



**PRESUPUESTOS MÍNIMOS
DE
PROTECCIÓN AMBIENTAL**

Procurador Diego Martín Garré

Título a obtener: Abogado

Facultad de Derecho

Universidad Abierta Interamericana

Marzo de 2005

INDICE TEMÁTICO

Introducción	4
Relación entre ambiente y derecho	6
La cuestión constitucional	11
Las posiciones doctrinarias	16
Antecedentes de los presupuestos mínimos en el derecho comparado.	19
Los presupuestos mínimos en general	21
Los presupuestos mínimos en particular	22
El reparto de competencias en un ámbito de interjurisdiccionalidad.	34
La interpretación de las leyes que contienen presupuesto mínimos a la luz de la pirámide jurídica establecida en el art. 31 C.N.	37
Ley 25.612. Presupuestos mínimos de residuos industriales y de actividades de servicios	40
Ley 25.670 PCB's: Presupuestos para su gestión y eliminación	55
La Ley General del Ambiente Nro. 25.675	59
Alcance del veto de la palabra "operativa" según el decreto 2413/2002	59
La Ley General del Ambiente y la participación ciudadana	64
El acceso a la información ambiental	64
La Ley General del Ambiente y el daño ambiental	68
Ley 25.688. Gestión ambiental de aguas	76
Ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental	85
Ley 25.916 de Gestión de residuos domiciliarios	89
Conclusión	93
Apéndice legislativo	96
Ley 25.612: Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios	97
Ley 25.670: Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCB's	109
Ley 25.675: Ley General del Ambiente	115
Ley 25.688: Régimen de gestión ambiental de aguas	130

Ley 25.831: Régimen de libre acceso a la información pública ambiental	132
Ley 25.916: Gestión de residuos domiciliarios	135
Bibliografía	143

INTRODUCCION.

A la luz de la reforma constitucional del año 1994 se incorporan a nuestra Carta Magna los nuevos derecho, considerados de tercera generación, y entre ellos los derecho de índole ambiental. Es por ello que se hace necesario el dictado de leyes “especiales” (si se me permite la expresión) y de una naturaleza jurídica controvertida.

Esta controversia doctrinaria centra su discusión en relación a la constitucionalidad de dichas leyes, en cuanto a que por medio de la legislación de marras se podría esta avasallando algún derecho propiedad de las provincias no delegado a la nación.

No es tarea sencilla inclinarse por una postura absoluta, puesto que el limite que divide la constitucionalidad o no de la legislación de Presupuestos Mínimos está enmarcado en la técnica legislativa como así también en el contenido de dichas normas. La materia ambiental en alguna medida no reconoce de jurisdicciones, porque un conflicto que se desarrolla en un lugar puede ocasionar daños o perjuicios en otro, lo que de alguna manera justifica la necesidad de dictar leyes marco que estipulen un criterio uniforme donde las legislaciones inferiores se adecuen y se enmarque en la misma sintonía legislativa.

Sin temor a equivocarme me aventuro a sostener que durante los primeros siglos de industrialización, el capitalismo, los empresarios, y los habitantes del planeta en su conjunto no se preocuparon mayormente de cuidar el medio ambiente ni de explotar en forma racional los recursos naturales. No pareció necesario. Los recursos naturales parecían ser abundantes, la población mundial aún era pequeña. Por lo tanto los ecosistemas funcionaban y desplegaban su capacidad de absorción de las externalidades. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XX se acelero considerablemente el crecimiento de la economía mundial, especialmente en los países del mundo desarrollado. Ello fue unido a la explosión demográfica, a gigantescos procesos de urbanización, de marginalidad social y consumo de bienes materiales y culturales. Aumento rápidamente el flujo de materia y energía, la producción de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

Hoy en día, la cuestión ambiental esta dando sus primeros pasos en nuestro país y falta aun que los poderes políticos como así también la ciudadanía en general tomen la debida conciencia que implica el respeto por el ambiente en el que vivimos, y en alguna medida esta lógica responde a la insatisfacción de necesidades básicas sociales que desplazan a tercer plano la cuestión ambiental.

