otorga a la autoridad judicial interviniente amplias facultades, como es la de disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. En tal sentido, advirtió que frente a las múltiples normas que regulan la materia ambiental en el derecho positivo argentino, existe una amplia variedad de organismos nacionales, provinciales y municipales que se desempeñan como autoridades de aplicación respecto de la fiscalización, evaluación, conservación y tratamiento de las aguas que nutren al Río de la Plata. Por tal motivo, frente a la grave contaminación alegada que sufre en la actualidad el Río de la Plata requirió a todos los organismos, informes pormenorizados de las acciones realizadas en los últimos cinco años.

También debe reconocerse que ya la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el año 1998 se perfilaba en este sentido cuando en el precedente “Almada”<sup>86</sup> puso en cabeza de la judicatura la efectivización de los mecanismos de prevención de la contaminación ambiental, solución en ese momento trascendente en materia de prevención y evitación del daño ambiental en una causa donde se discutía el cese de la contaminación ambiental imputado a Copetro S.A. por la libranza de elementos contaminantes al exterior y la delegación a peritos de una Universidad Nacional de la tarea de evaluar las emanaciones producidas. Del fallo se concluye la necesidad de que, en el tratamiento de los temas de derecho ambiental, haya una participación activa de la judicatura, la que si bien de alguna manera puede afectar el clási-

---

<sup>85</sup> In re “Biondo, Esteban...”, ya citado.

<sup>86</sup> Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Sent. del 19/05/1998 en “Almada, Hugo N. v. Copetro S.A.” Publicado en: La Ley Online JA 1999-I-259; Cita Online: 990772.

co principio de congruencia, en definitiva se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y la medida de sus requerimientos. La Suprema Corte de Buenos Aires consagró en este fallo el papel del *juez guardián* en la prevención del daño. En el nuevo marco procesal, sostuvo, el juez cumple un papel irrenunciable en cuanto a su participación activa en la evitación del daño ambiental.

En este orden de ideas, la Corte Suprema ha ido delineando también características del régimen jurídico instaurado por la LGA, como un conjunto de disposiciones sustanciales y procesales destinadas a regir las contiendas en las que se discute la responsabilidad por daño ambiental, principios ordenatorios y procesales aplicables a cada caso y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley<sup>87</sup>. Puede verse entonces que la jurisprudencia en materia de activismo judicial ambiental es abundante y variada.

## VII. Reflexiones Finales

Es difícil que del análisis de los fallos relevados surja una sola regla o doctrina judicial en relación a la conceptualización y tratamiento de los presupuestos mínimos ambientales. Se podrían abrir líneas enteras de investigación a partir del desarrollo de cada una de las temáticas mencionadas o a partir de la evolución jurisprudencial de cada uno de los tribunales escogidos. Aun así, como una primera aproximación a la temática, podemos decir que no es frecuente en las decisiones judiciales que aplican leyes de presupuestos mínimos que se aborde de manera directa el alcance o significado de tal concepto.

---

<sup>87</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Sent. del 08/04/2008 en “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c. Provincia de Buenos Aires y otros”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/1694/2008.

La mayoría trata o centra su análisis en el alcance de la competencia para legislar o complementar tales presupuestos, como para juzgar. En este campo, encontramos numerosos pronunciamientos relativos a cuestiones de competencia, especialmente al ser ésta una materia específicamente regulada por esta normativa. A su vez, la competencia legislativa predomina en planteos de inconstitucionalidad, tanto de normas locales (provinciales y comunales), como planteos que atacan a las mismas leyes de presupuestos mínimos (especialmente en materia de agua y glaciares).

Volviendo a los problemas de conceptualización, la mayoría de los pronunciamientos se limita a citar textualmente al Artículo 41 de la CN, señalando que *corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales*. Aun así, algunas decisiones se han aventurado a definir el término mínimo, siendo también especialmente importante la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno al término complementar: *“agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”*.

Por otro lado, creemos que la diferenciación entre leyes de presupuestos mínimos y leyes que solo contienen presupuestos mínimos en alguno de sus artículos, no necesariamente es fruto de un abordaje deliberado de los jueces sobre esta temática (salvo excepciones), sino que muchas veces puede llegar a ser por desconocimiento sobre la relevancia de hablar en uno u otro sentido. No hemos encontrado muchas resoluciones que aborden de manera directa y clara esta diferenciación, mayormente tratada por la doctrina.

Por último, del análisis de los fallos relevados, cabe remarcar la fuerte influencia que han tenido las leyes de presupuestos mínimos sobre aspectos procesales, en dos sentidos. Por un lado, en procedimientos administrativos provinciales, como por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental. Por el otro, puede verse cómo estas normas han introducido fuertes modificaciones en los procesos judiciales, órbita predominantemente provincial, espe-

cialmente en materia del rol del juez, carga de la prueba, acceso a la justicia, y legitimación. Las cuestiones de competencia judicial, a más de ser un tema procesal, reflejan también cómo ha ido evolucionando la opinión de los jueces en torno al ámbito de actuación de los poderes judiciales nacional y provinciales, tema éste de fuerte raigambre constitucional y política.

### VIII. Bibliografía

- ESAÍN, J. (2004) El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675. Abeledo Perrot on line, SJA 7/1/2004 JA 2004I776, 0003/010300
- FRIAS, P. citado por Pardo, M. L. (2015). *Presupuestos mínimos ambientales*, publicado en la Ley Online: AR/DOC/820/2015.
- JULIÁ, M. S, (2008) El abordaje jurídicos de problemas ambientales, *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- JULIÁ, M.S (2007) ¿Cuáles son los límites para dictar presupuestos mínimos ambientales?, En *Anuario X del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Córdoba: 2007.
- LORENZETTI, R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*, Buenos Aires: Ed. La Ley.
- LORENZETTI, R. (2010) *Justicia Colectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- YUNI, J. & Urbano, C. (2003) *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas.



---

CAPITULO  
IV

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

*Coordinadora:*  
*María Eugenia Pérez Cubero*

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

---



## RESUMEN

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

## PALABRAS CLAVES

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

## I. Aspecto metodológico

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

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

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

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

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

- Analizar el impacto político de los presupuestos mínimos ambientales como nuevo material normativo en el sistema jurídico, político e institucional argentino.

- Determinar y caracterizar las discusiones y debates que emergen en cuanto a su alcance, complemento, posibilidad de reglamentación y límites.

- Releva los proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales y analizar las temáticas que se pretende regular bajo esta nueva modalidad de normas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Dimensiones analíticas

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

## A. Parte General

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **B. Dimensión Jurídica**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1) Ley De Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios N<sup>o</sup> 25.612**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3) Ley General del Ambiente Nº 25.675

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

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

- Respecto a la información ambiental, la ley dispone que *la autoridad de aplicación* (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>88</sup>) deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que se instrumentará a través del COFEMA. Asimismo, las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que

---

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

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

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

#### **4) Régimen de Gestión Ambiental de Aguas Ley Nº 25.688**

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

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

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

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

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

- La ley no instituye régimen de responsabilidad.

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

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

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

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

## 6) Ley Integral De Gestión De Residuos Domiciliarios Nº 25.916

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **10) Sistema Federal de Manejo del Fuego Ley Nº 26.815**

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

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

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

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

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

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

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

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

### C) Dimensión Política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Ley General del Ambiente N° 25.675**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

identificación de la información requerida y del o los solicitantes residentes, sin necesidad de acreditar razones ni interés legítimo<sup>89</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **10. Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego**

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

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

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

#### **D. Dimensión Institucional**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **E. Dimensión Participativa**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Creador:** Santilli, Diego Cesar.

**Bloque:** Pro y Unión por Entre Ríos

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

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

**Creador:** Montero Laura Gisela

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

**3. GIMENEZ:** *Reproduce el proyecto de ley modificando la ley 26.331 - Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos - Respecto de modificar el coeficiente de ocupación de Bosques Nativos. (REF. S. 1189/12)*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 05/03/2014

**Creador:** Giménez, Sandra D

**Bloque:** Frente Renovador de la Concordia Misiones

**4. PEREYRA Y CREXELL:** *Estableciendo los presupuestos mínimos de protección y conservación de la flora silvestre autóctona.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 05/03/2014

**Creadores:** Pereyra, Guillermo Juan / Crexell, Carmen Lucila

**Bloque:** Movimiento Popular Neuquino. Neuquén

**5. DI PERNA:** *incorporando el Artículo 4 bis a la ley 22.190 -régimen de prevención y lucha contra la contaminación de aguas- respecto de la contratación de un seguro de caución por daño ambiental por parte de los buques de transporte de hidrocarburos.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 05/03/2014

**Creador:** Di Perna, Graciela Agustina

**Bloque:** Frente por la Integración Chubut

**6. SANZ:** *De presupuestos mínimos para el reciclado de envases PET, el uso sustentable de los mismos y sus residuos.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 08/05/2014

**Creador:** Sanz, Ernesto Ricardo

**Bloque:** Alianza Frente Cívico Federal Ucr-Confe. Mendoza

**7. MORALES:** *Reproduce el proyecto de ley estableciendo un marco de presupuestos mínimos en torno a la minería a cielo abierto (Ref. S-271/12).*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 20 /03/2014

**Creador:** Morales, Gerardo Rubén

**Bloque:** Unión Cívica Radical. Jujuy

**8. DI PERNA:** *Proyecto de ley Estableciendo Presupuestos Mínimos Protección Ambiental para Regular el uso de bolsas para el Transporte Post Venta de Mercaderías.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 28 /05/2014

**Creador:** Di Perna, Graciela Agustina.

**Bloque:** Frente por la Integración Chubut

**9. LATORRE:** *Sobre uso sustentable de envases PET de bebidas y sus residuos y presupuestos mínimos para su reciclado.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 21 /05/2014

**Creador:** Latorre, Roxana Itatí

**Bloque:** Alianza Santa Fe Federal. Santa Fe

**10. DI PERNA:** *Proyecto de Ley Estableciendo presupuestos mínimos de protección ambiental para regular el uso de bolsas para el transporte post venta de mercaderías.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 06 /06/2014

**Creador:** DI PERNA, Graciela Agustina

**Bloque:** Frente por la Integración Chubut

**11. MORANDINI:** *Proyecto de Ley Reproduce el proyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad (Ref. S-1522/11).*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 18/06/2014

**Creador:** Morandini, Norma Elena

**Bloque:** Alianza Frente Cívico. Córdoba

**12. SANTILLI Y MICHETTI:** *Proyecto de Ley de presupuestos mínimos sobre la gestión integral de residuos de pilas y baterías primarias y secundarias en el marco de la responsabilidad extendida del productor.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 25/08/2014

**Creadores:** Michetti, Marta Gabriela / Santilli Diego Cesar

**Bloque:** Alianza Unión Pro. Ciudad Autónoma De Buenos Aires

**13. ODARDA:** *Proyecto de Ley Estableciendo el régimen de presupuestos mínimos para la preservación, protección y uso racional sostenible de “acuíferos”.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 25/08/2014

**Creador:** Odarda, María Magdalena

**Bloque:** Alianza Frente Progresista. Rio Negro

**14. MENEM:** *Proyecto de Ley Sobre régimen de presupuestos mínimos para la gestión de envases y residuos.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 01/09/2014

**Creador:** Menem, Carlos Saúl

**Bloque:** Alianza Frente Popular Riojano. La Rioja

**15. JUEZ:** *Proyecto de Ley Modificando la ley 25.675 - Política ambiental - respecto de incorporar la evaluación de impacto en salud.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 23/10/2014

**Creador:** Juez, Luis

**Bloque:** Alianza Frente Cívico. Córdoba

**16. ODARDA:** *Proyecto de Ley Modificando el Artículo 29 de la ley 25.675 - Política ambiental- respecto de la exención de responsabilidad.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 23/10/2014

**Creador:** Odarda, María Magdalena

**Bloque:** Alianza Frente Progresista. Rio Negro

**17. NEGRE DE ALONSO:** *Proyecto de Ley Incorporando un párrafo al Artículo 6<sup>a</sup> de la Ley 25.831- Régimen de acceso a la información pública ambiental - acerca de la obligación de diseñar y utilizar indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 23/10/2014

**Creador:** Negre de Alonso, Liliana Teresita

**Bloque:** Alianza Compromiso Federal. San Luis

**18. NEGRE DE ALONSO:** *Proyecto de Ley Agregando el inciso j) al Artículo 25 de la ley 25.916 - Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, estableciendo la obligación de diseñar y utilizar indicadores de aplicación y cumplimiento de la presente ley.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 23/10/2014

**Creador:** Negre de Alonso, Liliana Teresita

**Bloque:** Alianza Compromiso Federal. San Luis

**19. PEREYRA:** *Proyecto de Ley Sobre presupuestos mínimos de valorización de residuos.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 23/10/2014

**Creador:** Pereyra, Guillermo Juan

**Bloque:** Bloque: Movimiento Popular Neuquino. Neuquén

**20. MORANDINI:** *Proyecto de Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de la calidad acústica.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 11/03/2015

**Creador:** Morandini, Norma Elena.

**Bloque:** Alianza Frente Cívico. Córdoba

**21. CREXELL:** *Proyecto de Ley Estableciendo el marco general de la garantía financiera obligatoria, prevista en el Artículo 22 de la ley 25.675 (General de ambiente).*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 18/03/2015

**Creador:** Crexell, Carmen Lucila

**Bloque:** Movimiento Popular Neuquino. Neuquén

**22. ODARDA:** *Proyecto de Ley sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para la actividad minera.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 18/03/2015

**Creador:** Odarda, María Magdalena

**Bloque:** Alianza Frente Progresista. Rio Negro

**23. LINARES:** *Proyecto de Ley sobre presupuestos mínimos para la conservación de los suelos y la recuperación de sus capacidades productivas.*

**Fecha de ingreso Mesa de Entrada:** 26/03/2015

**Creador:** Linares, Jaime

**Bloque:** Frente Amplio Progresista. Buenos Aires

Estos son los diferentes proyectos de ley, que fueron ingresados a la cámara de Senadores para su discusión, desde comienzo del año pasado, hasta marzo del corriente año.

#### **IV. Implementación de los presupuestos mínimos ambientales en las provincias: Las herramientas de gestión en la provincia de Córdoba como estudio de caso. Normativa general ambiental**

La Constitución de la provincia de Córdoba tiene varios dispositivos vinculados con la protección del medio ambiente, entre ellos podemos nombrar al Artículo 11, el Artículo 66 que conforma el capítulo tercero de ecología de la misma, también podemos encontrar entre ellos, al Artículo 68 que habla de los recursos naturales de la provincia y que con respecto al agua en su tercer párrafo prevé que: “Las aguas que sean de dominio público y su aprovechamiento están sujetas al interés general. El Estado reglamenta su uso racional y adopta las medidas conducentes para evitar su contaminación”. En el mes de Junio de 2014, Córdoba sanciona la Ley 10.208 de “Política Ambiental en la Provincia de Córdoba”. Esta ley complementa los presupuestos mínimos de la Ley General de Ambiente -25.675- y los preceptos constitucionales. Se incorpora al marco normativo vigente en la provincia Ley Nº 7343, normas concordantes y complementarias-, modernizando y definiendo los principales instrumentos de política y gestión ambiental. Establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos.

### a) PCBs

En la provincia de Córdoba no se ha dictado legislación en lo referido a PCBs. Sin embargo, en mayo de 2002, se inició el “Programa Córdoba libre de PCBs” cuyo objetivo fue concretar en el término de un año, la verificación y certificación de cada uno de los equipos instalados en sitios públicos o privados y lograr un manejo adecuado y racional de todos los residuos resultantes.

Este programa dispone un plan de acción a los fines del logro del objetivo propuesto:

- Información por parte de los organismos y empresas involucradas a la Agencia Córdoba DACyT acerca de la ubicación e identificación de cada uno de los equipos contaminados;

- Realización, por parte de la Agencia Córdoba Ciencia, de un chequeo de los equipos y los análisis de las muestras en la unidad CEPROCOR, colocando una oblea que indique “libre de PCB” en aquellos equipos cuya concentración es inferior a 50 ppm;

- Control de la gestión de los equipos cuyo contenido supere las 50 ppm de PCB a cargo de la Dirección de Ambiente;

- Depósito de los residuos derivados de esta gestión en un predio con todas las normas de protección, hasta que se implemente su traslado definitivo;

- Reemplazo definitivo de todo equipo que supere las 50 ppm de PCB; Difusión en forma interna y a la opinión pública de todo lo realizado, avances y dónde acudir en caso de consultas.

Para realizar la gestión y manejo de PCB en todo el ámbito de EPEC se conformó mediante Resolución N° 70310 una comisión interdisciplinaria de Manejo de PCB.

## b) Aguas

A su vez, desde la normativa ambiental provincial, las aguas encuentran recepción en la Ley 7343<sup>90</sup> de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, en su capítulo II que es de las aguas, que es a partir del Artículo 9 y siguientes. Allí se prevé que se establecerán criterios para proteger y mejorar las organizaciones ecológicas y la calidad de los recursos hídricos de la provincia.

Por su parte, la Ley 6964<sup>91</sup> de áreas naturales de la provincia, en sus Artículos 47 y siguientes regula el régimen de las reservas hídricas. Se consideran tales las áreas: a) Que posean cuencas de captación o reservorios hídricos, insertos en ambientes silvestres, que califiquen su especial significación ecológica o turística y b) Que sean declaradas como tales (Artículo 47).

En lo que se refiere a legislación específica del agua como elemento a regular, la provincia de Córdoba cuenta con un Código de Aguas (Ley provincial 5589), que es quien tiene la aplicación directa en los temas relacionados con el riego, el uso de agua subterránea, y demás temas relacionados, dentro del territorio provincial; además de contar con la Ley Orgánica de la Dirección de Agua y Saneamiento (D.A.S., hoy Di.P.A.S.), que es la Autoridad de Aplicación del mencionado Código. El mismo establece una regulación completa y minuciosa del recurso agua. Está dividido en ocho libros.

