

Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
Fecha: 18-03-2015 Cita: IJ-LXXVI-931

Presupuestos mínimos de protección ambiental

Vigencia, eficacia e implementación

Dra. Silvia Nonna [1]

Introducción [arriba] -

Avanzado el Siglo XX el mundo cambió en su visión de interpretar las cuestiones relacionadas con los recursos naturales, se avanzó hacia un concepto nuevo y globalizador como es el del “Ambiente” entendido como el entorno en el que se vive y en el que desarrollamos todas nuestras actividades, en el cual interactuamos con otros componentes. Comienza así a pensarse el ambiente como un sistema complejo en el que interactúan y se interrelacionan de manera condicionada los distintos elementos que lo componen, entre ellos los recursos naturales, el hombre que los transforma, los recursos culturales que resultan de esa transformación, y finalmente los residuos que en consecuencia se generan.

En la Argentina, desde fines del siglo XIX se venían regulando en forma independiente los distintos recursos naturales, tanto a nivel nacional como provincial.

A partir de 1972 con la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente Humano convocada por la Asamblea de Naciones Unidas, con la Declaración de Estocolmo, y con más fuerza desde 1982 a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el tema ambiental se consolida desde lo global. En 1992, la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, significó un hito importante en la historia del derecho internacional ambiental.

La Argentina no permaneció ajena a este cambio, no sólo participando activamente desde lo internacional y adoptando acuerdos ambientales, sino también incrementando el proceso de inserción de la dinámica ambiental en su derecho positivo. En los albores de 1990, la mayoría de las provincias argentinas ya habían incorporado el principio de protección del ambiente en sus respectivas Constituciones. Además, la mayoría de las provincias regularon la materia ambiental a través de normas particulares, ya sea leyes generales de protección ambiental, o mediante normativa específica para la evaluación del impacto ambiental.

El punto de partida para sistematizar la protección del ambiente en todo el país, fue el Pacto Federal Ambiental firmado el 5 de Julio 1993. La reforma constitucional recogió y consagró esa voluntad común, y puso en manos del Congreso Nacional la sanción de la normativa ambiental básica. Esto es, las normas de presupuestos mínimos para la protección ambiental.

En el año 1994 al reformarse la Constitución Nacional se planteó un nuevo esquema de competencias para la temática ambiental. En efecto, y tal como surge del art. 41 de la C.N. “ ... 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. ...”

Reparto de competencias [arriba] -

Las normas de presupuestos mínimos representan un nuevo sector de competencias delegadas, del ordenamiento jurídico nacional. En ese orden de ideas, nos encontramos con un nuevo ámbito competencial, de reparto de poderes, que incide sobre temas antes reservados a las Provincias y en ámbitos que antes de la reforma eran propios de su jurisdicción.

Según lo dispuesto por la Constitución Nacional, será el Congreso de la Nación el órgano que determinará cuáles son las normas que contengan - los presupuestos mínimos - de protección, dejando a las provincias el dictado de las normas complementarias. Esas normas nacionales deberán contener principios y directrices para la regulación de la relación ambiental, que se consideren fundamentales para garantizar una base jurídica en todo el territorio nacional.

En ese contexto, las autoridades provinciales sujetan su accionar a las leyes nacionales de presupuestos mínimos, teniendo, por su parte, facultades normativas para complementar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y para dictar los reglamentos que sean necesarios para la ejecución tanto de las leyes nacionales de presupuestos mínimos como de las respectivas normas complementarias.

Se entiende además, que para el caso que existan normas locales menos restrictivas que una ley de presupuestos mínimos, aquéllas deberán adecuarse a ésta, como así también que respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquéllas mantendrán su vigencia en la medida que no se opongan a éstas ni resulten menos exigentes.

A nivel doctrinario, y sólo a los efectos de introducir un panorama general, el escenario interpretativo en cuanto al alcance de los presupuestos mínimos es disímil si bien existe una postura mayoritaria que es la que actualmente se sigue. En efecto, como criterio mayoritario, se considera que el Congreso Nacional es competente para el dictado de la legislación mínima, delimitando en forma clara y precisa el ámbito de competencia complementaria o remanente que le corresponde a las provincias.