A lo largo del presente trabajo tratare de explicar el alcance de los Presupuestos Mínimos como así también formular las criticas de rigor que se focalizan en relación a la nueva legislación ambiental. Legislación ésta que tratará de poner un equilibrio entre el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

¿Será Posible?

RELACIÓN ENTRE AMBIENTE Y DERECHO

La problemática ambiental se ha transformado en una temática que, en función de las relaciones que de la misma se derivan, merecen un tratamiento particular por parte de la esfera jurídica, fundamentalmente por la falsa presunción basada en una idea de no finitud de los recursos ambientales.

Después de la Segunda Guerra Mundial se dispara por primera vez la idea de conservar los recursos naturales y el llamado de atención respecto del carácter finito de los mismos, que se cristaliza en toda una estrategia conforme a la cual la solución era de tipo estático. Como una primera reacción frente a la dilapidación se pensó como extremo la conservación a todo precio, a partir de tener tácticamente “santuarios naturales”. Esto deriva rápidamente en una suerte de contradicción frente a la protección ambiental como una suerte de valla o escollo que impide la posibilidad de desarrollo a las sociedades y que por lo tanto genera la imposibilidad de que se produzcan los bienes suficientes como para hacer frente a una población cada vez más creciente.

Así las cosas, esta temática de la relación entre el ambiente y los recursos naturales, el ambiente y el desarrollo, tiene como primer punto de partida la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre ambiente humano. Aparece así el primer esbozo de lo que luego sería la noción de desarrollo sustentable. Pero, por sobre todas las cosas, la primera indicación del modo en que debía incluirse esta problemática en el ámbito de lo jurídico.

El primer Principio de la Declaración de Estocolmo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano de fecha 16 de junio de 1972 dice: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Este principio es importante analizarlo desde las diversas etapas que nos presenta el constitucionalismo.

Primera etapa.

Aquí surgen básicamente los derechos individuales, tanto civiles como políticos. Es lógico: es el siglo XVIII y en esa oportunidad lo que interesaba era la protección de la libertad a quienes hicieron las revoluciones que llevaron al constitucionalismo, a la democracia liberal. Esto aparecía a través de dos derechos individuales: los derechos políticos que generaban la democracia representativa y que posibilitaban el sufragio activo y pasivo por una parte. Por la otra parte, asegurar la libertad a través de los derechos individuales que protegían lo que la persona era en su calidad de tal, concebida separada del grupo, en su condición de individuo. Por eso, el derecho de propiedad, el derecho a expresar libremente las ideas, el derecho a la intimidad, etc., etc.. Es algo que en nuestra Constitución aparece en el art. 14.

Segunda etapa.

Esta da lugar a una nueva generación de derechos, que son los derechos sociales, donde aparecen por primera vez colectivos que tienen derechos propios. Es esta la etapa del constitucionalismo social, en la cual sí aparece la posibilidad de que la titularidad de derechos no pertenezca sólo a individuos, sino también a colectivos que fundamentalmente son los sindicatos. Inclusive, son los sindicatos los que tienen derecho a huelga, no las personas. Y los derechos sociales están concebidos como aquellos derechos que protegen lo que el hombre hace, no lo que es (lo que es ya lo tiene).

Tercer etapa.

En esta aparecen los derechos de tercera generación, a la cabeza de los cuales el derecho a un ambiente sano y apropiado es el primero del listado, a los que luego se agregan en particular los derechos de los consumidores o usuarios y muchos más.

Las características fundamentales de esta categoría de derechos, desde el punto de vista del derecho constitucional, es un desafío permanente porque lo transforma en una cantidad de cuestiones que ya parecían saldadas y que sin embargo requieren abrirse a sistemas distintos para poder satisfacer este tipo de derechos. En primer lugar, porque el derecho a un ambiente sano, a una calidad de vida, protege un interés de tipo difuso. Es decir, se trata de un interés del cual la titularidad es compartida por un colectivo de personas, pero un colectivo que ni siquiera se puede determinar en la actualidad. Es un colectivo al que hay que proteger, de dimensiones sumamente variables y que por sobre todas las cosas, la exigencia es la proyección de ese colectivo

al futuro y al infinito.