En su dimensión jurídica<sup>92</sup> el tratamiento del agua en la provincia es *explícita*, ya que el código regula la política que se llevara adelante para la gestión de la misma y esto lo podemos ver en los Artículos 1, 2, 3 y 4 de dicho código, en los cuales establece el objeto de regulación y cuál será la autoridad de aplicación de

---

<sup>90</sup> Ver Ley N° 7343. *Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente*. Fecha de sanción: 29-08-1985. Publicación: B.O. 27-09-1985.

<sup>91</sup> Ver Ley Provincial N° 6964.

<sup>92</sup> Ver Ley provincial N° 5589. Código de aguas para la provincia de Córdoba.

la misma y cuales usos son los que estarán regulados y también una visión implícita ya que el código regula la contaminación de aguas y las sanciones que conlleva dicha contaminación en sus Artículos 183, 184, 185, 186 y 187. Es por esto que con lo que respecta a la Ley General del Ambiente posee la misma regulación explícita e implícita.

En cuanto a los sujetos obligados podemos decir, según el articulado, que es de sujeto compuesto y de pluralidad disyuntiva, ya que tenemos la regulación del uso múltiple como proclama el Artículo 5 y régimen de uso de aguas privadas en su Título IV que está formado por los Artículos 15, 16, 17 y 18.

En cuanto a las obligaciones que plantea el código debemos ir viendo cada uso en particular, pero para no hacer tan extensivo este escrito, diremos, en aspectos generales que las obligaciones que plantea el código en cada uso que se le da al agua son de ejecución diferida, porque para el uso del agua se necesitan de permisos e inscripciones en el ente regulador para el control del uso de la misma y de ejecución única, ya que una vez cumplimentados los requisitos solicitados por la ley se puede hacer uso de ella.

En cuanto a la prestación podemos decir que es siempre positiva, ya que se trata del uso de la misma y de naturaleza de dar, hacer y no hacer. Ya que dar agua y darle un uso, hacer buen uso de la misma y no hacer mal uso de la misma o contaminarla, que eso sería motivo necesario para quitar los permisos de uso (Título II del Libro V Contaminación).

Los actores implicados tenemos a la Provincia, prestadores privados, cooperativas y municipios. En lo que respecta a la responsabilidad, la misma es administrativa, solo plantea multas para las sanciones, según los establecido en su Libro VIII.

En lo que respecta a su dimensión política, sus instrumentos de implementación son los permisos administrativos y se establece un régimen de registro y catastro de aguas, que deberá llevar a cabo la autoridad de aplicación.

En lo referente a la dimensión institucional, podemos decir que la autoridad de aplicación, salvo los casos especialmente pre-

vistos, será autoridad de aplicación la Dirección Provincial de Hidráulica (Artículo 4). Este organismo tiene un nivel de especificidad alto, la misma depende del Ministerio de Agua, Ambiente y servicios Públicos, este organismo tiene una jerarquía ambiental alta. Este código para el uso del agua exige a la autoridad de aplicación el uso de registros y catastro de aguas, según su Título V.

### **c) Residuos domiciliarios**

En relación a esta temática, en el año 2003 la provincia de Córdoba sancionó la Ley N° 9088 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y residuos asimilables a los RSU, la cual, conforme lo establece su Artículo 2, es de aplicación a la generación, transporte, tratamiento, eliminación y disposición transitoria o final de residuos sólidos domiciliarios, derivados de la poda, escombros, desperdicios de origen animal, enseres domésticos y vehículos en desuso y todo otro residuo de características similares producidos en las actividades urbanas, con excepción de aquellos que por sus características deban ser sometidos a tratamientos especiales antes de su eliminación, tales como los patógenos, radiactivos, peligrosos u otros.

Como instrumento para la implementación de esta ley, el Artículo 9 instituye la creación de una cuenta especial denominada “Fondo de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba”, destinada a la educación ciudadana sobre higiene urbana, participación comunitaria en la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos y Residuos Asimilables a los RSU, e investigación sobre la aplicación de medidas tendientes a la prevención de la producción, el tratamiento de residuos y la protección ambiental. Además, mediante el Artículo 8 se invita a las municipalidades y comunas a integrar entes regionales a los fines del establecimiento de sistemas de gestión de residuos.

La norma otorga a los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba, un plazo de un año a partir de su publicación para realizar las adecuaciones necesarias en sus sistemas de gestión de

Residuos Sólidos Urbanos y Residuos Asimilables a los RSU, y los invita a adherir a sus contenidos (Artículos 13,14 y 15).

Con respecto a la institucionalidad, el Artículo 3 establece que la autoridad de aplicación de la ley es la “Agencia Córdoba Deportes, Ambiente, Cultura y Turismo S.E.M., o el organismo que pudiera reemplazarla en el futuro en sus competencias referidas a la política ambiental de la Provincia”. Actualmente, la autoridad en esta materia es la Dirección de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba.

En este marco legal, surge el Programa Córdoba Limpia, cuyo plan de acción consiste en:

- Implementación de un Sistema de Gestión Integral de RSU en el territorio de la Provincia de Córdoba.
- Diagnóstico de los sistemas de gestión actualmente aplicados.
- Elaboración de la propuesta técnica del programa y los términos de referencia para la infraestructura básica.
- Proveer la infraestructura básica (Complejos Ambientales, Estaciones de Transferencias y Plantas de Selección).
- Desarrollo de programas de capacitación en la gestión de RSU a técnicos municipales.
- Implementación de un plan de difusión y participación comunitaria (Instituciones Académicas, Ong).
- Erradicación y remediación de los basurales a cielo abierto.

Según datos proporcionados por la página oficial del Gobierno de la Provincia: “Desde su creación, el Programa planificó, financió y construyó una serie de obras y proyectos muy importantes para gran parte de la Provincia como ser: 2 vertederos controlados (Villa Dolores y Cruz del Eje), estación de transferencia de La Falda, plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos en Departamentos Roque Saenz Peña (Laboulaye), Ge-

neral Roca (Huinca Renancó), Calamuchita (San Ignacio), otras en plena construcción como Coronel Moldes y otras menores con participación municipal en Laborde y Alejandro Roca. También se encuentra proyectada una planta de RSU, para el departamento Punilla. (...) Sin embargo, todavía padecemos en el territorio provincial, de más de 300 basurales a cielo abierto, que aún perduran especialmente en localidades y parajes de menor cantidad de habitantes, los cuales merecen ser asistidos con obras y proyectos menores, dado a que se encuentran en lugares distantes o la idiosincrasia del lugar así lo amerita”.

#### **d) Bosques Nativos**

La provincia de Córdoba cuenta con la Ley 9814 de 2010, que establece el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y su Decreto Reglamentario 170/2011, adecuándose así a la Ley Nacional 26.331. Además siguen vigentes en la provincia la Ley Forestal 8066 de 1991 modificada por la Ley 8311 (1993) y 8749 (1999), y la Ley 9219 de 2005 que Prohíbe el desmonte total de bosques nativos por diez años. La institución en el tema es la Dirección de Áreas Protegidas, Bosques y Forestación, dependiente de la Dirección General de Recursos Naturales, dentro de la Secretaría de Ambiente y, desde el año 2011, dentro del Ministerio de Agua, Ambiente y Energía (desde 2014, Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos).

#### **e) Actividades de quema**

No se encuentra regulado en la provincia el control de las actividades de quema en forma específica, no obstante, la Ley N° 8751 de Manejo del Fuego contiene en su articulado normas referidas a esta temática. Es así como el Artículo 3 de la mencionada Ley determina que la autoridad de aplicación es la encargada de autorizar, a modo de excepción, la utilización del fuego en quemadas controladas y prescritas, y establece la prohibición de otor-

gar dicha autorización sobre áreas naturales, reservas y bosques naturales o implantados. Asimismo, el Artículo 12 dispone cuáles son los requerimientos que deben cumplimentarse para la realización de las quemas (autorización; comunicaciones previas; recursos humanos y equipos necesarios; supervisión y control técnico).

### **f) Glaciares y Ambiente Periglacial**

Con lo que respecta a la Ley Nacional 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, en Córdoba no hay leyes ambientales que regulen estos temas.

### **g) Manejo del Fuego**

Córdoba cuenta con la Ley 8751 de 1999, modificada en 2003 por la Ley 9147, la cual establece las acciones, normas y procedimientos para el manejo del fuego. Establece la elaboración de un Plan Anual de Prevención y Lucha contra el Fuego en Áreas Rurales y/o Forestales y del Mapa de Zonificación de Riesgo de Incendio. Además un Fondo para la Prevención y Lucha Contra el fuego.

## **V. Reflexiones finales**

A partir del análisis de las leyes de presupuestos mínimos de protección que hemos abordado, desde una perspectiva ambiental del derecho, intentamos desafiar el estudio jurídico positivo solo centrado en el aspecto normativo, mirando reflexiva y críticamente el contexto político e institucional que dieron el marco propicio para su aprobación y sanción.

Desde esa mirada, podemos observar que a partir de la instauración del nuevo orden jurídico ambiental en el sistema argentino en el año 1994, se inicia un sector de competencias para legislar

con un nuevo material normativo en el ordenamiento jurídico nacional y la incorporación de estas leyes al sistema no ha sido pacífica ni uniforme generando debates y discusiones en la doctrina.

En orden cronológico, fue la tercera ley de presupuestos mínimos, la Ley General de Ambiente 25.675, la que vino a reconstruir el sistema jurídico ambiental y componer el escenario legal de esta nueva tipología de normas. La importancia de esta ley general se manifiesta al otorgar a sus disposiciones el carácter de orden público y establecer que sus disposiciones se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica.

En este orden, la Ley General del Ambiente (LGA) ha resultado ser a ley marco a la que le siguen, en orden lógico, el resto de las leyes sectoriales, específica (Artículo 3), particulares (Artículo 12) o especiales (Artículo 34). Ello significa que el legislador diseñó el edificio de presupuestos mínimos con dos tipos de normas infra constitucionales de presupuestos mínimos, aunque con igual jerarquía: la ley marco que irradia a todas las otras leyes especiales de presupuestos que deberían implementar con un desarrollo detallado cada uno de los instrumentos de aquella.

De ser esta la interpretación exegética, deberían legislarse mediante normas de presupuestos mínimos, por ejemplo, temas como la evaluación de impacto ambiental o el fondo de compensación ambiental, en lugar de ser desarrollados en cada una de las leyes sectoriales, reiterándose el contenido al respecto sobre estos instrumentos y herramientas.

Es decir que de esta ley marco deberían haberse desprendido, en un sistema coherente y coordinado, todas las demás normas sectoriales de presupuestos mínimos, referidos a cuestiones puntuales o a la protección de medios naturales específicos. ¿Qué ocurre con las dos leyes (GIRIAS y PCBs) que fueron sancionadas de modo previo a la LGA? Son de presupuestos mínimos porque así lo señalan en su objeto jurídico protegido, y luego de la LGA deberán ser interpretadas y aplicadas desde los principios y las disposiciones contenidas en aquella. Un caso a señalar es el de la Ley de Residuos Industriales, que tal como se encuentra formulada y según la opinión de Valls que traemos a colación, parecie-

ra desplazar la posibilidad de regular, por vía de norma sectorial específica, la contaminación hídrica o la contaminación del aire. Por ello, los proyectos de ley de presupuestos mínimos en materia de calidad de aire, por ejemplo, o bien son redundantes o bien obligarían a modificar a la Ley 25.612, eliminando las referencias a residuos gaseosos o a vertidos líquidos.

¿Qué se entiende entonces por presupuestos mínimos, cuál es su alcance y cuáles sus límites? La respuesta a estos interrogantes puede ser esbozada desde dos perspectivas diferentes: Desde una mirada formal del elemento presupuesto mínimo, considerándolos como línea de base para todo el territorio de la Nación; o desde una concepción sustancial de los presupuestos mínimos de protección ambiental, para garantizar la capacidad de carga de los ecosistemas y la dinámica de los sistemas ecológicos.

No es conteste ni pacífica la doctrina y se discute su soporte instrumental: ¿Los presupuestos mínimos solo pueden estar contenidos en leyes emanadas del Congreso? o ¿En el marco de los presupuestos mínimos se permite la delegación reglamentaria del Legislativo en favor del Ejecutivo? Al respecto, con una postura restrictiva (Quiroga Lavié, Bidart Campos, Días Araujo, Provincias COFEMA –Res. 92/2004). Con una postura amplia (Walsh, Cafferatta, Esain, opinión mayoritaria en el Taller de Presupuestos Mínimos de la FARN, SAYDS).

Al principio, vimos el concepto constitucional del Artículo 41 CN que nos dice: “Corresponde a la Nación dictar las *normas que contengan los presupuestos mínimos* de protección ambiental”. Luego, vimos el concepto legal de la LGA: “Se entiende por presupuesto mínimo (...) a toda *norma* que conceda una tutela ambiental *uniforme o común* para todo el territorio de la Nación (...)”. Podemos extraer de lo citado que los presupuestos mínimos son un contenido y no una ley en cuanto tal (no dice ley de presupuestos mínimos), por ello y porque refiere a normas en sentido genérico y no a leyes, interpretamos que los presupuestos mínimos de protección ambiental pueden estar contenidos en instrumentos legales o reglamentarios. Esto en virtud de que para los contenidos técnicos es más conveniente contar con listados en

anexos que poseen menor rigidez para su actualización, en función de la flecha del tiempo de los conocimientos científicos sobre los riesgos ambientales.

## VI. Bibliografía

- BEC, Eugenia y FRANCO, Horacio J. (2005) *Comentarios a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para la Gestión integral de Residuos Domiciliarios 25.916 (LRD)*. Revista de Derecho Ambiental N° 1. LexisNexis.
- BIDART CAMPOS, Germán (2001) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*. T.1-B. Ediar.
- BRAÑES Raul (2001) *Informe sobre el desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano. Su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el desarrollo*. PNUMA.
- CASSAGNE, J. C. (1995) “Sobre la protección ambiental” en: CAFFERRATTA, N. (Dir.) *Revista La Ley N° 233*. 1ª ed. La Ley. INFOJUS. Buenos Aires.
- DEL CAMPO, Cristina (2004) “Un Nuevo Desafío Municipal: Las Nuevas Leyes de Presupuestos Mínimos **¿Por dónde comenzar?**”. En: *VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*. UCC-UNC-UIA. Córdoba.
- DI PAOLA, Ma. Eugenia (2010) *La protección de los glaciares y el ambiente periglacial: Un hito legislativo*. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- DI PAOLA, Ma. Eugenia y SABSAY, Daniel (2008) *Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina*. Rubinzal – Culzoni. Santa Fe. Argentina.
- ESAIN, JOSE A. (2007) “La constitución sostenible”. En: MONJEAU Adrián (ed.) *Conocimiento para la transformación*. Serie MIRA, volumen 2. Ediciones de la Universidad Atlántida Argentina.

- ESAIN, J. A. (2008) “Competencia para legislar” en: *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuesto mínimos de protección*. 1º ed. AbeledoPerrot. Buenos Aires.
- GARRE, Diego M. (2005) *Presupuestos mínimos de Protección Ambiental*. Facultad de Derecho. Universidad Abierta Interamericana. Accesible en el siguiente enlace web (20-08-2015): <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC063772.pdf>
- GELLI, Ma. Angélica (2006) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- JULIÁ, M. S. (2005) “Algunas estrategias en la construcción de un nuevo esquema jurídico ambiental” en: CAFFERATTA, N. (Dir.) (2011) *Summa Ambiental*. Tomo I. Cap. I. RDAmb. 8-25. AbeledoPerrot. Buenos Aires.
- JULIÁ, M. Y FOA TORRES J. (2011) “La operacionalización de conceptos para el análisis empírico de la formulación de políticas públicas ambientales “en: *XII Congreso Nacional y Latinoamericano de Sociología Jurídica*. La Pampa. SASJU.
- JULIÁ, M., del CAMPO C., FOA TORRES J. (2009) *La institucionalización ambiental en Argentina*. Lerner; Córdoba.
- JULIÁ, Marta S. (2010) *La ley de protección del bosque nativo en Argentina: Algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación*. UNC.
- JULIÁ, Marta S. (2015) *La Institucionalidad Ambiental actual en Argentina 2009-2014*. Cap II. II. Narvaja Editor. Unquillo. Córdoba.
- JULIÁ, Marta S., DEL CAMPO, Cristina, FOA TORRES, Jorge (2013) *Formulación de Políticas Públicas Ambientales. Los casos de Aguas, Bosques Nativos y Residuos Peligrosos*. Lerner SRL. Córdoba. Argentina.
- LOPEZ ALFONSIN, Marcelo A. (2008) “Los presupuestos Mínimos de Protección Ambiental son Leyes Especiales”. Pags. 938 a 943. En: GENTILE, JORGE H. (Comp.). *El poder Legislativo. Aportes para*

- el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Konrad - Adenauer - Stiftung E. V. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Montevideo. Uruguay.
- NONNA, S. (2011) “Título I: Presupuestos Mínimos de protección ambiental en Argentina” en: NONNA, S., DENTONE, J. M., WAITZMAN, N. Et Al. *Ambiente y Residuos Peligrosos*. Ed. Estudio. Buenos Aires.
- NONNA, S., CORIA S., DEVIA, L. Et. Al. (2008) *La protección ambiental en las normas del nuevo milenio. Un nuevo rumbo. El nuevo Rumbo Ambiental*. Ed. Ciudad Argentina.
- NONNA, Silvia (2004) “Principios de reglamentación de las Leyes de Presupuestos Mínimos del Ambiente”. Pags. 71 a 108. En: CAFFERRATA Nestor A. (Dir.) *Revista de Derecho Ambiental N° 0*, LexisNexis, Instituto El Derecho por un Planeta Verde. Argentina.
- QUIROGA LAVIE, Humberto (1996) *El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional*. B-950. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- ROSATTI Horacio D. (2004) *Derecho Ambiental Constitucional*. Ed Rubinzal- Culzoni. Santa Fe. Argentina.
- SABSAY, Daniel A. (Dir.) (2003) *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación I*. Fundación Ambiente y Recurso Naturales FARN. Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza UICN. Buenos Aires. Argentina.
- TAWIL, Guido S. (1995) “La Clausula Ambiental en la Constitución Nacional”. En: CASSAGNE, Juan C. (Dir) *Estudios sobre la Reforma Constitucional*. Depalma. Buenos Aires. Argentina.
- VALLS, Mario F. (2012) *Presupuestos Mínimos Ambientales*. Astrea. Buenos Aires. Argentina.