Por su parte, algunos pocos han sostenido que, habiendo el Congreso de la Nación sancionado las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, han quedado derogadas

aquellas partes de las normas locales que se opongan a la federal, quedando por su parte subsistentes aquellas partes que se consideren complementarias.

Mientras que los menos, han sostenido que las provincias han perdido sus facultades de dictado de normas ambientales y en este aspecto, de manera extrema, las normas ambientales provinciales vigentes al momento de sanción de la Constitución reformada-habrían perdido tal vigencia.

La delimitación de jurisdicciones se presenta como un problema en nuestro sistema federal. Dificultad que lejos de ser un obstáculo insalvable, es un desafío que merece el esfuerzo que significa alcanzarlo, para lograr la definición y posterior aplicación de una política para todo el territorio nacional. Para que el derecho a vivir en un ambiente sano, no sea algo meramente programático.

Han pasado casi 20 años desde que la Constitución Nacional nos plantea el nuevo esquema de competencias en materia ambiental, se han dictado muchas normas, de presupuestos mínimos y provinciales, se ha ampliado la legitimación, la justicia ha tomado un rol activo y novedoso, la jurisprudencia ha evolucionado en aspectos antes no abordados.

No hay doctrina que hasta el momento, haya intentado explicar el fenómeno actual de manera cabal y comprensiva. Los trabajos existentes sólo se refieren a algún aspecto de alguna de las normas y ninguno analiza la problemática en su conjunto. No se han establecido comparaciones entre las normas vigentes ni se han identificado incongruencias, lagunas o superposiciones normativas, ni evaluado consecuencias.

Normas de presupuestos mínimos [arriba] -

En el año 2002, a ocho años de reformada la Constitución, comenzaron a dictarse leyes de presupuestos mínimos.

A la fecha se han sancionado 10 leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental[2], en diferentes temáticas específicas que, en orden cronológico son:

- Ley 25.612 de Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio
- Ley 25.670 de Gestión y Eliminación de PCBs
- Ley 25.675 de Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente
- Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas

- Ley 25.831 de Información Pública Ambiental

- Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios

- Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

- Ley 26.562 de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema

- Ley 26.639 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial

- Ley 26.815 de Protección Ambiental en materia de incendios forestales y rurales

Vigencia y eficacia de las normas de presupuestos mínimos [arriba] -

En este contexto, resulta fundamental poder evaluar el estado de situación de la normativa vigente, de los presupuestos mínimos en sí mismos, de la normativa provincial y su congruencia con los presupuestos mínimos, de lo regulado y lo que se aplica y cumple. Todo ello a la luz de las normas y de la jurisprudencia.

Como se ha dicho en párrafos anteriores, en el marco del nuevo esquema de reparto de competencias dispuesto por la Constitución Nacional, se han dictado diez leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental. Una de esas leyes es de carácter general y las otras regulan materias específicas. Se trata de leyes nacionales, obligatorias para las provincias que pueden complementarlas y ser más estrictas.

Una breve e introductoria consideración nos permite afirmar que de las diez leyes de presupuestos mínimos, sólo tres de esas leyes han sido reglamentadas, tres han sido objeto de veto parcial, se ha objetado la constitucionalidad de una de ellas y se han planteado cautelares judiciales para otra.

En lo atinente al contenido de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, se comparte la postura que sostiene el carácter “mixto”, “híbrido”, de dichas normas. Así, sus disposiciones pueden ubicarse tanto dentro del Derecho Público como del Derecho Privado, abordando temáticas no sólo de derecho de fondo o sustantivo, sino también, excepcionalmente, de derecho administrativo, derecho procesal y, desde el punto de vista de las limitaciones que otorga el régimen jurídico de los recursos naturales.

Está claro, en nuestra opinión, que el régimen de protección ambiental, que principalmente, debe establecer este tipo de normativa estatal nacional o federal, debe girar alrededor de la idea de la responsabilidad. Fijando pautas eficientes de precaución, prevención, recomposición, sanción indemnizatoria, represión, régimen penal, en defensa del ambiente, a cuyo fin, resulta necesario uniformar la legislación existente, para garantizar que se logre el objetivo primordial de la delegación de competencias, que conforme surge del texto del artículo 41 de la Constitución Nacional, reviste carácter tuitivo.