Ello porque la idea de derecho a un ambiente sano y apropiado tiene como finalidad la sustentabilidad del desarrollo. Es decir, que todas las actividades que el ser humano desarrolla sean aptas para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin impedir el mismo disfrute para las generaciones futuras. Es lo que en derecho ha dado en llamarse “equidad intergeneracional”.

De esta manera se abre la puerta al llamado acceso a la justicia ampliado; de mantener la postura histórica de que “el interés es la medida de todas las acciones judiciales”, al proyectar esto a los derechos de tercera generación, en particular a la protección del ambiente, pecaríamos por defecto.

Es decir, de quedarnos con la postura clásica de habilitar la instancia judicial a aquél que como producto de algún daño de producto ambiental sufre un perjuicio en su persona o en su patrimonio, no captaríamos lo que tiene como propio y particular el “derecho a un ambiente sano y apropiado”.

Lo que nos interesa en realidad es el modo de anticiparse al daño, es decir, impedir que se lleve a cabo una determinada actividad de resultados de la cual, al no haberse respetado las distintas medidas que marca la legislación para evitar que el daño suceda, cuando acaece tal daño es generalmente irreparable, tornándose ilusoria la protección del derecho.

Lo interesante es que el acceso a la justicia pueda ser preventivo y que esa prevención permita un acceso a la justicia, el derecho a ser escuchado por un juez y que se ordenen las medidas necesarias para que no se lleve a cabo ese accionar que es violatorio de toda legislación.

Como observamos, se trata de una visión del accionar de la justicia netamente participativo, porque aquél que va a tratar de ser oído por un juez, no lo hace exclusivamente en su propia defensa, sino en defensa de toda la comunidad amenazada; lo hace como titularidad de una, digamos, cuota-parte, de un interés por un medio ambiente sano y adecuado.

En la historia de la protección del ambiente el segundo hito ha sido la Conferencia de Río de Janeiro –ECO ‘92-, en la cual se complementa esta declaración general con principios en los cuales se está reseñando claramente una serie de medidas que tienen que ser tomadas desde el punto de vista de la organización de las estructuras.

El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de fecha 14 de junio de 1992 dice: “*El mejor modo de tratar*

las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en la adopción de decisiones.

Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos.

Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”

Esta idea de participación significa la posibilidad de implementar en la práctica esta suerte de unión entre estos distintos intereses, lo cual es algo sumamente complejo, porque requiere de modificaciones muy grandes de comportamiento y afecta a muchos intereses. Así que la participación no es sólo un deseo de apertura del modelo democrático representativo. Observemos que esto también obliga a la modificación colosal que importa para el Derecho Constitucional. Hablamos de la posibilidad de participar para tener una intervención en la doma de decisiones, inclusive con efecto vinculante para determinadas cuestiones trascendentales, es decir, sustituir a las autoridades para tomar cierto tipo de decisiones y, en ese caso, ser el decisor en lugar de las autoridades.

Este tema de decisiones surge de la transformación de un elemento fundamental del estado de derecho, que es la publicidad de los actos de gobierno; anteriormente, era un deber de la autoridades de dar a conocer las decisiones ya tomadas. En cambio, la idea de tener acceso a toda la información es como una reversión de cuál es el elemento fundamental en la relación. El derecho de libre acceso a la información pública pone en cabeza del gobernado la prerrogativa de exigir que se le informe, pero no a posteriori, sino *ex ante*.

Cuando se habla de acceso efectivo, en realidad de habla de un acceso a la justicia diferenciador, no basado en los criterios clásicos, sino que se comparezca con las características del interés difuso a proteger. Interés difuso que, además, no es sólo el interés presente, sino que tiene que estar proyectado en la idea de equidad intergeneracional.