**Páginas web consultadas (Septiembre, 2015):**

- <http://www.greenpeace.org.ar/blogbosques/>
- <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-agua-ambiente-y-servicios/organigrama/>

- <http://ecofield.com.ar/blog/bifenilos-policlorados-pcbs-la-necesidad-de-una-politica-de-estado/>
- <https://www.unglobalcompact.org/participation/report/cop/create-and-submit/detail/877>
- <http://periodismoambiental.blogspot.com.ar/2010/05/cordoba-aun-no-resuelve-el-problema-de.html>
- <http://www.cba.gov.ar/27021-2/>
- [http://www.secretariadeambiente.cba.gov.ar/Pro\\_Cordoba\\_Limpia.htm](http://www.secretariadeambiente.cba.gov.ar/Pro_Cordoba_Limpia.htm)
- <http://www.cba.gov.ar/programa-cordoba-limpia/>



---

CAPITULO

V

DERECHO  
COMPARADO:  
ESTRUCTURA DE LA  
POLÍTICA AMBIENTAL  
EN PAÍSES DE LA  
UNASUR DESDE LA  
VISIÓN DE LA  
CIENCIA DEL  
DERECHO

*Coordinadores:  
Natalia Conforti  
y Carolina López Flores*

*Autores:  
Natalia Conforti,  
Carolina López Flores,  
Rocío Loza Serra,  
María Victoria Sibilla y  
María Carolina Ulla*

---



## RESUMEN

El presente capítulo analiza la estructura de la política pública ambiental de Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Chile, Uruguay, Brasil y Colombia. La elección de los países analizados se hizo en base a los países integrantes de la UNASUR. No se analizaron Venezuela, República Cooperativa de Guyana y República de Suriname ya que se propone realizar dicho análisis en posteriores trabajos. El propósito fue examinar y alcanzar a una primera aproximación de la actualidad ambiental en la región. La investigación tuvo como punto de partida tres ejes: Formas de Estados, Principios ambientales e Institucionalidad ambiental. Si bien los ejes que se tomaron parecen ser concluyentes, un análisis histórico y político demuestra que son procesos complejos en constante evolución. El análisis de la política pública ambiental se hace desde la perspectiva del derecho teniendo en cuenta las estructuras del estado y la legislación vigente, que influyen en la protección y en el diseño de políticas públicas de temática ambiental y conexas.

## PALABRAS CLAVES

Política Ambiental; Derecho Comparado; UNASUR; Formas de Estados; Principios ambientales; Institucionalidad ambiental.

## I. Introducción

Para comenzar el análisis de la estructura de la política pública ambiental en países de Latino América debemos tener en cuenta que la terminología, “*presupuestos mínimos*”, no es empleada por todos los países de Latinoamérica sino, solo por Argentina, cuyo país fue analizado detalladamente en los capítulos anteriores. En diferentes países de Latinoamérica se emplea la expresión “*ley general del ambiente, ley de gestión ambiental o política ambiental*”. Para este análisis hemos equiparado las terminologías ya que todas implican analizar la política ambiental dispuesta en cada Estado. El presente capítulo examina la estructura de la política pública ambiental de Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Chile, Uruguay, Brasil y Colombia.

Las leyes de presupuestos mínimos o leyes generales del ambiente brindan una protección ambiental que puede ser manifestada en formas muy diversas. Lo usual es que se realicen acciones en base a la problemática que se percibe, por ejemplo, se crean normas, se formulan planes y estrategias, etc. Estas acciones políticas pueden iniciarse en diferentes fuentes tales como cuerpos legislativos, instituciones gubernamentales de nivel nacional, regional, local, o por organizaciones de la sociedad civil. Pueden estar dirigidas a concretar diferentes fines, desde prever, conservar, mitigar a brindar soluciones más integrales y transectorial, de acuerdo a la política de Estado que se adopte.

Al mismo tiempo, el tema ambiental como política pública, en Latinoamérica, es relativamente nuevo y está en constante movimiento, lo cual complejiza su estudio. Es por esto, que la exploración tuvo como punto de partida tres ejes: Formas de Estado, Principios ambientales e Institucionalidad ambiental. No se indagó sobre ejecución de política ambiental como otro eje de estudio, porque dicha investigación implicaría un examen más profundo de procesos administrativos, conflictos sociales y medidas de participación social, entre otros.

A los fines de esclarecer algunos de los conceptos que se utilizaron, conviene explicar que se entiende por forma de gobierno,

por forma de estado y porque serían cruciales estos elementos de caracterización en el trabajo. La forma de gobierno es uno de los elementos que conforman al Estado moderno, ha sido definida como “*el modo de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que lo componen*” (Bidart Campos, 2009). En tanto la forma de estado alude a la configuración territorial del poder político del Estado. Respecto a los países estudiados podemos dividirlos en dos grupos: los países con forma federal y aquellos que tienen una forma unitaria. A su vez dentro de estas estructuras de Estado se diferencia la centralización y descentralización de la estructura. Los países que tiene una forma federal de estado son Argentina y Brasil siendo unitarios el resto de los países en estudio, Paraguay, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. Los países federales, marcan el camino de las políticas públicas ambientales con sentido orientativo (plataforma mínima) a través de leyes generales, esto permite a los niveles inferiores que se adecuen a la legislación nacional progresivamente o bien que dicten su propia norma sin necesidad de ajustarse a la ley general pero sin oponerse (cláusula de garantía constitucional).

En cambio los estados con forma de estado unitaria, cuentan con una administración centralizada de la política ambiental, claramente delimitada por el estado central. Sin embargo, los estados unitarios, descentralizan la gestión de dichas políticas al procurar que los municipios, departamentos o distritos ejecuten la autoridad reglamentaria y ejecutiva en materia de tierra, bosques, áreas protegidas, agua, entre otros. Cabe aclarar que gestión es:

*“Conjunto de acciones que permitan lograr la máxima racionalidad en el proceso de toma de decisión relativa a la conservación, defensa, protección y mejora del ambiente, mediante una coordinada información interdisciplinaria y la participación ciudadana” (Estevan Bolea, 1994).*

Otro de los ejes propuesto para el análisis fueron los principios ambientales sobre los cuales se basan las leyes generales e inferiores y políticas públicas ambientales. Estos principios surgen en la mayoría de los casos de los propios textos constitucionales. Un ejemplo, son los casos de reformas constitucionales recientes,

como Bolivia, Argentina o Ecuador. En tanto las reformas constitucionales de los países examinados fueron realizadas durante la década del 90`, todos ya reconocían implícitamente un esencial principio que adopta el derecho ambiental internacional: el Principio Precautorio. Cabe destacar, que el Principio de Precaución se tuvo en cuenta en la Declaración Ministerial de la Primera Conferencia sobre la Protección del Mar del Norte de 1984, respecto al volcado de residuos tóxicos al océano, manifestando que los Estados no tenían que esperar evidenciar algún tipo de prueba que demostrara el daño para adoptar medidas (Drnas de Clement, 2006).

Si se sigue cierta línea de tiempo, entre los 70` y los 90`, el marco internacional no tuvo casi impacto en las políticas ambientales de Latinoamérica. La legislación estaba dispersa y las estrategias ambientales no estaban integradas a los procesos de desarrollo. Algunas Cartas Magnas aspiraban a reconocer el derecho a un ambiente sano, sin embargo, no se apreciaba ningún tipo de mecanismo administrativo y/o judicial para la protección medioambiental. Había una total falta de cumplimiento de las pocas normas existentes y por sobre todo no se prevenían normas técnicas, parámetros, estándares tecnológicos y normas fiscales con el fin de preservar el ambiente (De la Fuente, s/f). Prácticamente los Estados abrazaban el principio Precautorio como forma de resguardarse a ciertas actividades. A partir de la década del 90`, con el avance de las economías neoliberales y el ultra desarrollismo, el marco ambiental internacional cambia la visión del manejo de los recursos naturales con la Cumbre de Río 92`. Así, con disputas emergentes se corporizan los conflictos sobre la propiedad privada y la propiedad colectiva, se identifican con claridad las luchas de los pueblos originarios y campesinos despojados de sus tierras. Se pone en agenda del debate público los trasfondos de los modelos económicos, la distribución de la riqueza y la explotación exacerbada de los recursos naturales renovables y no renovables.

En este contexto, la legislación Latinoamericana adopta y desarrolla los principios de Río. Los nuevos cuerpos jurídicos se orientarán a resguardar el cumplimiento de leyes ambientales y

darán paso a la concreción de mecanismos de protección y acceso a la justicia ambiental. Las leyes generales asumen la complejidad de problema ambiental no solo por la diversidad de temas que lo componen sino también por las situaciones conflictivas que deben regular. Se consolida cierta tendencia a trascender la tradicional regulación jurídica de recursos naturales para regular normativamente al ambiente como tal y no como un mero recurso. Se comienza a plantear en las normas jurídicas las cosmovisiones filosóficas en juego y se abre paso a una nueva etapa de reconocimiento de derechos humanos relacionados con el ambiente: los derechos colectivos.

Finalmente, se indaga la institucionalidad ambiental de los países. Para este análisis se adoptó la siguiente definición:

*“...se entiende por institución ambiental a aquellas organizaciones públicas formales destinadas a adquirir estabilidad en el tiempo y a gestionar la problemática ambiental de una determinada jurisdicción, conformadas por una variedad de actores, regidas por un determinado marco legal, y situadas en relación a determinados contextos sociales, históricos, políticos y económicos” (Juliá, et. Al., 2015).*

## **II. Estudio Comparativo**

En los apartados siguientes se presentan el estudio descriptivo de los países indicados.

### **1. COLOMBIA Y BRASIL**

#### **a) Antecedentes sobre las formas de Estado, políticas económicas y los modelos de desarrollos vigentes en Colombia y Brasil**

Colombia y Brasil comparten una frontera de 1.600 kilómetros aproximadamente, las primeras marcaciones limítrofes entre

el norte de Brasil y el sur de Colombia fueron realizadas en 1907 y actualmente se demarcan y controlan por la Comisión Mixta de Inspección de Hitos de la Frontera Colombo-Brasileña a través de Conferencias con delegaciones representantes de ambos países (Colombia, Cancillería, 2014). Ambos países se caracterizan por ser republicanos y presidencialistas. La Constitución Nacional vigente en Colombia data de 1991, dicho texto define a este país como una República Unitaria, con divisiones administrativas -políticas llamadas “departamentos”- que al mismo tiempo conforman regiones (geográficas, económicas, culturales). El territorio colombiano abarca 32 departamentos y una ciudad capital (Bogotá), tiene una configuración descentralizada con departamentos que agrupan municipios. Según el Artículo 1:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”* (Constitución de Colombia, 1991).

Brasil se constituye como República, mucho antes, en 1.891. La Constitución vigente fue aprobada por la Convención Nacional Constituyente de 1.984, se promulgó cuatro años más tarde y utiliza el sistema de enmiendas para modificar y expandir aspectos centrales de la Carta Magna, especialmente en lo que atañe a cuestiones económicas. Este país se organiza administrativa y políticamente en 26 Estados (equivalentes a provincias) y un Distrito Federal (Brasilia), sus Estados comprenden municipios, existiendo alrededor de más de 4.400 Concejos Municipales con Cámaras Municipales que actúan conforme una Ley Básica de Municipios. Según el Artículo 1 la República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados, los Municipios y del Distrito Federal, se constituye como Estado democrático de derecho y tiene como fundamentos los siguientes: *“I) a soberanía; II) a ciudadanía; III) a dignidade da pessoa humana; IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V) o pluralismo político”* (Constitución de Brasil, 1988).

Resulta muy ilustrativo a los fines de completar estas definiciones sobre las formas de Estado mencionar brevemente las síntesis de los modelos políticos que tipifica a cada uno de los gobiernos que tienen a su cargo el Poder Ejecutivo Nacional. En el caso colombiano en 1914 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprueba las llamadas Bases del Plan Nacional de Desarrollo tituladas “todos por un nuevo país” que marcarán las decisiones de gobierno hasta 1918. Estas bases sientan los tres pilares fundamentales que necesitan consolidarse en Colombia a la fecha: paz, equidad y educación. Para poder efectivamente cumplir con el Plan se pondrán en marcha estrategias transversales, una de ellas se vincula al tema ambiental: Infraestructura y competitividad estratégica, movilidad social, transformación del campo, seguridad y justicia para la paz, buen gobierno y crecimiento verde como una estrategia envolvente. El propio gobierno reconoce que Colombia todavía no es un líder en reformas ambientales por eso el Plan contiene premisas para conseguir ese objetivo.

Para Lambert y Bulard, Brasil es uno de los países que políticamente comenzó a jugar en las grandes ligas por su participación en el G8 y luego en el G20. Manifestó una fuerte oposición cuando Colombia parecía aceptar la instalación de nuevas bases militares estadounidenses en su territorio, y contra el golpe de Estado de Honduras en 2009. Asimismo, tuvo parte en la construcción de un liderazgo regional independiente de Estados Unidos. Brasil se convirtió en una de las sextas potencias económicas mundiales, pasó de ser, en términos geopolíticos, una potencia emergente a una emergida. El “Brasil da mudança” del Instituto Lula (Lula, s.a) señala que estos doce años del gobierno de Lula y Dilma transformaron radicalmente Brasil, posicionándolo como potencia mundial.

En relación a la cuestión ambiental las cifras que se informan como resultados de la aplicación de la plataforma de gobierno son entre otros:

- Reducción en un 79% el tala indiscriminada en la Amazonia con el control riguroso y ofertas alternativas económicas y sustentables a las poblaciones y gobiernos locales.

- Porcentajes más altos de inversión en fuentes alternativas de energía y construcción de hidroeléctricas, creación de nuevas áreas de conservación ambiental, aumentándose en un 50 % la extensión de áreas protegidas.

- Líderes mundiales en reducción de emisión de gases de efecto invernadero. Entre 2010 y 2013 redujo aproximadamente 650 millones de toneladas de dióxido de carbono por año.

## **b) Mandatos constitucionales sobre el medio ambiente**

La Constitución de Colombia contiene un amplio articulado que regula los derechos, deberes y fenómenos jurídicos vinculados al medio ambiente. Por ejemplo el Artículo 58 garantiza la propiedad privada y establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones, por lo tanto le es inherente una *función ecológica*. Más adelante en el Artículo 79 enuncia el derecho a un ambiente sano y marca el deber del Estado:

*“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.*

En el Artículo 80 instituye la competencia del Estado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, la restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. El deber de cooperación con los países vecinos queda delineado en el párrafo final del mismo artículo: *“Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

El Artículo 95 habla de los deberes de la persona y del ciudadano, entre esos deberes enumera el de *“proteger los recursos*

*culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.*

A los Concejos Municipales (Artículo 313) les corresponde dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Y son los Municipios los que pueden gravar la propiedad inmueble, en tanto la ley destinará un porcentaje de esos tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables conforme los planes de desarrollo de los municipios (Artículo 317). Además por mandato “la dirección general de la economía” estará a cargo del Estado, con lo cual está totalmente habilitado para intervenir en la explotación de los recursos naturales, entre otras cosas, con los objetivos de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Artículo 334).

Del análisis de la normativa constitucional de Colombia surgen algunos principios esenciales como ser: 1) el medio ambiente como patrimonio común, 2) la propiedad es una función social inherente a una función ecológica, 3) el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución, 4) la satisfacción de las necesidades actuales debe realizarse de manera tal que no comprometa la capacidad y el derecho de las futuras generaciones, 5) la diversidad étnica y cultural de la Nación con reconocimiento expreso de la pluralidad y del deber del Estado para con su protección al mismo tiempo que se establece la administración autónoma de los territorios indígenas.

Respecto a la Constitución de la República Federativa de Brasil vigente desde 1988, rescatamos la impronta de reconocimiento de los derechos humanos a lo largo de su texto. Por mandato, es legítimo que cualquier ciudadano proponga acción popular para anular un acto lesivo para el medio ambiente (Artículo 5, Constitución de Brasil, 1988), así como que es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios

proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas (Artículo 23, Constitución de Brasil, 1988)<sup>93</sup>.

Es de destacar, que en pocas constituciones se explicitan los fines del orden económico vinculado a lo ambiental, en el caso brasilero para dicho orden son relevantes entre otros principios: *“defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”*.

El Artículo 225 define el derecho al medio ambiente como un derecho universal, al tiempo que conceptualiza al medio ambiente como un bien de uso común y esencial para la sana calidad de vida:

*“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*<sup>94</sup>.

Así mismo, son trascendentes las disposiciones del Capítulo 8 relativas a los pueblos originarios (Dos Índios), puntualmente el Artículo 231:

*“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bem”*.

Por último las disposiciones respecto a los pueblos originarios de Brasil y los derechos que se les dan se observa que se reconoce su organización social, costumbres, lenguas, creencias tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tales tierras, sólo pueden ser efectuadas con

<sup>93</sup> Véase también el artículo 24 sobre competencias concurrentes.