Será el Congreso de la Nación, en un marco de la razonabilidad y la fidelidad federal, el órgano que determinará cuáles son las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, para dejar a las provincias latitud para el dictado de las normas complementarias.

Ciertamente esas normas nacionales deben contener principios y directrices para la regulación de la relación ambiental, que se consideren fundamentales para garantizar una base jurídica en todo el territorio nacional, lo cual puede incluir determinadas - medidas concretas, - de eficacia general. [3]

Resulta importante hacer una especial mención a la relevancia interpretativa que tiene la jurisprudencia sentada en la materia, sobre todo a la luz de la ley 25.675, General del Ambiente. Es que la Justicia está utilizando dicha normativa para resolver conflictos de base jurídica ambiental. Se advierte una tendencia jurisprudencial acentuada y uniforme de apoyo a la nueva legislación de presupuestos mínimos.

Vigencia eficacia e implementación de los presupuestos mínimos para la protección ambiental [arriba] -

Hechas las anteriores reflexiones, nos preguntamos:

¿Cuál es el estado de situación de cada una de esas leyes de presupuestos mínimos?

¿Qué cuestiones quedan pendientes de reglamentar o formalizar para impulsar su efectiva implementación?

¿Cómo funcionan en la práctica los presupuestos mínimos planteados?

¿Cuál es la congruencia existente entre los presupuestos mínimos y las normas provinciales?

¿Se han adecuado las normas provinciales vigentes antes de la sanción de los presupuestos mínimos?

¿Es necesario plantear modificaciones a las normas provinciales vigentes y en ese caso a quién corresponde?

¿Las normas provinciales sancionadas con posterioridad al dictado de los presupuestos mínimos respetan los presupuestos mínimos?

¿Las normas provinciales resultan más exigentes que las de presupuestos mínimos?

Y finalmente: ¿qué papel juega el Consejo Federal de Medio Ambiente - COFEMA-, cuáles son sus incumbencias y potestades?

Todos estos interrogantes merecen una respuesta y cuanto antes. No puede pasar más tiempo y no pueden pasar más cosas que podrían evitarse.

Es imperativo analizar la situación de cada una de las leyes de presupuestos mínimos, hacerlo desde el contexto de la normativa nacional vigente y en comparación con la legislación provincial, la existente antes del dictado de los presupuestos mínimos y las dictadas con posterioridad. Por su parte, resultaría muy útil hacer una evaluación a la luz de la jurisprudencia y a partir del fallo de la CSJN en la causa Mendoza Silvia Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros s/daños derivados de la contaminación del Río Matanza Riachuelo-Junio 2006.[4]

[1] Dra. Silvia Nonna

Doctora en Leyes de la Universidad de Buenos Aires. Pos Doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Abogada y Abogada Especialista en Recursos Naturales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Comercio Internacional de Hidrocarburos Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Derecho Ambiental Universidad Austral. Environmental Research Fellow, the George Washington University, Estados Unidos.

Actualmente, es Secretaria Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es profesora de Grado y Posgrado de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es Titular de Derecho Ambiental en la Universidad Abierta Interamericana. Es Profesora invitada en posgrados de universidades públicas y privadas. Dirige programas de investigación. Ponente en ámbitos nacionales e internacionales. Autora de libros y numerosas publicaciones.

[2] Puede consultarse un análisis más particularizado y detallado de las normas de presupuestos mínimos en: Nonna Silvia, con Dentone José María, Waitzman Natalia y

colaboración de Ezequiel Fonseca Ripani. Ambiente y Residuos Peligrosos. Editorial Estudio. 2011

[3] Atilio Savino, Silvia Nonna y Esteban Rosa Alves. Postura de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental. La Ley Suplemento de Derecho Ambiental. Año XI N° 3.

[4] Argumentos que resultan ser los fundamentos y objetivos del proyecto UBACyT 2014-2017 “Un análisis normativo y jurisprudencial del nuevo esquema de competencias en materia ambiental. Aportes a veinte años de la Reforma de la Constitución Nacional” dirigido por la autora del presente artículo.