A partir de lo reseñado, vamos a analizar cómo ha sido receptada la cuestión ambiental en nuestra Constitución Nacional a partir de la Reforma Constituyente del año 1994.-

LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL.

El artículo 1 de la Constitución Nacional adoptó la forma federal de gobierno “por voluntad de las provincias que la componen”, según reza el Preámbulo. Esta precisión debemos complementarla con el artículo 121 de nuestra Carta Magna, por el cual las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal.

De la interpretación concordante de estas disposiciones es lógica conclusión que las facultades del gobierno federal, creado por las provincias, son de carácter excepcional, y que solamente la delegación expresa de poderes por parte de las provincias habilita al poder central el ejercicio de sus facultades específicas.

Ello es así porque en las Convenciones Constituyentes que han forjado nuestro sistema constitucional, las provincias son anteriores a la Nación ya que aquéllas crean a ésta, conservando su poder constituyente originario y siendo dueñas de los recursos originarios existentes en sus territorios a la par de conservar la jurisdicción originaria en los mismos.

Se puede colegir de ello que por el propio acto fundacional de la República las provincias delegan determinadas y específicas facultades y competencias al gobierno federal, reservándose todas aquellas no expresamente delegadas.

Conclusión de lo expuesto es que desde el principio fundacional, toda interpretación en materia de distribución de facultades y competencias entre Nación y provincias que deba hacerse sobre las previsiones constitucionales, en caso de duda debe dirimirse a favor de la jurisdicción provincial originaria.

Este principio lo encontramos en nuestra primera normativa constitucional de 1853 y sus sucesivas reformas, hasta la del año 1994: las competencias de la Nación son la excepción, la regla general es que pertenecen a los gobiernos provinciales.

Sólo en algunas previsiones, y por expresa delegación constituyente, se han establecido ya desde 1853 facultades y competencias concurrentes entre la Nación y las provincias.

Ahora, en lo particular, cuando las provincias dieron a la Nación su

Ley Suprema en el año 1853, la materia ambiental no figuró en la agenda de los constituyentes toda vez que en dicha época aún no se consideraba la interacción entre la actividad humana y la naturaleza: la materia ambiental era algo desconocido, por ello la Carta Magna fundacional de nuestra República no contempló en su articulado la distribución de competencias en materia de protección del medio ambiente, ni a su delegación provincias al gobierno federal. De allí que, por el principio citado precedentemente según el cual todo poder no delegado expresamente a la Nación lo conservan las provincias, desde el año 1853 hasta el año 1994 la cuestión ambiental fue siempre materia de legislación exclusivamente local.

Por todo lo expuesto, se fue desarrollando un derecho ambiental de naturaleza local –especialmente referido a cuestiones de aguas, ordenamiento del territorio y uso del suelo y de los bosques- que, por las diferencias normativas y de instrumentación, aplicación y desarrollo de una provincia a otra, implicó un sistema jurídico ambiental desordenado, difuso e incluso contradictorio. Situaciones o conductas reputadas válidas –e incluso incentivadas- en un territorio, eran condenadas o prohibidas en otro.

Además de propiciar el uso no sustentable de los recursos naturales, llegando incluso a su agotamiento, se propiciaba así un desaliento de las inversiones de largo plazo, facilitando la postergación de regiones enteras.

Frente a esta problemática, el gobierno federal buscó su solución a través del sistema de leyes nacionales de adhesión, elaborándose así normas sobre riqueza forestal –Ley 13.273-, sobre prevención de situaciones críticas de contaminación atmosférica –ley 20.284- y sobre protección, conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos –Ley 22.428- que fueron dictadas por el Congreso de la Nación en su carácter de legislatura local de la Capital Federal, pero invitando a las provincias a dictar normas locales de adhesión con la finalidad de promover un régimen normativo uniforme en el ámbito nacional sobre materias ambientales y de recursos naturales.

Dichas normas de adhesión no presentaron los resultados esperados, ya que sus adhesiones no fueron en número elevado, frustrándose así su fin unificador.