<sup>94</sup> El texto legal contiene un título específico dedicado Orden Social (Título VIII - Da Ordem Social) y específicamente al medio ambiente (Capítulo VI - Do Meio Ambiente).

autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción.

### **c) Sobre las leyes generales del ambiente, los principios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental**

Los antecedentes en relación a la regulación general del ambiente se remontan a 1974 cuando el Presidente de Colombia, vía Decreto/Ley N° 2811, ponía en vigencia el Código Nacional de los recursos naturales renovables y no renovables y de protección al medio ambiente (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1974). Dicho Código decreta que el ambiente es patrimonio común, por lo tanto el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. Además contenía la regulación sobre los medios de desarrollo de la política ambiental (Parte III), por ejemplo: a) incentivos y estímulos económicos, b) educación ambiental en todos los niveles educativos, c) tasas retributivas de servicios ambientales, d) sistema de información ambiental, e) inversiones estatales financieras en obras y trabajos públicos ambientales, etc.

En el año 1993 se dicta en Colombia la Ley N° 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta misma legislación exige la planificación de la gestión ambiental de proyectos y contiene en su artículo 1° los principios generales ambientales que orientarán la política ambiental. Entre los principios generales se puede enumerar por ejemplo: 1) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 2) las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, 3) en la utilización de los recursos hídricos, el consumo

humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso, 4) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica – con aplicación del principio de precaución, 5) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial y 6) el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

En el año 1994 vía Decreto Nº 1753 se incorpora la licencia ambiental como instrumento de gestión ambiental a la que posteriormente se le adicionan otros permisos y requerimientos sobre los casos en que se debe presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, el Plan de Manejo Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental. Desde 1.999 con la Ley Nº 491 se pone en vigencia un seguro ecológico con la tipificación de los llamados delitos contra los recursos naturales y el ambiente.

Por su parte, Brasil, a través de la Ley Nº 6938 del año 1981 dispone sobre la Política Nacional Ambiental, instituye el Sistema Nacional del Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Medio Ambiente. Dicha política se orienta por la acción gubernamental en el mantenimiento del equilibrio ecológico, considerando el medio ambiente como un patrimonio público a ser necesariamente asegurado y protegido, teniendo en cuenta el uso colectivo. Otros principios rectores son en el caso: la racionalización del uso del suelo, del subsuelo, del agua y del aire; la planificación y fiscalización del uso de los recursos ambientales; la protección de los ecosistemas, con la preservación de áreas representativas; el control y delimitación de las actividades; incentivos al estudio y a la investigación de tecnologías orientadas para el uso racional y la protección de los recursos ambientales; el acompañamiento del Estado de la calidad ambiental; la recuperación de áreas degradadas; la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

Los instrumentos de la política brasilera creados bajo dicha legislación son: a) padrones de calidad ambiental; b) zonificación ambiental; c) evaluación de impactos ambientales; d) licencia-

mento y revisión de actividades efectiva o potencialmente contaminantes; e) incentivos a la producción e instalación de equipos y la creación o absorción de tecnología, con el objetivo de mejorar la calidad ambiental; f) implantación de reservas, parques ecológicos y áreas de protección ambiental por el Poder Público Federal, Estadual y Municipal; g) Sistema Nacional de Informaciones sobre el Medio Ambiente; h) Registro Técnico Federal de actividades e instrumentos de defensa ambiental; i) penalidades disciplinarias o compensatorias al no cumplimiento de las medidas necesarias para la prevención o corrección de la degradación ambiental; j) la creación del Relatório de Qualidade do Meio Ambiente para ser divulgado anualmente por el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables – conforme modificación de 1989; k) garantía de acceso a la información relativa al medio ambiente, siendo obligatorio para el Poder Público producirlas cuando no existieran – incluido en 1989; l) Registro Técnico Federal de actividades potencialmente contaminantes y que utilizan los recursos ambientales; m) instrumentos económicos - como ser “*concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental*” desde el año 2006.

Del sistema jurídico brasileiro se destacan las Leyes Nº 9795 y Nº 9605 sobre educación ambiental y crímenes ambientales con sus respectivas sanciones penales y administrativas.

#### **d) Sobre la institucionalidad ambiental vigente**

En Colombia el organismo público que tiene a su cargo la definición de la política nacional ambiental y ejecución de la misma es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). La institución fue creada por la Ley Nº 99/1993 como Ministerio del Medio Ambiente, luego pasó por diversas etapas de reformulaciones tanto en su estructura, personal, funciones y dependencias. Así por ejemplo en el año 2003 pasó a denominarse por Decreto Presidencial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hasta el año 2011 donde adquirió el nombre que a la fecha tiene. Es-

quemáticamente el organigrama es presentado con una estructura espiralada cuyo centro es ocupado por el Ministro y cuyas élites son las cinco Direcciones, seis Oficinas, la Dirección General de Ordenamiento Ambiental y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental, más dos despachos de funcionarios del Ministerio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015).

En Brasil el Ministerio de Medio Ambiente fue creado en noviembre de 1992 (Ministerio de Medio Ambiente Brasil, 1992). Su misión es promover la adopción de los principios y estrategias para el conocimiento, la protección y recuperación del medio ambiente, el uso sustentable de los recursos naturales y la valoración de los servicios ambientales. También es tarea del Ministerio la inserción del desarrollo sustentable en la formulación de las políticas públicas de manera transversal, participativa y democrática en los diferentes niveles de gobierno y espacios sociales. En el caso brasilero el organigrama es presentado con un esquema verticalista, cuya cabeza titular es el Ministro y a partir de allí se despliegan en jerarquía los diferentes niveles de órganos (más específicos, más o menos colegiados, etc.) y las entidades vinculadas (Ministerio de Medio Ambiente Brasil, 1992).

En mayo de 2003 por Ley la competencia de trabajo del Ministerio y su estructura de organización se conforma con órganos de asistencia directa e inmediata (Gabinete, Secretaria Ejecutiva), otros órganos dependientes que también asisten (Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Departamento de Gestão Estratégica; Departamento de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento; Departamento de Economia e Meio Ambiente; Departamento de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável; Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente), Secretarías específicas (como ser Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano), Órganos Colegiados (por ejemplo el CONAMA) y entidades vinculadas con rasgos de autarquía y empresa pública.

En conclusión, en ambos países a nivel gubernamental la gestión ambiental se realiza a través de instituciones con rangos de Ministerios, en los dos casos se denominan como *de medio am-*

*biente* principalmente, pero a diferencia de Colombia, Brasil presenta una estructura organizacional más compleja y abarcativo de diferentes niveles de toma de decisiones.

## **2. PERÚ**

### **a) Aspectos generales**

Perú es un país ubicado en la parte occidental de América del Sur. Su territorio está atravesado a lo largo por la Cordillera de los Andes en el oeste, con una gran costa sobre el Océano Pacífico, y hacia el este abarca parte de la Amazonía, específicamente de la cuenca del Amazonas. En consecuencia, su geografía se compone de manera diversa por valles, mesetas, altas cumbres, zonas desérticas y selva, lo cual supone una gran diversidad biológica así como de recursos minerales. Si bien se distinguen once ecorregiones, pueden agruparse en tres grandes regiones: Costa, Sierra y Selva, con marcadas diferencias de geográficas y climáticas en cada una.

En ese marco, la economía peruana ha seguido el perfil tradicional de los países latinoamericanos, basándose principalmente en la explotación de los recursos naturales, destacándose los mineros, agrícolas y pesqueros. Tuvo igualmente un período de industrialización pero fracasó debido a la crisis económica en que se sumió el país a finales de la década de los 80, luego de lo cual se impuso una fuerte política neoliberal que continúa hasta la actualidad, volviendo a centrar el desarrollo económico en la explotación de recursos naturales. En el contexto de la década de los 90, se dicta la Constitución de Perú en 1993. En ese contexto se analizará la forma de Estado y la organización de competencias, desde el punto de vista de la materia ambiental.

### **b) Estructura político-administrativa de Perú**

La discusión sobre la descentralización en Perú es de larga data. Con anterioridad a la década de los 90', había comenzado

un proceso de regionalización con la creación de Gobiernos regionales. Sin embargo, dicho proceso fue paralizado y desprestigiado durante el gobierno de Alberto Fujimori, quien en 1992 disolvió las Asambleas Regionales que estaban funcionando. Sin embargo, la Constitución de Perú sancionada en 1993 establece en su Artículo 43 que la República del Perú se constituirá como un Estado unitario pero descentralizado.

Además, la Constitución incluía específicamente un capítulo donde se regulaba dicha descentralización. Al resurgir la tendencia descentralizadora, y luego de transitar una grave crisis económica y política, dicho capítulo fue modificado por la Ley de Reforma Constitucional 27.680 en el año 2002. De esa manera, la Constitución quedó redactada de la siguiente manera:

*“Artículo 188.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.”*

Se establece entonces la organización política del país reconociendo la existencia de tres ámbitos: nacional, regional -integrado por regiones y departamentos (veinticuatro departamentos y una provincia, lo que hacen un total de veinticinco gobiernos regionales)- y local, integrado por provincias, distritos y centros poblados. En relación a las provincias, estas se corresponden con lo que en Argentina constituye el ámbito municipal. A su vez, cada provincia, dirigida por ayuntamientos conocidos como Municipalidades provinciales, están subdivididas en distritos, dirigidos por Municipalidades distritales. Se permite además la conformación de Municipalidades de centros poblados, para aquellas poblaciones alejadas de las capitales de distrito.

Asimismo, el texto constitucional especifica las competencias reconocidas a los gobiernos regionales, haciendo expresa referencia al medio ambiente, cuando dice:

*“Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. (...)*

*Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para: (...) 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”(Constitución de Perú).*

Posteriormente, en junio de 2002, casi tres meses después de la reforma constitucional, se dicta la Ley 27.783 denominada *Ley de bases de la descentralización*. En ella se establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, regulando la conformación de las regiones y municipalidades, fijando las competencias de los tres niveles de gobierno y determinando los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, regula las relaciones de los distintos niveles de gobierno. Establece, además, que las regiones son unidades territoriales con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas históricas, económicas, administrativas, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan los gobiernos regionales.

Vale resaltar que entre las diferentes categorías de objetivos que se fijan en la ley base de la descentralización, se hace expresa referencia a objetivos ambientales, diciendo:

*“Artículo 6.- Objetivos La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos: OBJETIVOS A NIVEL AMBIENTAL: a) Ordenamiento territorial y del entorno*

*ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo. b) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. c) Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Ley 27.783, 2002).*

Por otro lado, la ley reconoce distintas categorías de competencias, clasificándolas en exclusivas (de cada nivel de gobierno), compartidas (entre dos o más niveles de gobierno) y delegables (de un nivel de gobierno a otro). Consecuentemente, se establece como una de las competencias exclusivas del gobierno nacional lo que hace al diseño de las políticas nacionales y sectoriales.

Respecto a los gobiernos regionales, dentro de las competencias exclusivas relacionadas con el orden ambiental, cabe mencionar las siguientes:

- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.

- Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.

- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Por su parte, entre las competencias compartidas se incluye específicamente la “*promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente*” así como la “*Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental*” y la “*Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales*” (Ley 27.783, 2002). Asimismo, la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales y la defensa y protección del ambiente son competencias compartidas con los gobiernos locales (municipalidades), aunque no queda claro en qué términos y con qué límites se comparte.

Finalmente, se sancionó la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales 27.867, estableciendo la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, siendo modificada por la Ley 27.902 para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización

Como reflexión puede remarcarse el esfuerzo realizado para implementar la descentralización, reconociendo distintas categorías de competencias para los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, la definición de los alcances y límites de dichas competencias sigue quedando, para el caso de los gobiernos regionales y locales, en manos del gobierno nacional, lo cual se ve reflejado cuando en el artículo 21 de la ley de bases de la descentralización referida se dice que dichos gobiernos estarán sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control.

### **c) El orden jurídico ambiental en Perú: la formulación normativa de la política ambiental**

La definición normativa de la política ambiental en Perú se fija desde la Constitución cuando dice:

*Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento (...)*

*Artículo 67. Política ambiental. El Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales” (Constitución de Perú, 1993)*

Como se ve, la Constitución asigna el dominio de los recursos naturales a la Nación y le confiere igualmente la facultad de fijar la política ambiental aplicable a todo el territorio peruano, sin establecer, en principio, ninguna limitación de competencia.

Anteriormente, en el año 1990 se había dictado el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Con posterioridad, en el

año 2004 se sanciona la Ley 28.245 “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” y al año siguiente la Ley 28.611 *General del Ambiente* que deroga aquel Código de los 90. En esta última ley se define claramente qué se entiende por política ambiental:

*Artículo 8.- De la Política Nacional del Ambiente 8.1 La Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental. 8.2 Las políticas y normas ambientales de carácter nacional, sectorial, regional y local se diseñan y aplican de conformidad con lo establecido en la Política Nacional del Ambiente y deben guardar concordancia entre sí (Ley 28.611, 2005).*

Además, se fijan como principios ambientales los siguientes: Principio de sostenibilidad, Principio de prevención, Principio precautorio, Principio de internalización de costos, Principio de responsabilidad ambiental, Principio de equidad, Principio de gobernanza ambiental. Y, se establecen también cuáles son los instrumentos y herramientas para la gestión ambiental:

*“Artículo 17.- De los tipos de instrumentos... 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente” (Ley 28.611, 2005).*

Finalmente, por Decreto del Ministerio de Ambiente de Perú, en el año 2009 se establece la Política Nacional Ambiental (Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM), sirviendo como base del Plan Nacional de Acción Ambiental, la Agenda Nacional de Acción Ambiental y otros instrumentos de gestión pública ambiental en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. En este documento se fijan como principios base de esa política los siguientes: Transectorialidad, Análisis costo-beneficio, Competitividad, Gestión por resultados, Seguridad jurídica, Mejora continua y Cooperación público-privada.

A su vez, se fijan los objetivos, general y específicos, de la política y se establecen cuatro ejes de cumplimiento obligatorio para los gobiernos de los distintos niveles de gobierno, desarrollando luego los lineamientos correspondientes a cada uno. Los ejes mencionados consisten en los siguientes:

**Eje de Política 1** - Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica

**Eje de Política 2** - Gestión Integral de la calidad ambiental

**Eje de Política 3** - Gobernanza ambiental

**Eje de Política 4** - Compromisos y oportunidades ambientales internacionales.

#### **d) La institucionalidad ambiental en Perú**

Un año después de sancionada la Constitución, en 1994 se crea el CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), estableciéndose a este organismo como el rector de la política nacional ambiental. Su función central era la de actuar como un ente de coordinación de la gestión ambiental, a fin de asegurar la transectorialidad y descentralización de la gestión ambiental en todas las instituciones, órganos y oficinas estatales que ejercían competencias ambientales, sobre todo en aquellas que mantenían instrumentos de gestión y planificación ambiental. Se definía como un organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público in-

terno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, dependiente del presidente del Consejo de Ministros. En cuanto a su integración, si bien estaban representados los tres niveles de gobierno, no lo estaban en la misma medida, ya que mientras al gobierno central le correspondían tres representantes en el Consejo Directivo, a los gobiernos regionales y locales le correspondía uno sólo por nivel de gobierno. De esa manera, los intereses de las distintas regiones no tenían un lugar donde expresarse para incidir en la política ambiental nacional.

Con la creación de este Consejo Nacional del Ambiente se intentó modificar la marcada sectorialización en la gestión del ambiente. En el año 2008 se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), que sustituye al CONAM, modificándose el marco institucional ambiental. A diferencia del CONAM, el MINAM no prevé la representación de los gobiernos regionales y locales. En cuanto a sus funciones, aunque en uno de sus puntos hace referencia a la transferencia de competencias, son bastantes amplias, destacándose las siguientes (Ministerio de Ambiente Perú, 2015):

- Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, aplicable a todos los niveles de gobierno.

- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previsto por la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611).

- Coordinar la implementación de la Política Nacional Ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

- Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento

territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

- Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, decomiso, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones a la legislación ambiental y de acuerdo al procedimiento que se debe aprobar para tal efecto, ejerciendo la potestad de ejecución coactiva en los casos que corresponde.

Como se ve, las atribuciones de este organismo nacional implican no sólo ejecutar e incidir en la política ambiental de manera general sino funciones mucho más concreta de gestión ambiental, fiscalización, sanción y definición de herramientas, instrumentos y procedimientos. En ese marco, la transferencia de funciones y la referida descentralización se ven notablemente limitadas.

En ese sentido se ha dicho: Adicionalmente, cabe destacar que como parte del proceso de descentralización establecido con la Ley 27783, las autoridades sectoriales competentes han venido transfiriendo algunos de sus funciones (entre ellas las ambientales) a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, cabe mencionar que es aún muy difícil determinar en forma general cuál es el límite entre la actuación de las autoridades sectoriales y la de las autoridades locales, presentándose múltiples casos en los que se contraponen o confluyen ambas. Usualmente, esta línea gris que divide sus competencias debe esclarecerse caso por caso. Sin embargo, hay consenso respecto de que las municipalidades constituyen la autoridad conductora del desarrollo local, que tienen a su cargo la planificación del uso del suelo en su jurisdicción y que administran los servicios públicos locales, entre los que se encuentran los de saneamiento, limpieza pública y manejo de los residuos sólidos. No obstante, aún no se ha esclarecido en forma apropiada, cuál es el rol de los gobiernos locales respecto de otros importantes aspectos de la gestión ambiental nacional, como son la evaluación de impacto ambiental, los parámetros de contaminación y el desarrollo rural (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, consultada el 10/10/2015).

### **3. PARAGUAY**

#### **a) Aspectos Generales**

Paraguay es un país mediterráneo situado en la zona central de América del Sur. Su principal río, el río Paraguay, divide al territorio en dos grandes regiones: al este la Región Oriental y hacia el oeste la Región Occidental o Chaco.

Desde el punto de vista ambiental, pueden diferenciarse seis ecorregiones que van desde una región semiárida al oeste, pasando por zonas inundables, humedales y sabanas subtropicales, zonas de bosque atlántico hasta planicies con clima más templado.

Se caracteriza por una economía abierta basada principalmente en la generación de energía hidroeléctrica, agricultura y ganadería, actividades ampliamente favorecidas por los numerosos ríos que irrigan el territorio paraguayo. En ese contexto, uno de los mayores problemas ambientales lo constituye la deforestación.

Políticamente, se compone de 17 departamentos y un distrito capital (Asunción). De ellos, sólo tres integran la Región Oriental, considerablemente menos poblada que la Región Occidental donde se concentran los restantes 14 departamentos y su capital, conteniendo el 98% de la población paraguaya.

#### **b) Estructura político-administrativa de Paraguay**

Políticamente, el territorio paraguayo se divide en departamentos y distritos o municipios. La Constitución Nacional de 1992 reconoce a los departamentos y distritos la autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Paraguay se define en el artículo 1 de su Constitución como un Estado unitario pero que promueve la descentralización de funciones. A su vez, en el Artículo 156 confiere expresamente autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de

los intereses a los distintos niveles de gobierno, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

En cuanto a las competencias, vale resaltar entre las conferidas a los gobiernos departamentales las siguientes:

*“Artículo 163 - De La Competencia. Es de competencia del gobierno departamental: coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos; preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación” (Constitución de Paraguay, 1992).*

Como se observa, se les confieren a los gobiernos departamentales atribuciones en algunos aspectos que hacen a lo ambiental, como energía o agua potable y, el desarrollo integral deberá necesariamente coordinarse con un plan definido a nivel nacional, y lo mismo sucede con el presupuesto.

En cuanto a los municipios (o distritos), la Constitución les otorga las siguientes competencias relacionadas a lo ambiental:

*“Artículo 168 - De Las Atribuciones. Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía” (Constitución de Paraguay, 1992).*

Posteriormente, con la sanción de la Ley Orgánica Municipal 898/96, se especifican las competencias municipales, entre las que cabe destacar, por su implicancia ambiental la siguiente:

*“Artículo 2º.- Además de lo establecido en la Constitución Nacional, son deberes y atribuciones municipales:...c) Aplicar la*

*Ley en relación a la evaluación y declaración de impacto ambiental, la prescripción de medidas de mitigación o de prevención de la contaminación, el deterioro y otros riesgos, en materias de su competencia exclusiva”.*

### **c) Orden jurídico ambiental de Paraguay: la formulación normativa de la política ambiental**

Hasta la sanción de la Constitución de 1992, la temática ambiental estaba formulada en el orden jurídico de manera dispersa e incompleta. De hecho, la expresa referencia al derecho al ambiente y a los principios ambientales recién aparece en esta constitución, ya que en las anteriores sólo se regulaba sobre la reforma agraria sin mayor influencia de los derechos ambientales.

De esta forma, se incorpora dentro de la Constitución de 1992 el Capítulo I “De la vida y el ambiente”, donde en el Artículo 7 se establece:

*“Artículo 7-Del Derecho A Un Ambiente Saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.”*

Asimismo, se establecen los principios y presupuestos de la reforma agraria, promoviendo la participación de la población campesina en el desarrollo económico y social nacional y determinando como una de sus bases, la defensa y preservación del ambiente.

A partir de allí, comienza a desarrollarse progresivamente la legislación ambiental paraguaya, sancionándose en diciembre de 1992 la Ley 96 de Vida Silvestre. Posteriormente, se irán sancionado diversas leyes ambientales, destacándose por su relevancia la Ley 294/93 *De Evaluación de Impacto Ambiental*, Ley 716/96 *de Delitos contra el medio ambiente*, Ley 816/96 *de Medidas de*

*defensa de los recursos naturales* y en el año 2007 la Ley 3239 titulada *De los recursos hídricos del Paraguay*.

En esta última se establecen parámetros específicos en relación a las competencias de los distintos niveles de gobierno:

*“Artículo 2.- Todas las relaciones jurídico-administrativas y la planificación en torno a la gestión del agua y las actividades conexas a ella serán interpretadas y, eventualmente, integradas en función a la Política Nacional de los Recursos Hídricos y a la Política Ambiental Nacional.”*

*“Artículo 4.- La Política Nacional de los Recursos Hídricos se abocará a los siguientes objetivos básicos:...n) Promover en forma gradual el desarrollo y operatividad del gobierno y administración de los recursos hídricos a través de unidades de gestión de cuencas, dentro del concepto y marco de la unidad jerárquico-funcional superior que ejerza la autoridad política y ejecutiva en forma orgánica y coordinada con otros sectores igualmente involucrados; dentro de tal unidad, promover el desarrollo de la autoridad y del sistema de planificación hídrica nacional, coordinándolos en los distintos niveles locales, municipales, regionales, nacional y con los países limítrofes, contemplando el cumplimiento de todas las obligaciones que el Estado paraguayo ha asumido con la Comunidad Internacional a través de los tratados y convenios que ha ratificado o a los que se ha adherido”( Ley 3239, 2007).*

#### **d) La organización institucional ambiental en Paraguay**

En el orden institucional, puede notarse un antes y un después con la sanción de la Ley 1561 en el año 2000 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría de Ambiente. Hasta ese momento las dependencias ambientales estaban bajo la órbita del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por lo que la política ambiental era definida desde esa perspectiva. A partir de la sanción de la mencionada ley, se establecen con mayor claridad las bases y presupuestos de la política ambiental, con los criterios de descentralización, teniendo en

cuenta, por lo tanto, los gobiernos departamentales y municipales además del orden nacional.

De esa manera, se instituye en primer término el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM):

*“Artículo 2°.- Institúyese el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), integrado por el conjunto de órganos y entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental” (Ley 1561, 2000).*

Asimismo, se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como una instancia interinstitucional y deliberativa desde donde se definirá la política ambiental nacional. Este consejo cuenta entre sus integrantes con representantes de los distintos niveles de gobierno así como también de los sectores gremiales, sectores productivos privados y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Finalmente, se crea la Secretaría de Ambiente (SEAM), con dependencia directa del Presidente de la República, como una institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida (Artículo 7, Ley 1561 de Paraguay). Según el Artículo 11, la SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional, con la facultad de elevar las propuestas correspondientes al CONAM.

Entre las competencias de la Secretaría merecen resaltarse:

a) Elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;

b) Formular los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida;

c) Formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos;

d) Determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;

e) Proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados.

Consecuentemente, la definición de la política ambiental se ve definida desde el ámbito nacional hacia los niveles más bajos de gobierno, aunque estos tienen participación a través del CONAM. En el mismo sentido, atendiendo a la descentralización promovida desde la Constitución, en esta misma ley se afirma:

*“Artículo 13.- La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios” (Ley 1561, 2000)*

### **e) La definición de una política ambiental nacional (PAN)**

Toda esta nueva institucionalidad llevó a la sanción en el año 2005 de la Política Ambiental Nacional (PAN), formulada por re-

solución del CONAM. En este documento se hace en primer lugar un breve análisis sobre la situación ambiental de Paraguay y sus principales problemas. Luego, se definen y establecen los objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente en Paraguay, orientando estrategias y acciones hacia la descentralización de la gestión ambiental y el fortalecimiento de la capacidad de gestión local, incluyendo la participación social. De esa manera, se contemplan tres niveles de la organización político-administrativa: el nacional, el departamental y el municipal.

En cuanto al contenido, además de especificar los fundamentos de la política, se definen los principios sobre los que se basará, y que son los siguientes: Sustentabilidad, precaución, gradualidad, responsabilidad, subsidiariedad e integralidad. Este último se refiere a la necesidad de concertar las políticas sectoriales y de ajustar el marco legal nacional, departamental y municipal, haciendo prevalecer las normas que otorguen mayor protección al ambiente.

En cuanto a la descentralización se hace una referencia expresa a ella cuando se incluye dentro de los objetivos específicos de la PAN el de:

*“Fortalecer la institucionalidad ambiental en todos los niveles, de manera especial el departamental y el municipal, en un proceso ordenado y descentralizado, para lograr su plena integración al Sistema Nacional Ambiental (SISNAM).”*

Igualmente, se establecen además de los objetivos de la PAN, las metas y líneas estratégicas a ser seguidas al momento de gestionar las cuestiones ambientales.

Por último, se reconocen una larga lista de instrumentos de los que se vale la política ambiental y que están dados por los siguientes: desarrollo del marco legal, ordenamiento ambiental del territorio, evaluación del impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, auditoría ambiental normas de calidad ambiental, sistema nacional de calidad ambiental, sistema de vigilancia y control ambiental, sistema de diagnóstico e información ambien-

tal, participación ciudadana y control social, diplomacia ambiental, instrumentos económico-financieros (fondo ambiental, seguro ambiental y fondo de restauración), fondo de compensación ambiental e instrumentos de promoción no financieros (códigos voluntarios basados en la autorregulación y autogestión, y códigos de comportamiento social).

#### **4. CHILE**

##### **a) Aspecto General**

Chile es un Estado unitario democrático y presidencialista. El carácter de unitario implica reconocer que el Estado tiene un solo centro de impulsión política y gubernamental que está dado por los órganos del Gobierno Central; sólo el Gobierno y el Congreso desarrollan funciones legislativas, no hay ningún otro organismo que tenga competencias legislativas, así los individuos obedecen a una sola autoridad y son regidos por la legislación común abarcando todo el territorio estatal. Según la Constitución de Chile la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley Gobierno (Artículo 3). Por el carácter de unitario, solamente existe desconcentración y descentralización de tipo administrativa, y no política.

En cuanto a su organización interna territorial, la República de Chile se divide en regiones, provincias y comunas, en la actualidad Chile cuenta con 15 regiones, 54 provincias, 346 comunas y 345 municipios. El Presidente es quien elige tanto a los intendentes, que ejercen la administración de las regiones, como a los gobernadores que administran las provincias, no así a los alcaldes, que dirigen las comunas y son elegidos en forma directa por el pueblo. Las municipalidades representan la descentralización del poder central, tienen diversas tareas a su cargo, desde el aseo comunal y los programas de desarrollo social para sus habitantes hasta los servicios básicos de salud y educación primaria y secundaria.

## b) Constitución y protección ambiental

Chile estuvo gobernado por la dictadura militar de Augusto Pinochet desde el año 1973 al 1990. Como todas las dictaduras que se impusieron en América Latina en esos años, la de Chile también tuvo un objetivo económico, cuál fue el de instaurar un modelo económico neoliberal, que ha sido mantenido por los gobiernos posteriores. En 1980, aún bajo el gobierno de la dictadura, se gesta la nueva Constitución Política<sup>95</sup> aprobada por una amplia mayoría de chilenos (aunque el plebiscito se desarrolló de manera muy irregular). En este contexto es que se establece por primera vez y constitucionalmente la protección ambiental en Chile.

En el título de *Derechos y Deberes Constitucionales* se encuentra la protección al ambiente (Artículo 19, 8º Constitución de Chile, 2005)<sup>96</sup>. A diferencia de Argentina, no hace mención a la noción de desarrollo sustentable, sólo sitúa al ambiente como un derecho de los ciudadanos (y no como un derecho-deber) y sólo es el Estado quien tiene el deber de velar por la no afectación a este derecho y por la preservación de la naturaleza. Asimismo la Constitución le da la posibilidad al Estado de establecer límites y restricciones (incluso en el ejercicio al derecho de la propiedad)

---

<sup>95</sup> Comenzó a regir en 1981 y a partir de 1989 fue reformada en 15 oportunidades, manteniéndose intacto el sistema de protección ambiental.

<sup>96</sup> “La Constitución asegura a todas las personas: (...) El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.” Asimismo, en el apartado 24º, se establece la factibilidad de establecer, mediante ley, limitaciones u obligaciones al ejercicio del derecho de propiedad en aras de la conservación del patrimonio ambiental; así establece la norma: “sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

en aras a su protección. Por último, desde el ámbito procesal la constitución prevé en su Artículo 20 el Amparo Ambiental<sup>97</sup>.

### **c) Ley sobre bases generales de medio ambiente**

La ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente tuvo por objetivos, seguir los lineamientos que se plantearon en la Convención de Río de 1992. Tal es así que la Ley N° 19.300 de 1994, sigue el modelo del “Proyecto de Ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible”, elaborado para América Latina por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. El objetivo era hacer frente al progresivo deterioro ambiental que se venía presentando en Chile desde finales de la década de los 70 y, la sobreexplotación de los recursos naturales (Toledo Tapia, 1996).

En las discusiones Parlamentarias existieron algunas voces que criticaron fuertemente el proyecto, catalogándolo como un retroceso en la protección ambiental y como una herramienta para darle apariencia de legalidad a la sobreexplotación de los recursos naturales del país, además de la primacía de criterios economicistas por encima de los estrictamente ecológicos o de conservación (Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora, Partido Alianza Verde y otros). Desde la posición contraria a la anterior la Sociedad Nacional de Agricultura, planteó la necesidad de que la legislación ambiental respete el libre emprendimiento particular y la propiedad privada, así como la exigencia de que no todos los proyectos debían ser objeto de evaluación ambiental, sino sólo aquellos de gran envergadura o notorio impacto ambiental.

Finalmente, en el año 1994 se dicta la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que sentó las bases de la

---

<sup>97</sup> “Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.

regulación medio ambiental en Chile a través de principios, definiciones, procedimientos, instrumentos de gestión ambiental y una institucionalidad a cargo de la política ambiental y de la implementación de todo lo previsto por la ley.

#### **d) Principios ambientales**

Derivados de la Constitución Política de la República de Chile y de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el estado de Chile cuenta con los siguientes principios: (1) Principio de desarrollo sustentable; (2) Principio de la Prevención; (3) Principio de la solidaridad; (4) Acceso a la información; (5) Participación de la toma de decisiones; (6) Acceso a la justicia (creación de Tribunales Ambientales, reclamaciones administrativas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y procedimientos sancionatorios que puede abrir la Superintendencia del Medioambiente); (7) Principio de responsabilidad; (8) Principio de aprovechamiento racional de los recursos naturales; (9) Principio de contaminador pagador; (10) Igualdad ante las obligaciones ambientales; y luego los principios de (10) Gradualismo; (11) Realismo y (12) Eficiencia (Veizaga Ávalos, 2014).

#### **e) Institucionalidad**

El 26 de enero del año 2010 se publicó la Ley 20.417, que modifica la Ley sobre Bases General del Medio Ambiente 19.300, creando el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, rediseñando así la institucionalidad ambiental en Chile.

El mensaje presidencial que antecede al Proyecto de ley enviado por el Poder ejecutivo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010), reza que:

*“(...) nuestro objetivo, no es sólo la creación de nuevos entes públicos; se trata ante todo de modernizar las instituciones y la gestión ambiental, instalando un nuevo modelo de gestión*

*pública: moderno, ágil, eficiente y sujeto a rendición de cuentas (...)*. Además es recurrente el trasfondo “económico” en el mensaje presidencial, en este sentido expresa: *“nuestras cifras sostenidas de crecimiento pueden verse afectadas en el futuro si no abordamos el desafío de la sustentabilidad. (...) Los cambios que tenga el medio ambiente pueden producir efectos importantes en los recursos naturales, al igual que en los activos financieros, materiales y humanos. Y continua “(...) el ingreso de Chile a la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico)<sup>98</sup> impondrá en materia ambiental un elevado estándar a nuestras políticas públicas y a la calidad de nuestro crecimiento.”*

Antes de la nueva ley existían las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, en aras a garantizar la “transectorialidad”, el nuevo diseño institucional busca racionalizar las competencias de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales.

En este sentido se creó el Ministerio del Medio Ambiente, como una Secretaría del Estado encargada según la propia ley de colaborar con el presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental (Artículo 69, Ley 19.300). El Ministerio se encuentra compuesto por un Ministro del Medio Ambiente, un Subsecretario, las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente (Seremis Regionales), el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales. El Ministerio deberá contemplar al menos las siguientes materias: regulación ambiental; información y economía ambiental; educación, participación y gestión local; recursos naturales y biodiversidad; cambio climático, cumplimiento de convenios internacionales, planificación y gestión (Artículo 74. Ley N° 19.300 de 1994).

---

<sup>98</sup> Organización a la que sólo pertenecen 35 Estados, en su mayoría europeos y escandinavos.

El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura, de Hacienda, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería y Planificación (Ministerio de Ambiente de Chile, 2015). Por su parte el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente será presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por dos científicos, dos representantes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que tengan por objeto la protección del medio ambiente, dos representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales, dos representantes del empresariado, dos representantes de los trabajadores, y un representante del Presidente de la República. La ley le otorga grandes facultades al Consejo Consultivo, entre las cuales se encuentran, proponer políticas para el manejo uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables, la creación de las Áreas Protegidas del Estado, las políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica, pronunciarse sobre los criterios y mecanismos en virtud de los cuales se deberá efectuar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, entre otras.

Otro de los órganos que crea la ley es la Superintendencia del Medio Ambiente, consistente en un servicio público funcionalmente descentralizado, cuya función principal es fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental. La forma de llevar adelante la acción de fiscalización se efectúa sobre la base de las inspecciones, controles, mediciones, y análisis.

Finalmente, el servicio de evaluación ambiental (sea) tiene como función central la de tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SEIA), cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustada a lo establecido en la norma vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos. Este servicio cumple

la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento de guías trámite.