Llegamos de esta manera y con estos resultados a la Convención Constituyente de 1994. En ésta hubo dos tendencias: por un lado se buscaba la refederalización y descentralización administrativa del país por medio del fortalecimiento de las competencias locales, sobre todo en lo atinente a materia de dominio y aprovechamiento de los recursos naturales, y por el otro, el desarrollo de un sistema jurídico ambiental unificado que ordenara definitivamente la materia a nivel

nacional.

Se presentaba de manera clara en dicha Convención Constituyente que el sistema vigente en el período 1853-1994 no había dado los resultados esperados y que debía establecerse un sistema unificado para toda la Nación, pero por otro lado los constituyentes no querían delegar de manera absoluta las facultades legislativas al gobierno federal por la fuerte reivindicación de las provincias en materia de jurisdicción y de los derechos de dominio sobre los recursos naturales. Si se hubiera querido realizar una delegación lisa y llana de la facultad legislativa en materia ambiental, ésta se hubiera incluido sencillamente entre las disposiciones del artículo 75 del Constitución Nacional; se infiere de todo ello que se buscó dar una respuesta equilibrada entre descentralización administrativa y armonización normativa.

La reforma constitucional de 1994 vino a poner fin a la notable expansión de atribuciones en cabeza de la Nación en detrimento de las provincias que se venía produciendo desde la década del '40, soslayando la original previsión constitucional. Como ejemplo de ello, podemos citar el caso de la Ley 15.336 de energía eléctrica y su avance sobre las potestades de las provincias al implantar la jurisdicción nacional en materia de generación hidroeléctrica.

Si bien la doctrina, la jurisprudencia y la legislación posterior a dicha época y tras el retorno a la democracia comenzó con la tarea de corregir los excesos de centralización que en la Nación se venían observando, la reforma constitucional echó luz sobre la distribución de competencias de conformidad con los principios del federalismo.

La voluntad de los integrantes de la Comisión de Nuevos Derechos fue no solamente de mantener el reparto de competencias entre las provincias y la Nación, sino también de la reafirmar y profundizar el modelo de “federalismo concertado” que los juristas más destacados venían incentivando. Para ello, existió una coincidencia en cuanto al a convicción axiológica y conveniencia pragmática de contar con una protección mínima o umbral de tutela de carácter unificado para toda la Nación.

Conforme a este argumento, la Nación debe dictar las normas de base, reservándose las provincias y los gobiernos locales la responsabilidad de la legislación y la jurisdicción en esos niveles inferiores. Amén de ello, se resaltó la necesidad de concertar, no sólo entre los gobiernos provinciales y la Nación, sino también entre las diferentes reparticiones sectoriales dentro de un mismo nivel de administración, en una clara referencia a las dificultades de coordinación intra-institucional entre las diferentes reparticiones con atribuciones o incidencia en cuestiones de gestión ambiental

En este esquema, las provincias conservan la autoridad de aplicación

tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación que se sancione en materia ambiental; la legislación de protección mínima uniforme para toda la Nación debe ser dictada por el Congreso Nacional, sin perjuicio de su aplicación por las provincias.

Ahora, frente a la necesidad de complementar, implementar o extender, a partir de ese piso mínimo, las exigencias de tutela del medio ambiente las provincias conservan todas sus atribuciones conforme a la regla general de la reserva de poderes no delegados a la Nación. Ello permite ahondar en la diversidad regional que existe en nuestro país, ya que hay necesidades comunes a todo el país, pero también hay necesidades específicas de cada región.

Esta norma no importa entonces una modificación de los criterios clásicos de nuestro derecho constitucional acerca del alcance de la concurrencia de 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 también el tema ambiental tiende a lo interjurisdiccional. Pero queda claro que cuando se hace referencia a la legislación complementaria por parte de las provincias y a la imposibilidad de alteración de las jurisdicciones locales, las provincias y los municipios podrán continuar con el ejercicio de sus atribuciones.