## **f) Tribunales Ambientales**

Los Tribunales Ambientales son parte esencial de la nueva institucionalidad ambiental chilena, fueron creados por la Ley 20.600 en el año 2012, en la actualidad hay tres. Son tribunales autónomos, especializados y de composición mixta jurídico-científica, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, mandados a resolver conflictos jurídicos ambientales y contiendas que involucran actos de la Administración en materia ambiental. Según establece el Artículo 17 de la citada Ley, la competencia de los Tribunales Ambientales se concentra en tres grandes grupos de materias: (1) reclamaciones, referentes a los actos regulatorios, calificaciones ambientales expedidas en segunda instancia administrativa, invalidaciones y revisiones de resoluciones de calificación ambiental, y sanciones aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente; (2) solicitudes para autorizar medidas provisionales, suspensiones y aplicación de ciertas sanciones; y (3) demandas reparatoria por daño ambiental y las que se dedujeren por infracción a las normas de la Ley sobre Bases del Medio Ambiente 19.300.

## **5. URUGUAY**

### **a) Aspectos Generales**

Uruguay es un Estado unitario, democrático y presidencialista. Está subdividido territorialmente en Departamentos (en la actualidad son 19) dirigidos por un Intendente, con funciones ejecutivas y por una Junta Departamental, con funciones legislativas. A partir de la ley de descentralización política y participación

ciudadana (Ley Nº 18567 de 2010) los Departamentos se subdividen en municipios. Sin embargo los municipios no tienen funciones legislativas. En todos los ámbitos, incluso ambiental, existen dos esferas de creación normativa, la nacional y la departamental.

## **b) Constitución y protección ambiental**

La Constitución que rige actualmente a la República de Uruguay es la de 1967, que sufrió reformas en el año 1989, 1994, 1997 y 2004. Las dos últimas son las que incorporan la protección ambiental.

La reforma de 1997 es la que establece la protección ambiental en forma genérica en los siguientes términos:

*“Protección Ambiental. Artículo 47: La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.”*

Por su parte la reforma del 2004 es la que incorpora la llamada “reforma del agua”, agregando al Artículo 47, contenido relativo a la protección de ese bien. Asimismo se reconoce como una norma ambiental, a la contenida en el artículo 34 de la Constitución, que establece:

*“Toda la riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación; estará bajo la salvaguardia del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa”.*

## **c) Ley general del medio ambiente**

A pocos años de la reforma de 1997 se sanciona la Ley 17.283 en el año 2000, que cumple con el mandato constitucional de “Declarar de interés general la protección del medio ambiente”.

En el Artículo 10 de la Ley se establece que “la competencia de las autoridades nacionales, departamentales y locales queda sujeta a lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República y a lo dispuesto por la presente ley y las demás leyes reglamentarias del mismo” y que “ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacionales, respectivamente”. Esta cláusula es la que “más se asemeja” a lo establecido en el Derecho Ambiental argentino como “presupuesto mínimo”. Toda vez que impide que las personas se escuden en normas menos rigurosas, y establece por tanto que cualquier situación ambiental va a quedar alcanzada por la norma más rigurosa, sea nacional o departamental.

Si bien, esa no es la idea que se divulga del carácter de presupuesto mínimo de una norma, a los efectos prácticos significa lo mismo. Para entender la similitud supongamos que en Argentina existe sobre una determinada materia ambiental una norma nacional de presupuestos mínimos y una norma municipal, es definitiva deberá aplicarse la que sea más rigurosa; si la norma nacional regula en más que la municipal, deberá aplicarse la norma nacional; y, si por el contrario sucede que la norma municipal reguló por encima de la norma nacional, se aplicará la norma municipal.

#### **d) Principios ambientales**

Según la Ley 17.283 establece que “*la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios: A) la distinción de la República en el contexto de las naciones como “País Natural”, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible, B) la prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas, C)*

constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes, D) la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso, E) la gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental, F) la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.

### **e) Institucionalidad**

Según la Ley 17.283, “Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general. Además de las competencias asignadas en forma específica a ese Ministerio, corresponderán al mismo todas aquellas materias ambientales, aun sectoriales, no asignadas legalmente a otra entidad pública. Dicho Ministerio podrá delegar en autoridades departamentales o locales el cumplimiento de los cometidos de gestión ambiental, previo acuerdo con el jerarca respectivo y en las condiciones que en cada caso se determinen” (Artículo 8). El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, está compuesto a su vez por 5 Secretarías: (1) General, (2) de Vivienda, (3) de Ordenamiento Territorial, (4) de Ambiente, (5) de Aguas. Es la misión del M.V.OT.A “diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sos-

tenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país”.

## 6. BOLIVIA

### a) La protección ambiental en la Nueva Constitución Política de Bolivia

La preocupación sobre la problemática ambiental en Bolivia es relativamente nueva. El desarrollo de la gestión ambiental en el país andino se ha dado en gran parte durante la década de los noventa, principalmente, a través de la Ley del Medio Ambiente (Ley 1333 del año 1992), cuyo objetivo es:

*“La protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población”.* (Artículo 1).

Como se señaló, durante Bolivia no contaba con una política ambiental propia, limitándose exclusivamente a la adopción de lineamientos emanados de las políticas internacionales en la materia. Asimismo, diversos juristas boliviano señalan que “gran parte de la legislación ambiental y de gestión de los recursos naturales se ha caracterizado por un desarrollo normativo de vanguardia (tratados, leyes y decretos) pero con deficiente efectividad en su aplicación, la sectorización y el descuido en el tratamiento de principios y leyes fundamentales para la gestión de los recursos, generando grandes vacíos legales y la fragmentación en la institucionalidad y su constante transformación, generando permanentes conflictos en materia de competencias, superposición de derechos de uso y acceso a los recursos, etc.”.

En este marco general, entendemos que la disputa sobre la cuestión del territorio y la apropiación de los recursos naturales (la guerra del agua y el gas) vivida por el pueblo boliviano iban a impactar en el sistema jurídico- institucional ambiental boliviano al concebir una nueva gestión de sus recursos naturales y el ambiente.

De esta manera, la nueva política ambiental boliviana se va a reflejar en la Nueva Constitución Política, más allá de los nuevos cambios a nivel político, jurídico e institucional, al reconocer expresamente en su texto a *la protección y preservación del medio ambiente*, entre los Derechos Sociales y Económicos.

Los Artículos 33 y 34 van afirmar que:

*Artículo 33: Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.*

*Artículo 34: Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente (Constitución Política de Bolivia, 2009)*

La Nueva Constitución boliviana considera como primordial que el Estado debe garantizar a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, las Leyes y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Artículo 14, parágrafo III constitucional).

De ello resulta, que el Artículo 33 y 34 optan por categorizar el derecho al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado como *un derecho colectivo de todos los habitantes*, aspecto que recientemente se ve adoptado en Argentina en su Nuevo Código Civil y Comercial en los Artículos 14 y 240. Sin embargo, este derecho al medio ambiente del Artículo 33, va a compartir características similares con el Artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, al insertar el *derecho-deber* al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.

En el marco de la preservación de la unidad del Estado, las naciones y pueblos indígena originario campesinos también gozan del derecho: “A vivir en un medio ambiente sano, con mane-

jo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas”, aspecto que ahora se encuentra constitucionalmente reconocido (Artículo 30, parágrafo II, numeral 10), y que pone de manifiesto la naturaleza del derecho al medioambiente como un derecho colectivo, además de ser un derecho fundamental de todas las personas, como se podrá ver a continuación.

Cabe hacer notar que este derecho, halla su complemento en el numeral 15 del mismo Artículo 30, parágrafo II, a través del cual, la propia Constitución establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho: *“A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”*.

En lo respecta específicamente al deber de preservar de medio ambiente, se encuentra establecido en el Artículo 342, el cual instituye que:

*“Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente”*.

Por otra parte, la Nueva Constitución Política de Bolivia fija su política ambiental explícitamente en el Capítulo Cuarto: Bienes y recursos del Estado y su distribución, Título II Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, en los Artículos 342 al 347.

Sin embargo, específicamente sobre cuáles son las políticas de gestión ambiental el Artículo 345 establece:

*“La planificación y gestión participativas, con control social; la aplicación de los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio*

*ambiente y la responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medioambiente”.*

Además de las mencionadas políticas de gestión ambiental instauradas en el Artículo 345, se agrega a ellas la participación ciudadana como un instrumento necesario para la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente (Artículo 343 y Artículo 345).

En el Artículo 346, se establece una aproximación al concepto de desarrollo sustentable, al afirmar que:

*“El patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión”.*

Finalmente, el Artículo 347 se afirma que:

*“El Estado y la sociedad promoverán la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente, y de los pasivos ambientales que afectan al país. Se declara la responsabilidad por los daños ambientales históricos y la imprescriptibilidad de los delitos ambientales”.*

De este modo se establecen en el mencionado artículo, por un lado, la obligación de resarcir el daño ambiental según lo establezca la ley con jerarquía constitucional, al igual que el Artículo 41 de la Constitución Argentina; y por el otro lado, se incorpora por primera vez en una constitución política la imprescriptibilidad de los delitos ambientales, por considerarlo como un Derecho Humano en concordancia con el Artículo 14 párrafo III.

A modo de reflexión, de los nuevos postulados constitucionales sobre el derecho al medio ambiente se pueden observar: el derecho-deber a un ambiente sano en cuanto a su exigibilidad y

participación en la tarea de protección y preservación del mismo; el compromiso intergeneracional de preservación del ambiente, para las generaciones presentes y futuras; la recepción de la noción de “desarrollo sustentable; la jerarquía constitucional de la obligación de resarcir el daño ambiental según lo establezca la ley y la imprescriptibilidad de los delitos ambientales.

Por lo tanto, se puede observar que la Nueva constitución boliviana, fija el punto de partida para la definición de la política ambiental en Bolivia entendida como la formulación política al establecer el significado de distintos aspectos de la temática así por ejemplo: lo que se entiende por ambiente en el sistema jurídico boliviano, cuales son las herramienta de gestión ambiental y cuáles son las responsabilidades de las autoridades sobre el tema.

## **b) El dominio de los recursos naturales en Bolivia**

El tratamiento de los recursos naturales en la Constitución Política de Bolivia, se incorpora en la tercera parte de regímenes especiales dentro el Régimen Económico y Financiero y en el Régimen Agrario y Campesino. Los Artículos 132, 133 y 136 que establecen que:

*“Son de dominio originario del Estado...el suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales (...)”, constituyen toda una visión de organización económica que responde “(...) a principios de justicia social.” (Artículo 132) por encima de los derechos individuales y en función de una política de gestión de los recursos naturales y bienes nacionales orientada al “(...) desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.” (Artículo 133).*

En lo que respecta a los recursos minerales y yacimientos de hidrocarburos los Artículos 138 y 139 reconocen a: *“(...) los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título.”* Y en lo que respecta a hidrocarburos

ros reza: “(...) son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante autoridades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado...”, permitiendo así la entrega de derecho de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a personas privadas, naturales y colectivas.

El Artículo 165 establece que las tierras son de:

“(...) dominio originario de la nación (...)” y que “(...) corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria.” y, por su parte, el Artículo 170 prevé que “(...) la explotación de recursos naturales renovables será regulada por el Estado precautelando su conservación e incremento” (UNCcuyo y UMSA, 2012).

Todo ello permite comprender que la Nueva Constitución boliviana define la propiedad del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y delega su administración al Estado, quien ejercerá el control de los procesos productivos y la industrialización de éstos, en particular los no renovables “en el marco del respeto y protección al medioambiente” promoviendo políticas de redistribución de la riqueza entre la población. A su vez, reconoce, respeta y otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales, el derecho imprescriptible a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado y se constituye en deber del Estado y de todos y todas los bolivianos su protección, defensa y uso sustentable.

En definitiva, Vargas Lima dice que:

“El espíritu de la reforma se puede resumir en la instauración de un Estado plurinacional que administra a nombre del pueblo los recursos naturales, priorizando su aprovechamiento y utilización con la finalidad de generar riqueza”.

A ello agrega el autor que:

*“El Estado desempeña un papel relevante como guardián y protector de los recursos, promotor de su industrialización y conductor de la economía y los procesos productivos, finalizando el circuito como garante de la redistribución justa de los ingresos derivados de la explotación, aprovechamiento y uso de los recursos naturales entre la población boliviana y en particular los pueblos indígena originario campesinos” (Vargas Lima, 2011).*

En relación a las competencias la nueva constitución política<sup>99</sup> reconoce la autonomía en materia de recursos naturales configurando:

1) Un *gobierno departamental* con competencia exclusiva para ejercer la “potestad” legislativa, reglamentaria y ejecutiva en las siguientes materias: tierra, suelos forestales y bosques, aprovechamiento forestal, áreas protegidas, medio ambiente y equilibrio

---

<sup>99</sup> La Nueva Constitución Boliviana introdujo como novedad el estado regional, llevado a la práctica por España, el cual para evitar el federalismo introduciendo dos vías de conseguir la autonomía estableciendo tres categorías de autonomías. De esta manera, con la Nueva Constitución, se reemplazan las prefecturas de todos los departamentos bolivianos por los gobiernos departamentales, entidades gubernamentales según el flamante texto constitucional. De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y distribución de competencias directas y compartidas entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas. Existen cuatro niveles de descentralización:

Gobierno Departamental: Constituido por una *Asamblea Departamental*, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito departamental. El *Órgano Ejecutivo Departamental* está dirigido por el Gobernador que es elegido por sufragio universal.

Gobierno Municipal: Constituido por un *Consejo Municipal*, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito municipal. Su órgano ejecutivo está presidido por el Alcalde que es elegido por sufragio universal.

Gobierno Regional: Conformado por varias provincias o municipios con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales. Se constituye por una *Asamblea Regional* con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora en el ámbito regional.

Gobierno Indígena Originario Campesino: Autogobierno de pueblos indígenas en territorios ancestrales que actualmente habitan.

ecológico en la producción de bienes y servicios, uso sostenible de la diversidad biológica departamental y biotecnología, aprovechamiento hidráulico, hídrico e hidrológico, canales, regadíos, aguas minerales y termales, de interés departamental, autorizaciones, licencias y derechos para la provisión de los servicios que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción, caza y pesca, control del uso y asignación del espectro electromagnético departamental, entre otras.

2) Los *recursos naturales renovables* son de propiedad del Gobierno Departamental. Así, el Gobierno Departamental garantiza el acceso “equitativo y democrático” a todos los bolivianos a través del otorgamiento de “derechos”, sujetos al manejo sostenible o preservación y, en el caso de la tierra, al cumplimiento de la función social y función económico-social.

3) En materia de *Recursos naturales no renovables* el Ejecutivo Departamental se encargará del seguimiento, desarrollo normativo, elaboración de políticas departamentales sectoriales, promoción de la prospección minera, industrialización y fiscalización de la producción de hidrocarburos y de la explotación minera velando por el pago de las regalías e impuestos que correspondan, además podrá asociarse con empresas públicas y privadas para la ejecución de proyectos específicos (Vargas Lima, 2011).

### **c) El régimen jurídico ambiental posterior a la reforma de la Constitución**

Con la nueva reforma constitucional, Bolivia tuvo que revisar su legislación ambiental, para evitar y las contradicciones y armonizarlo con el texto de la nueva constitución. De esta manera, la Ley del Medio Ambiente (Ley 1333) fue modificada en el año 2009.

A pesar de ello, algunos juristas bolivianos afirman que si bien la Nueva Constitución política garantiza el equilibrio ecológico, “los suelos deberán utilizarse conforme con su capacidad, considerando sus características biofísicas y que una ley regulará su aplicación (Artículo 380). Por lo tanto, mientras no sea dero-

gada la Ley 1333, ya que sólo protege el medio ambiente y no la vida en su totalidad como lo hace la Nueva Constitución política.

Por otra parte, es importante destacar que en el año 2010, Bolivia puso en vigencia la Ley N°71 de *Derechos de la Madre Tierra*, que tiene por objeto reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos (Vargas Lima, 2011).

En este sentido, entre los principios de obligatorio cumplimiento (Artículo 2, párrafo II, Ley 71), que rigen la referida ley, sobresalen precisamente el *Principio de Bien Colectivo*, en virtud del cual:

*“El interés de la sociedad, en el marco de los derechos de la Madre Tierra, prevalecen en toda actividad humana y por sobre cualquier derecho adquirido”; asimismo, el Principio de Garantía de regeneración de la Madre Tierra, establece que “el Estado en sus diferentes niveles y la sociedad, en armonía con el interés común, deben garantizar las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida tienen límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tienen límites en su capacidad de revertir sus acciones”.*

En complemento de lo anterior, el Principio de Respeto y defensa de los Derechos de la Madre Tierra, establece que “el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garantizan los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y las futuras”(artículo 2 párrafo IV); y a través del Principio de No mercantilización se ha dispuesto expresamente que “no pueden ser mercantilizados los sistemas de vida, ni los procesos que sustentan, ni formar parte del patrimonio privado de nadie”(artículo 2 párrafo V).

Ahora bien, la ley el Artículo 3(ley 71), entiende a la Madre Tierra como:

*“Aquel sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común”, de ahí que la Madre Tierra “es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (UNCcuyo y UMSA, 2012).*

En el ámbito estrictamente jurídico, debe considerarse que para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público, “por lo que ella y todos sus componentes, incluyendo las comunidades humanas, son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en la misma Ley, por lo que, la aplicación de los derechos de la Madre Tierra debe tomar en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes, siendo que además los derechos establecidos en la misma Ley, no limitan la existencia de otros derechos inherentes a la Madre Tierra”, según su naturaleza.