Nuestra Carta Magna ignoró hasta la reforma constitucional de 1994 todo lo referido a materia ambiental. Encontrando como bases los principios reconocidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebradas en el año 1992, nuestros constituyentes consagraron en el artículo 41 de la Constitución Nacional la denominada cláusula ambiental, que consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras del logro de un desarrollo sustentable, junto al deber correlativo de preservarlo. Asimismo, fija criterios para la distribución de las competencias provinciales y nacionales en materia ambiental.

Así, el artículo 41 de la Constitución Nacional dice: *“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 aquellas alteren las jurisdicciones locales.

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

LAS POSICIONES DOCTRINARIAS.

Bustamante Alsina ha dicho que el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional ha puesto fin al problema de las competencias en el ejercicio del poder de policía ambiental. “En adelante, corresponde a la nación dictar las normas legales necesarias para la tutela del ambiente en toda la República que contengan los presupuestos mínimos de protección”¹.

Bidart Campos abordó 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. La teoría de Bidart Campos se centra en una suerte de “plus” donde lo que reviste primacía sobre el derecho provincial y obliga a su acatamiento es el piso, pero donde el techo queda a cargo de las provincias. Por ello, la tarea de interpretación requerirá siempre una concurrencia de competencias.²

Por su parte, Daniel Sabsay indica la dificultad que representa definir los alcances de la delegación realizadas por las provincias. 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. De acuerdo a las reglas constitucionales generales, el criterio básico es el que surge a partir de la aplicación del artículo 121 de la Constitución Nacional, donde las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Apoyando ello, el artículo 124 de la Carta Magna establece que “corresponde a las provincias el dominio originarios de los recursos naturales existentes en su territorio”. El juego armónico de los artículos 41 y 124 de la Constitución “induce a pensar que la delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importará un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre los mismos recursos”.³

Así, se creó en materia ambiental una figura novedosa, la de “leyes de presupuestos mínimos”. El artículo 41 de la Constitución Nacional dice que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias la normativa necesaria para complementarla, sin que aquéllas invadas las jurisdicciones locales.

En cuanto a sus formas, estas leyes no se distinguen de las que dicta el Congreso a la luz del artículo 75 de la Constitución Nacional, salvo que se encuentra limitado en cuanto a sus contenidos dado que no puede abarcar todas las materias ambientales, sino que sólo puede hacerlo dentro de los límites y restringido a los contenidos de los novedosos “presupuestos mínimos”.

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 de la Constitución Nacional sienta el principio de que las facultades de la Nación constituyen la excepción y no la regla, por lo que los presupuestos mínimos 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 y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras –lo que se encarga de aclarar el artículo 41 de la Constitución Nacional-, y por ello los presupuestos mínimos será 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 presupuestos mínimos son doblemente mínimos: porque la Nación está limitada a legislar sólo 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 presupuestos mínimos, pero nunca inferiores a los mismos.

A modo de ejemplo, con el fin de precisar el alcance de la delegación de facultades hecha en el artículo 41 de la Constitución Nacional, podríamos decir que compete a la Nación el establecimiento de estándares mínimos de calidad de medio. Por el contrario, no le compete el dictado de normas sobre niveles máximos de emisión; mientras que las provincias aseguren la observancia de la calidad del medio, compete a las mismas el dictado de las normas complementarias para cumplir dicho fin, entre ellas la determinación de los niveles máximos de emisión.

En materia de procedimientos administrativos, creemos que

excepcionalmente la Nación tiene facultades legislativas, siempre y cuando los mismos resulten un requisito ineludible para asegurar la protección del medio ambiente. Por ejemplo, podría establecerse un requisito mínimo de realizar estudios de impacto ambiental previo a la realización de obras de gran magnitud, incluyendo disposiciones y actos administrativos mínimos que deberán observarse de manera uniforme en toda la nación previo a la aprobación del proyecto, ello sin perjuicio de otros requisitos administrativos que prevean las legislaciones locales.

Finalmente, hay que considerar también la posibilidad de que la Nación –con carácter excepcional- determine el cumplimiento de determinados actos o la creación de instituciones –por ejemplo registros- sin los cuales pudiera tornarse ilusoria la debida protección del medio ambiente.

ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN EL DERECHO COMPARADO.

En los Estados Unidos no existe una previsión constitucional explícita en cuanto a la protección del medio ambiente. Sin embargo, la misma ha estado en la agenda política y legislativa desde hace varias décadas. En dicho país, le corresponde a la legislación federal determinar los criterios de protección ambiental, los que pueden ser implementados por los Estados. En caso de incumplimiento por parte de los mismos, la administración federal podrá aplicar la legislación federal en forma directa, constituyendo por lo tanto un sistema que en los hechos se asemeja bastante al que ha adoptado nuestro país.

El caso de Australia es interesante para nuestro sistema legislativo, ya que este país adopta un régimen federal, en parte por razones de técnica administrativa, en procura de una gestión descentralizada, en parte en función de las fuertes identidades regionales y diferencias entre los Estados. Sumado a ello, el notable desarrollo de la economía australiana a partir de la explotación de los recursos naturales influye en gran medida generando tensiones entre el Estado Federal –Commonwealth- y los Estados locales, situación parecida a la nuestra.

A partir del fracaso del sistema normativo dictado con el pretendido fin de solucionar los problemas acerca de jurisdicciones ambientales, los legisladores australianos modificaron su estrategia institucional a favor de un esquema de gestión basada en el consenso y la cooperación. El objetivo del acuerdo arribado se centra en el diseño de un mecanismo para facilitar un enfoque nacional de cooperación en materia ambiental, una mejor definición de los roles de los respectivos gobiernos, reducir el número de disputas entre el Estado federal y los Estados locales en materia ambiental, brindar mayor certeza en las decisiones gubernamentales y del sector privado y, principalmente, mejorar la protección ambiental.

Finalmente, la Unión Europea, aunque estrictamente no sea un estado federal, ha elaborado el Tratado de Maastricht, que incorpora una referencia específica al reparto de competencias en materia ambiental que resulta útil para el debate en nuestro país, donde hemos incorporado algunos principios propios del derecho europeo.

A modo de breve conclusión acerca de esta problemática constitucional, podemos decir que existe un equilibrio entre la regla general del artículo 121 de la Constitución Nacional, donde las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente a la nación, la regla más específica del artículo 41, que establece la delegación a la Nación de sancionar los presupuestos mínimos, y finalmente el artículo 124, que en su nueva redacción reafirma el dominio provincial sobre sus recursos naturales.

Toda norma de presupuestos mínimos que desvirtúe el contenido del artículo 124 será un exceso en las atribuciones de la nación, contrapuesto ello a lo establecido en el artículo 41, por lo que el equilibrio entre lo máximo y lo mínimo en materia ambiental debe ser interpretado a la luz de la potestad provincial de ejercer el dominio sobre sus recursos naturales, permitiendo trazar la frontera entre los presupuestos mínimos y las normas complementarias.

LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN GENERAL.

Se entiende por dicha previsión del artículo 41 de la Constitución Nacional 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.

Para tal fin, el reparto de competencias debe ser estricta con el objetivo de protección ambiental; esa línea divisoria entre la competencia del Congreso Nacional y los estados provinciales será siempre una cuestión compleja y dependerá de una análisis de razonabilidad, que a falta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre las provincias y la Nación y entre las provincias en sí, quedará sujeto en última instancia a la interpretación de la Corte Suprema de Justicia.

LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN PARTICULAR.

En respuesta a la pregunta de qué se entiende por normas que contengan los presupuesto mínimos de protección, podemos decir, en principio, que la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos le corresponde al Congreso de la Nación. Ahora, la pregunta surge automáticamente al analizar si hablamos de una única norma que contenga los presupuestos mínimos, o bien si se trata de normas con abordaje sectorial específico.

Esta discusión refleja largos años de debate doctrinarios entre quienes pretendían la unificación de normas ambientales y de protección de los recursos naturales en un único cuerpo integrado y armónico, y quienes veían en ello algo imposible ante la dificultad de precisar las cuestiones o materias que dicha unificación debía contener.