En definitiva, el ejercicio de los derechos de la Madre Tierra puede ser ejercido por todos los bolivianos y bolivianas al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre Tierra, ejercen los derechos establecidos en la presente Ley, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos” (Artículo 6). Otro aspecto que destaca el mencionado artículo es que:

*“El ejercicio de los derechos individuales están limitados por el ejercicio de los derechos colectivos en los sistemas de vida de la Madre Tierra, cualquier conflicto entre derechos debe resolverse de manera que no se afecte irreversiblemente la funcionalidad de los sistemas de vida”.*

En este sentido, Argentina de manera similar a Bolivia, en el Nuevo Código Civil y Comercial en el Artículo 240, se limita el ejercicio abusivo de los derechos, contemplando la protección del medio ambiente como derecho de incidencia colectiva. Todo ello evidencia, que tanto Bolivia como Argentina, jerarquizan los intereses públicos por sobre los privados, es decir, prevalecen los derechos de incidencia colectiva (el ambiente entre ellos) sobre los derechos individuales en lo que hace al ejercicio y protección de cada uno de ellos.

Finalmente, y de manera muy similar a lo que estableció Ecuador, el gobierno boliviano va a impulsar un cambio de orientación en el paradigma del desarrollo, promulgando el concepto del *vivir bien* (suma qamaña en Aymara), el cual propone:

*“La búsqueda de un Estado de bienestar integral del ser humano tomando en cuenta no sólo los aspectos objetivos sino también los subjetivos construyendo una relación armónica del ser humano con su comunidad y de ésta con su medio a través de una relación mutuamente complementaria que excluye la posibilidad de bienestar de uno sin los otros, y rompiendo así con los modelos de desarrollo tradicionales basados en la acumulación material, el crecimiento económico y el bienestar hedonista del individuo”*(UNCcuyo y UMSA, 2012).

## 7. ECUADOR

### a) La protección ambiental en la Nueva Constitución política de Ecuador de 2008

La Constitución de Ecuador, aprobada mediante referéndum realizado el 28 de septiembre de 2008, es la culminación de un proceso de constitucionalización del medio ambiente que se ha venido desarrollando en los países latinoamericanos desde los 90'. Sin embargo, Ecuador junto a Bolivia, presentan por primera vez en América Latina un giro hacia el biocentrismo caracterizado por la introducción de los conceptos de derechos de la Naturaleza y derecho a su restauración.

De este modo, el giro biocéntrico plasmado en sus Cartas Magnas plantea una alternativa a la modernidad abriendo las puertas a nuevas formas de valoración ambiental y articulación con los saberes indígenas. En efecto, se genera una nueva articulación con los saberes tradicionales, al referirse tanto a la Naturaleza como a Pachamama, y además ofrece un contexto para las políticas y la gestión ambiental basado en la buena vida (*sumak kawsay*) y en nuevas estrategias de desarrollo (Gudynas, 2009).

Todo ello permite observar, que la última reforma de la Constitución política de Ecuador va a consagrar una nueva gama de principios ambientales, así como novedosas figuras jurídicas de carácter rigurosamente ambiental, dentro del texto constitucional ecuatoriano, ubicando a Ecuador en la lista histórica de países pioneros en el ejercicio del constitucionalismo ambiental (Macías Gómez, 2012).

A continuación, se intentará analizar el impacto jurídico-institucional de la Constitución ecuatoriana en la protección a la naturaleza y el medio ambiente. Entre los aspectos más significativos introducidos por la reforma se destacan:

## **b) La Naturaleza, como sujeto de derechos**

El Artículo 10 de la Constitución de Ecuador reconoce a la “Naturaleza” como una nueva entidad jurídica susceptible de protección constitucional. Así, establece que:

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

El otorgamiento de derechos a la naturaleza que se encuentra en la Constitución 2008 se ha discutido ampliamente desde el siglo pasado, “*más no consta en ningún texto legal o constitucional del derecho comparado con anterioridad*” (Macías Gómez, 2012). De este modo, “*la constitucionalización del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho, no solo genera un nuevo principio constitucional sino que contribuye a la construcción de un nuevo orden jurídico que debe desarrollar ese principio*” (Macías Gómez, 2012).

A ello se agregan otros artículos vinculados al Artículo 10, tales como:

*Artículo 71: La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente*

*su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*

*Artículo 72: La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.*

*Artículo 83: Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.*

*Artículo 277: Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. Todos los artículos mencionados anteriormente, “hacen referencia directa a los derechos de la naturaleza, a pesar que puedan existir otros tantos que, por vía de interpretación, puedan ser considerados como artículos en los que se reconocen también derechos de la naturaleza” (Macías Gómez, 2012).*

Ahora bien, frente a la existencia de esta nueva categoría de derechos, coexisten dos posturas:

- Para algunos juristas no reconocen la naturaleza como sujeto de derecho, ya que solo el hombre es el único ser con

posibilidades de reconocerle derechos, y por tal motivo, ser sujeto de derechos humanos.

- En una perspectiva diferente y dentro del contexto ecuatoriano, también se encuentran defensores de la consagración de la naturaleza como sujeto de derecho, al considerar que el antropocentrismo derivado de la modernidad, es el causante de muchas de las catástrofes que han llevado al mundo a una situación ambiental como la actual. Para algunos, estos son los planteamientos de la ecología profunda o *deep ecology* que considera que la “[...] *naturaleza es un modelo de interdependencia entre diversas formas de vida y no de dominación o superioridad* [...]”

Al respecto, vale la pena citar algunos de estos textos en los cuales, desde diversas visiones, se plantean los argumentos a favor de tal consagración. Por ejemplo, el profesor Mario Melo (2009) señala:

*“El derecho ambiental debe empezar a proteger la integridad y continuidad de la naturaleza como un bien jurídico intrínsecamente válido, trascendente y diferenciable del interés de los humanos de vivir en un ambiente sano y aprovechar racionalmente los recursos naturales, aunque concurrente y concordante con él”.*

En una lógica similar, la doctrina del derecho ambiental constató que el clásico derecho civil, de índole patrimonial, no tenía instrumentos procesales para reclamar por daños ambientales, que no eran propiamente patrimoniales, en el sentido que no se les podía atribuir valor comercial y que tampoco tenían un propietario diferente del dominio estatal. Así, la naturaleza se encontraba jurídicamente desprotegida (Pérez, 2011).

Sin embargo, cabe advertir que la interpretación que plantea la nueva Constitución ecuatoriana no reconoce en forma absoluta la naturaleza como sujeto de derecho, sino que “la reconoce como una entidad jurídica susceptible de ser protegida mediante el reconocimiento de algunos derechos (Macías Gómez, 2012). En otras palabras, una cosa es reconocer derechos a una persona o a

un bien jurídicamente tutelado y otra establecer que hay un sujeto de derecho nuevo que, en este caso, sería la naturaleza.

A su vez el Artículo 389, que hace parte del título sobre gestión del riesgo señala lo siguiente:

*Artículo 389: El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.*

Es claro el artículo en distinguir las personas de la naturaleza, pues si se considerara la naturaleza como un sujeto de derecho debía haberse hecho referencia a todos los sujetos de derecho y no hacer tal división tan expresa y tajante. En sentido similar, se puede consultar el texto del Artículo 281 (Constitución de Ecuador, 2008) sobre soberanía alimentaria, en el que es más que evidente la necesidad de aprovechar la naturaleza para lograr dicha soberanía.

Lo anterior, refleja el carácter de novedoso y revolucionario de la Constitución ecuatoriana, al reconocer la naturaleza como una entidad jurídica que merece protección, y para ello, es necesario reconocerle algunos derechos, pero sin que esto la convierta en un sujeto de derecho.

### **c) La responsabilidad objetiva**

Otra novedad en la Constitución ecuatoriana es la incorporación a nivel constitucional de la responsabilidad objetiva, cuando es más una materia reservada a la ley y a la jurisprudencia. Sin embargo, el Artículo 396 la consagra en forma expresa:

El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño,

el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. *La responsabilidad por daños ambientales es objetiva*. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Este artículo reconocer a nivel constitucional, lo que en el régimen de responsabilidad ambiental se viene estableciendo en otros países, como Colombia<sup>100</sup>, España, Alemania, entre otros, que es el de establecer un *régimen de responsabilidad objetiva en materia de daños ambientales*. En materia ambiental, el concepto de responsabilidad es en ocasiones bastante laxo, sin embargo, sería aquella obligación de reparar el daño causado a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o aquel causado al patrimonio de un particular como consecuencia de un daño ambiental.

Cabe advertir, que el concepto tradicional de responsabilidad se caracterizó por el elemento subjetivo, es decir, *la culpa del presunto responsable del daño*. Sin embargo, en materia ambiental, por la naturaleza precautoria y de control del riesgo, tal principio se rompe para dar paso a *la llamada responsabilidad objetiva* donde se presume la culpa por el ejercicio de actividades riesgosas o peligrosas.

La responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, surgiría como consecuencia de la realización de actividades que implican un riesgo para el medio

---

<sup>100</sup> El artículo 88 de la constitución deja en manos del legislador la posibilidad de establecer la responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad civil. Actualmente se está a la espera de la expedición de una ley sobre régimen sancionatorio en materia ambiental que consagra en este derecho sancionador la responsabilidad objetiva.

ambiente y los recursos naturales renovables. Es por ello que, son responsables civilmente, todas las personas que desarrollan actividades que impliquen riesgo, aunque hayan actuado con la mayor diligencia y cuidado posible, puesto que fueron ellas quienes crearon tal riesgo.

A modo de reflexión, entendemos que la consagración de la responsabilidad objetiva en la nueva constitución ecuatoriana es *consecuente*, no sólo con las corrientes jurídicas en materia de responsabilidad ambiental en el mundo, sino que además contempla una nueva realidad tecnológica, científica y social, como es el surgimiento de actividades que ponen en riesgo la convivencia de la sociedad, y en el presente caso, el equilibrio ambiental y la protección de la naturaleza (Macías Gómez, 2012) y (Pérez, 2011).

#### **d) Inversión de la carga de la prueba**

Al hablar de responsabilidad civil objetiva, implica necesariamente señalar la inversión de la carga de la prueba. En este sentido, establece el Artículo 397:

*“La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado”.*

La inversión de la carga de la prueba en caso de daño ambiental, permite afirmar que la consagración de la responsabilidad objetiva parte de una presunción de culpa por actividad peligrosa, debiendo el supuesto responsable desvirtuar tal presunción, y que a su vez, contribuye a disminuir la intensidad de la labor probatoria exigida al Estado ante tal circunstancia específica. Por lo tanto, el imputado demuestra que el daño ambiental se produjo como consecuencias de la intervención de un tercero, por caso fortuito, por fuerza mayor o porque había un deber de soportar el daño (un daño previsible que se causa en virtud de una actividad lícita y debidamente autorizada) quedará eximido de tal responsabilidad (Macías Gómez, 2012) y (Pérez, 2011).

### **e) Imprescriptibilidad del derecho de accionar por daños ambientales**

El Artículo 397 inc. 4 consagra la imprescriptibilidad de las acciones en materia ambiental, haciendo referencia a las acciones sancionatorias y penales, más no a las acciones civiles o de tutela en materia ambiental. Cabe destacar, que el citado artículo no hace mención al tema de reparación de daños, sino de persecución y sanción por daños ambientales. De este modo, la finalidad de la imprescriptibilidad es buscar que nadie pueda dejar pasar el tiempo para evitar el castigo y la sanción por los daños ocasionados. Asimismo, entendemos que su incorporación es consecuencia lógica del deseo y grado de importancia que adquiere la protección ambiental y del mismo carácter difuso de los derechos de acción ambiental, así como del carácter colectivo del derecho protegido, en este caso, el medio ambiente y la naturaleza (Macías Gómez, 2012) y (Pérez, 2011).

### **f) Oportunidad de medidas cautelares en el desarrollo del juicio ambiental**

El Artículo 397 inc.1 consagra:

*“Posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio” (Macías Gómez, 2012) y (Pérez, 2011).*

Las medidas cautelares son de índole diversa, principalmente penal y civil, pero desde la Constitución de 1998, se contempla la medida cautelar *suspensiva* en acciones constitucionales. Sin embargo, la Nueva Constitución va ampliar el campo de la medida cautelar:

*“Con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho (artículo 87, Constitución de Ecuador 2008)”, medida que puede solicitarse “conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos (Echeverría, 2011)”.*

### **g) Interpretación de las normas ambientales**

Otra novedad en la Constitución ecuatoriana es la incorporación a nivel constitucional del principio pro natura, inspirada el derecho internacional al reconocer el principio pro homine, es decir, principio de interpretación más favorable a los derechos humanos. En este sentido, el Artículo 395 inc. 4 consagra en forma expresa:

*“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”.*

El principio pro natura, es aplicado en aquellos casos donde las dudas sobre la interpretación de las leyes aplicables, y no es aplicable en los casos de dudas sobre los hechos (Macías Gómez, 2012) y (Pérez, 2011).

### **h) La institucionalidad Ambiental en Ecuador después de la reforma constitucional**

El Ministerio del Ambiente, como la autoridad ambiental a nivel nacional, fue una de las primeras instituciones públicas que comenzó un proceso de reforma institucional y legal para responder a las disposiciones de la nueva Constitución y a la nueva visión del Estado. El Ministerio del Ambiente, en concordancia con lo estipulado por el pueblo ecuatoriano en la Constitución Política de 2008, es el organismo del Estado ecuatoriano encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Entre sus principales funciones se destacan:

*“Proponer y definir las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con los que cuenta Ecuador (Ministerio de Ambiente Ecuador, 2015)”.*

Al mismo tiempo, el Ministerio del Ambiente:

*“Se encarga de recopilar la información de carácter ambiental como un instrumento para educar a la población sobre los recursos naturales y la biodiversidad que posee el país, y la manera más adecuada para conservar y utilizar oportunamente estas riquezas (Ministerio de Ambiente Ecuador, 2015)”.*

Es por todo ello que entre sus objetivos van a primar:

- Velará por un ambiente sano,
- El respeto de los derechos de la naturaleza o pacha mama.
- Garantizar un modelo sustentable de desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

En el Capítulo segundo sobre Biodiversidad y recursos naturales, Sección primera: Naturaleza y ambiente, en la Sección sexta Agua el Artículo 415 establece que:

*“El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías”.*

A pesar que su creación a través de la Nueva Constitución ecuatoriana de 2008 (Echeverría, 2011), hasta el momento las regiones no están legalmente establecidas todavía. Es por ello, que el Presidente Correa, a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), creo las “zonas de planificación”, con las que empieza la transición hacia las regiones y distritos autónomos, como el modelo de las futuras regiones, existiendo actualmente siete zonas de planificación, más dos zonas especiales vinculadas a los distritos metropolitanos autónomos.

Es por ello, que entendemos en materia ambiental, la Ley de Gestión Ambiental (LGA, Cap. III) y el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS, Libro II de la Gestión ambiental, Título II) prevén que el Ecuador cuente con un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA). Para operativizar estos enunciados normativos referentes al SNDGA, el MAE junto con las asociaciones de los gobiernos provinciales (CONCOPE), municipios (AME) y juntas parroquiales rurales (CONAJUPARE), definieron una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno que se plasmó en el Acuerdo 106 (MAE. 04/09/2006). De un censo realizado por la Secretaria de Planificación del Estado (SENPLADES, 2007), las competencias ambientales están entre las que más han sido formalmente solicitadas (junto con turismo), tanto por gobiernos municipales (64), como por los gobiernos provinciales (17) del Ecuador.

En los últimos años, la institucionalidad ambiental ecuatoriana (Echeverría, 2011) se ha desarrollado a partir de un esquema que reconoce el carácter transversal de lo ambiental<sup>101</sup>; y al tiempo de establecer una autoridad ambiental nacional, rectora en la materia; también reconoce en la coordinación y la cooperación como pilares fundamentales de la gestión ambiental. En este sentido, el mecanismo previsto en la Ley de Gestión Ambiental de 1999, conocido como Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental es, tal vez, el ejemplo mejor conocido de este mecanismo. El artículo 10 de esta ley señala:

Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Este Sistema constituye el mecanismo de coordinación transectorial,

---

<sup>101</sup> Por esta razón, el artículo 395(2) de la Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial N 449 de 20 de octubre del 2008) señala que: “Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional

integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental.

En el contexto institucional anotado (Echeverría, 2011), es importante hacer un breve recuento de los aspectos que reflejan, en sí mismos, los avances de la institucionalidad ambiental ecuatoriana en los últimos quince años: es *la gestión ambiental local*.

En líneas anteriores se destacó el importante papel de los gobiernos locales en los diferentes ámbitos de la gestión ambiental. En efecto, tanto en temas de calidad ambiental, como en temas de áreas naturales (desde una perspectiva de ordenamiento territorial) los gobiernos locales, en particular los municipios, ejercen funciones, incluso autónomas<sup>102</sup>. En cuanto a los gobiernos provinciales, la Constitución de la República otorga a este nivel de gobierno la competencia exclusiva sobre la gestión ambiental provincial (Constitución de la República del Ecuador. Artículo 263).

Sin perjuicio (Echeverría, 2011) de reconocer la autonomía y la exclusividad de algunas competencias de los gobiernos locales, cabe anotar que, en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, una estrategia de coordinación ha generado interesantes resultados. Este es el caso de la acreditación, mecanismo que aplica únicamente en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, por el cual la autoridad ambiental nacional delega (transfiere temporalmente) a otra del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental la capacidad deliberar y coordinar el proceso de evaluación de impactos ambientales, su aprobación y licenciamiento ambiental dentro del ámbito de sus competencias (Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, 2003). A la fecha, algunos gobiernos provinciales y, sobretodo, municipales, han sido acreditados; y, de entre ellos, algunos han

---

<sup>102</sup> En este sentido, puede argumentarse que los municipios sí tienen capacidad de proteger áreas naturales en su jurisdicción, en ejercicio de sus competencias sobre uso de suelo y ordenamiento territorial. No obstante, para que dichas áreas integren el SNAP, y solo en este caso, deberían cumplir los parámetros mínimos establecidos por la autoridad ambiental nacional

renovado su acreditación, demostrando así la efectividad de este mecanismo (Ministerio de Ambiente de Ecuador, 2015). En los últimos años, nuevos actores (de diferentes funciones del Estado) han integrado la institucionalidad ambiental. Así, por ejemplo, en virtud de la Ley de Gestión Ambiental, la Contraloría General del Estado asumió una importante función de auditoría ambiental (Ley de Gestión Ambiental, 1999). La Defensoría del Pueblo, desde su creación, también ha incidido en aspectos relacionados a la prevención de la contaminación; y, actualmente, en la promoción de los derechos de la naturaleza (Defensoría del Pueblo. Ecuador, 2015). La Función Judicial ejerce un papel fundamental en asuntos relativos al juzgamiento de casos por daño ambiental (Artículo 42 Ley de Gestión Ambiental de 1999). Y, la nueva Constitución prevé un organismo superintendente de las actividades ambientales (Artículo 213 Constitución de Ecuador).

Pero un nuevo actor, dentro de la Función Ejecutiva, se perfila con notoriedad: la autoridad nacional en la gestión del agua (Secretaría del Agua, Ecuador, 2015). Los lineamientos constitucionales dan cuenta de la importancia otorgada a la gestión del agua como derecho (Artículo 12 Constitución de Ecuador); como sector estratégico; o, como componente de la biodiversidad (Artículo 313 Constitución de Ecuador). El evidente nexo normativo e institucional con la gestión ambiental y la conservación de la diversidad biológica (calidad del agua, protección de ecosistemas frágiles como los humedales, etc.) implica que la autoridad del agua ejerza su gestión bajo el enfoque ecosistémico, conforme dispone el Artículo 412 de la Constitución. Será necesario, entonces que la autoridad del agua y la autoridad ambiental sumen fuerzas para alcanzar objetivos comunes (Echeverría, 2011).

### **III. Reflexiones Finales**

Como expresamos al principio, el análisis de las políticas ambientales en países de la Unasur tenía como objetivo desentrañar la conceptualización de “presupuestos mínimos” en el contexto del derecho comparado. Al ingresar al análisis pormenorizado de

los países propuestos, no se encontró una terminología similar a la empleada en Argentina (presupuestos mínimos), sino que la terminología utilizada en países de Latinoamérica, es la de “*Ley General del Ambiente*”. Por cual, hemos identificado ambas terminologías, presupuestos mínimos y ley general del ambiente, con políticas públicas ambientales. Cabe destacar que la política ambiental Latinoamericana es bastante joven y, analizarla, implica tener en cuenta variables de diferente tenor que hacen al contenido de la problemática ambiental. Lo cual, “no es fácil analizar procesos sociales, políticos y culturales nuevos o novedosos porque es grande el riesgo de someterlos a cuadros analíticos y conceptuales viejos, incapaces de captar la novedad y, por eso, hay la tendencia a desvalorizarlos, ignorarlos o satanizarlos” (Santos, 2010).

En términos generales, en todos los países estudiados, la elaboración de la política ambiental y su formulación, tiene como punto de partida la descentralización de la gestión de dichas políticas. Cabe recordar que la formulación de políticas ambientales en Latinoamérica se bosquejó a través de las reformas constitucionales de la década de los 90’, en pleno auge del neoliberalismo. En la actualidad, los países de la región están facilitando que haya una verdadera participación popular en temas ambientales. Por lo cual, la descentralización en países de Latinoamérica responde a la necesidad de vincular en forma más directa a las comunidades con las decisiones gubernamentales. Es decir, se proyectan hacia la toma de decisión en forma colectiva, para darle mayor legitimidad y responsabilidad de cumplimiento. Así, la descentralización implicará que los ciudadanos adquieran un papel fundamental en los consensos sobre el desarrollo y medio ambiente (Aghón et. Al., s/f).

Se aprecia que en los países unitarios, con distintas modalidades, grados de implementación y efectividad, la distribución de competencias ambientales es vertical entre los distintos ámbitos jerárquicos. En cambio, en países federales, como Argentina, las competencias son provinciales y gozan de una legitimidad y adscripción histórica que no tienen los gobiernos regionales o departamentales como por ejemplo Paraguay y Perú. En estos países el gobierno nacional delega ciertas competencias administrativas,

siendo esto un proceso relativamente nuevo, teniendo en cuenta que las Constituciones y los procesos de descentralización se llevaron a cabo a partir de la década de los 90`.

En el caso de Perú, las funciones conferidas a los organismos de niveles políticos inferiores se realizan mediante planes de transferencia, para lo cual los gobiernos regionales y locales tienen que acreditar capacidades de gestión efectiva. Cabe destacar que de esa manera, no sólo se le transfieren atribuciones sino también recursos económicos para poder ejecutarlas. En relación a este último punto, en Argentina, los gobiernos provinciales y municipales tienen atribuciones originales, es decir, las provincias delegan facultades en el gobierno nacional. A pesar de ello, es dificultosa la asignación y/o falta de recursos para poder afrontar las competencias ambientales. Esto se debe a que no es clara la distribución territorial de los recursos económicos con un fin ambiental. Además, no se cuenta con un estudio exhaustivo y exigencias que orienten el manejo de recursos naturales.

Respecto de los principios ambientales, cobra importancia el de congruencia de las normas jurisdiccionales del cual se sirven los estados para mantener cierta coherencia en la constante descentralización de la gestión ambiental. Con las nuevas reformas constitucionales, códigos de fondo y leyes bases sobre medioambiente, se pone en juego la discusión de la propiedad privada y el libre acceso a los recursos naturales. Se comienza a consolidar el principio de cooperación internacional y sustentabilidad, así como el de transectorialidad, protección y respeto a la cultura y tradición. Por un lado los derechos colectivos son adoptados como principio ambiental sobre los individuales. Por otro lado la responsabilidad por daño al ambiente tomara un rol preponderante. Otros de los instrumentos que se adoptará como principio es el de educación ambiental, la cual creara las bases para fortalecer a las generaciones futuras. Asimismo, la participación y acceso a la información que son empleados como un instrumento para resolver o prever conflictos sociales acogerán la misma caracterización. Posteriormente, la innovadora inclusión de los términos “*calidad, estándares, tecnología, reciclaje y reutilización*” entre

de los principios ambientales cambió la forma de observar el ambiente y ha permitido crear estrategias de gestión más integradas con los procesos de desarrollo.

Se apreció una marcada propensión a la participación ciudadana y un fuerte amparo de los recursos naturales, para las generaciones futuras, con un claro pensamiento social y público, conforme a la región e idiosincrasia Latinoamericana. No obstante, se evaluó que la influencia de políticas económicas neoliberales condicionó, durante la década de los 90', el modo de diseñar, formular y ejecutar las políticas ambientales. En la actualidad, tanto Perú, Paraguay, Colombia y Chile, sostienen estas políticas que se originaron en procesos de orden internacional como la Conferencia de Río del 1992. Si bien, estos países han prestado conformidad en el reconocimiento a las comunidades indígenas, no han considerado principios y perspectivas propios de un paradigma latinoamericano. En cambio, Ecuador y Bolivia transformaron sus cartas magnas en verdaderas Constituciones socio-ambientales, respetando la idiosincrasia del pueblo y las buenas prácticas sobre la naturaleza.

Por su parte Ecuador, al declarar a la naturaleza como sujeto de derecho, su dogmatismo jurídico afronta el desafío que eso implica para la Ciencia del Derecho. Asimismo, eleva a rango constitucional la figura de la responsabilidad objetiva, la imprescriptibilidad de la acción sancionatoria-penal y las acciones de tutela para la protección del medio ambiente y la naturaleza. En Bolivia se observó que la nueva Constitución, fijó un nuevo punto de partida en la construcción de la política ambiental, incorporó, al igual que Ecuador, a la madre tierra como sujeto de derecho. Además, constitucionalizó los interés colectivos por sobre los interés individuales, y creó sus propias herramientas de gestión ambiental adecuadas a su peculiaridad. La sanción de la nueva Constitución política boliviana da comienzo a un nuevo paradigma y en ese proceso la propiedad de la tierra quedará en manos de campesinos, de pobladores rurales e indígenas y del estado boliviano, empoderando a su colectividad.

Por último Brasil, a lo largo del texto de su Constitución, entrelaza orden económico y ambiente. Conjuntamente, expresa explícitamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios sobre las tierras, sus costumbres, creencias y su relación con el ambiente, continuando la tendencia de los dos países anteriores. La política de Brasil se orienta al sustento de un equilibrio ecológico y considera al medio ambiente como patrimonio público que debe ser afianzado, protegido y fundado en el uso colectivo.

Por lo que se refiere a la institucionalidad ambiental, se evaluó que más de la mitad de los países estudiados, en su mayoría unitarios, han jerarquizado el tema ambiental al crear ministerios para ese propósito. Los Estados unitarios diseñan su política en forma verticalista, es decir desde lo nacional a lo comunal, con la obligación por parte de los niveles inferiores de estado de implementar la política propuesta. En cambio, los países federales, entre ellos Argentina, no avanzan sobre la jerarquización institucional del tema ambiental, sino más bien lo hacen depender de ministerios relacionados a temas productivos o bien de la presidencia. Los países federales promueven un diseño de política ambiental al solo efecto de señalar un camino orientativo a seguir a través de leyes de presupuestos mínimos y/o leyes generales de ambiente. En esta forma de Estado, los niveles inferiores de gobierno deciden su propia política ambiental dentro de cierto marco jurídico, sin necesidad de adoptar la legislación nacional como obligatoria, aunque tampoco pueden contradecirla.

En Argentina, las provincias abrazan la legislación ambiental nacional y algunas complementan, implementando fines y objetivos cuyo alcance sea elevar al máximo lo mínimo. El caso más reciente es la innovadora Ley De Ambiente, 10208, de la provincia de Córdoba, que implementa instrumentos relativamente nuevos a nivel mundial y hace hincapié en la información y participación social como herramienta de control hacia los particulares y al Estado.

#### IV. Bibliografía

ACUERDO 106 (MAE. 04/09/2006).Ecuador

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, s/f. Historia de la Ley 20.417

BIDART CAMPOS, G. J., 2009. *Manual De La Constitución Reformada* - Tomo I

Cancillería de Colombia, 2014. Recuperado en octubre de 2015 de: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-y-brasil-adelantan-importantes-acciones-sobre-su-frontera-comun>

CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL, 1975 con las reformas de 2010. Bolivia

CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES, 1990. Perú

COLOMBIA, Todos por un nuevo país, la ruta para cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018, Gobierno de Colombia, 2014 Recuperado en octubre de 2015 de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CTodos-por-un-nuevo-pa%C3%ADs%E2%80%99D,-la-ruta-para-cumplir-las-metas-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx>

CONSTITUCIÓN DE BRASIL de 1988.

CONSTITUCION BOLIVIA 2008.

CONSTITUCIÓN DE CHILE, 2005.Chile

CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA 1991.COLOMBIA

CONSTITUCIÓN DE ECUADOR, 2008. Ecuador

CONSTITUCIÓN DE PERÚ, 1993.

CONSTITUCIÓN DE REPÚBLICA DE URUGUAY, 1967. Uruguay.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE PARAGUAY, 1992. Paraguay

DE LA FUENTE, D. H., s/f. Políticas Ambientales y Desarrollo Sostenible. Recuperado en octubre de 2015 de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm>

DECRETO N° 1753, 1994. Colombia.

Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. Perú

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. ECUADOR, 2015. Recuperado octubre 2015 de: [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec)

DRNAS DE CLÈMENT, Z. (DIR.) (2008). El Principio de Precaución Ambiental. La práctica argentina. Córdoba: Editorial Lerner.

ESTEVAN BOLEA, M.T. (1994). La gestión ambiental en el sector público. En: *Máster en Evaluación de Impacto Ambiental*. Ed. Artigraf, Málaga.

ECHEVERRÍA, H., 2011. “Institucionalidad ambiental en el Ecuador” en *El Ecuador Ambiental 1996-2011*.

GOBIERNO DE CHILE, 2015. Recuperado en octubre 2015 de: [http://www.mma.gob.cl/portal\\_2011/w3-article-49186.html](http://www.mma.gob.cl/portal_2011/w3-article-49186.html)

GUDYNAS E., 2009. La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador Revista N° 32 Abril Pp. 33 - 47 Recuperado octubre 2015 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)

<http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-6/derecho-publico-tomo-6.pdf>

JULIÁ, Marta y otros “Formulación de Políticas Públicas Ambientales. Los casos de “aguas”, “bosque nativo” y Residuos Peligrosos”. Editorial Lerner. 2da Edición, Córdoba, Abril 2013.p 35.

LAMBERT, R. Y BULARD, M. 2012 “*Brasil juega en las grandes ligas*” en El Atlas de Le Monde Diplomatique. IV Mundos Emergentes. Buenos Aires Editorial Capital Intelectual. P-p 106-108

LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2003. Libro VI De la Calidad Ambiental. Título I. Capítulo I. Registro Oficial Suplemento Edición Especial No. 2 de 31 de marzo del 2003. Ecuador

LEY N° 9605, Brasil.

LEY 1333 del año 1992. Bolivia.

LEY 1561, 2000. Paraguay.

LEY 17.283 en el año 2000. Uruguay.

LEY 20.417, 2010. Chile.

LEY 20.600 en el año 2012. Chile

LEY 27.783, 2002. “LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN”.  
PERÚ

LEY 27.902 “REGULAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ALCALDES PROVINCIALES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES”. PERÚ

LEY 28.245 “LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL”, 2004 PERÚ

LEY 28.611 “GENERAL DEL AMBIENTE”, 2005 PERÚ

LEY 294/93 “DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. PARAGUAY

LEY 3239 titulada “De los recursos hídricos del Paraguay”, 2007. Paraguay

LEY 716/96 DE “Delitos contra el medio ambiente”. Paraguay

LEY 816/96 de “Medidas de defensa de los recursos naturales”. Paraguay

LEY 96 de Vida Silvestre, 1992. Paraguay

LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DE 1999. Ecuador

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL 27.680 EN EL AÑO 2002. PERÚ

LEY Nº 18567 de 2010. Uruguay

LEY Nº 19.300 de 1994. Chile

LEY Nº 491, 1999. Colombia.

LEY Nº 6938, 1981. Brasil

LEY Nº 9795, Brasil

LEY Nº 99, 1993. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Gobierno de Colombia.

LEY Nº 99, 1993. Colombia

LEY Nº 71 de Derechos de la Madre Tierra, 2010. Bolivia

LEY ORGÁNICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 27.867, 2002.  
PERÚ

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL 898/96. Paraguay

LULA, Instituto, 2015. Recuperado en octubre 2015 de: <http://www.brasildamudanca.com.br/todas-as-politicas>

MACÍAS GÓMEZ, L. F., 2012 El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador. Un reto a la tradición constitucional. *Revista Iuris dictio*. Vol 14.

Melo, M., 2009. “Los derechos de la naturaleza en la nueva constitución ecuatoriana”. En Alberto Acosta – Esperanza Martínez (compiladores). *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*. Ediciones Abya – Yala. Quito. pág. 53.

MINISTERIO DE AMBIENTE DE CHILE Recuperado octubre 2015 de: [http://www.mma.gob.cl/portal\\_2011/w3-article-49186.html](http://www.mma.gob.cl/portal_2011/w3-article-49186.html)

MINISTERIO DE AMBIENTE ECUADOR, 2015. Recuperado en octubre 2015 de: <http://www.ambiente.gob.ec>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2015 Recuperado en octubre de 2015. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2015. Recuperado en octubre de 2015. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/organigrama>

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE BRASIL, 1992 Recuperado octubre 2015 de: <http://www.mma.gov.br/institucional>. Brasil

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE BRASIL, 1992 Recuperado octubre 2015 <http://www.mma.gov.br/institucional/organograma>

MINISTERIO DEL AMBIENTE DE PERÚ (MINAM), Recuperado octubre 2015 de: <http://www.minam.gob.pe/?el-ministerio=mision-y-vision>

PÉREZ, E., 2011. *El Proceso Ambiental en la Constitución*, Revista jurídica Derecho Público. Tomo 6 Facultad de Derecho, Universidad Católica de Guayaquil. Ecuador Julio/ Diciembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BRASIL 2015.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Recuperado en octubre de 2015 de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- REFORMAS DE CONSTITUCIÓN DE REPÚBLICA DE URUGUAY, 1997. Uruguay.
- REFORMAS DE CONSTITUCIÓN DE REPÚBLICA DE URUGUAY, 2004. Uruguay.
- SANTOS, B. S., 2010. Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Buenos Aires, Editorial Antropofagia
- Secretaria del Agua, Ecuador, 2015. Recuperado octubre 2015 de: [www.senagua.gob.ec](http://www.senagua.gob.ec) recuperado octubre 2015
- SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., 1974. Decreto 2811. Recuperado en octubre de 2015 de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL, “Organización del Estado para el ejercicio de las competencias ambientales”. Recuperado octubre 2015. Disponible en:  
[http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=744&Itemid=4215](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=744&Itemid=4215)
- TOLEDO TAPIA F., 1996. Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, historia fidedigna y concordancias internas, Chile, Editorial CONAMA.
- VARGAS LIMA A. E., 2011. “*El Derecho al Medio Ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*”. Publicado en el Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVIII, 2012, pp. 251-267. Bogotá, ISSN 1510-4974. Disponible en la Sección Publicaciones del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <http://www.kas.de/rspla/es/publications/>
- VEIZAGA ÁVALOS, D. L., 2014. Análisis de la nueva institucionalidad medio ambiental: ley de bases generales del medio ambiente n°19.300 modificada por la ley n° 20.417 que crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente. Tesis para optar al Título Profesional de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Santo Tomás, pág. 17/31.

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de Junio de 2016