Al respecto, la lógica indica que si la voluntad del constituyente hubiese sido la de dictar una única norma o “Código Ambiental”, habría incorporado un párrafo en tal sentido artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. Además de ahorrar así la discusión acerca del deslinde preciso entre el presupuesto mínimo y la norma complementaria, se habría asegurado un directiva clara y precisa al legislador en cuanto a la sanción de un cuerpo normativo integral, aún cuando esto pudiese ser redactado en un único cuerpo o en textos separados.

La propia transversalidad de la problemática del desarrollo sustentable y las cuestiones ambientales dificulta pensar en soluciones legislativas encuadradas prolijamente dentro de un marco conceptual delimitado; hay aspectos ambientales que hacen a los diferentes campos sectoriales, tales como la agricultura, la pesca, la actividad minera, la industria, pero también existen cuestiones ambientales con fuerte inserción dentro de otros campos, tales como la política fiscal o en materia de comercio exterior. Pretender cristalizar estas necesidades en un solo instrumento legislativo es una previsión excesivamente rígida.

Las normas de fondo, como el código civil, de comercio, etc, son esencialmente de derecho privado y apuntan a solucionar conflictos de carácter individual; el derecho ambiental, por cambio, tiene la finalidad de resolver conflictos de

esencia colectiva. Aún cuando una norma de derecho minero pueda tener efectos ambientales, no es en sí una norma de presupuesto mínimo. Sería inconstitucional incorporar normas ambientales en sentido estricto en un código de fondo, ya que se impediría que las provincias pudieran ejercer su competencia para dictar las normas complementarias.

De lo expuesto, podemos concluir que las normas de presupuesto mínimo deberían ser dictadas en dos secuencias o etapas. En primer lugar, debería sancionarse una Ley Marco que enuncie los principios generales de la política ambiental, los principales instrumentos de gestión, las relaciones entre los diferentes niveles de estado y entre las diferentes reparticiones dentro de un mismo nivel y, por sobre todo, los mecanismos de toma de decisión en forma coordinada y resolución de conflictos entre las provincias y la Nación.

A partir de la sanción de dicha norma, que en el caso es la Ley General del Ambiente, se deberán sancionar a partir de sus enunciados y de manera lógica los instrumentos legislativos sectoriales, con un nivel de detalle y precisión acorde a la materia que se pretende regular. Este método de presupuestos mínimos por ámbito sectorial permitirá, por otra parte, un abordaje más flexible para cada cuestión que se suscite según, especialmente, el avance en los conocimientos científicos, evaluaciones de riesgos o necesidades políticas.

De esta manera, las normas que se sancionen guardarán un sentido lógico entre sí, haciendo que los presupuestos mínimos sectoriales guarden congruencia con los principios generales y objetivos contenidos en la Ley General del Ambiente.

Ahora, corresponde analizar qué materias pueden regularse bajo esta figura. Los presupuestos mínimos de protección ambiental tienen por objetivo establecer una tutela mínima y uniforme para toda la Nación. El mismo debe referirse a condiciones y presupuestos de protección ambientales. En tal sentido, la Ley General del Ambiente nos otorga una orientación importante respecto del bien jurídico tutelado y los objetivos de la norma.

Dicha orientación brinda un marco jurídico dentro del cual los legisladores tendrán un amplio espectro para definir en cada caso cuál es el presupuesto mínimo de protección. Sin embargo, los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional presentan un límite restringido dentro del cual el legislador podrá establecer presupuestos mínimos. En función de dichos límites, el legislador deberá cumplimentar los siguientes requisitos:

a) Demostrar y precisar un vínculo claro y directo entre las exigencias mínimas que la norma pretenda establecer y los fines de tutela ambiental enunciados en la Constitución Nacional y su ley marco, la Ley General del Medio Ambiente;

b) 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.

En cuanto a quiénes pueden dictar normas que contengan presupuestos mínimos, el art. 41 de la C.N. establece que le corresponde a la Nación fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental sin aclarar que órganos los debe dictar.

Para algunos autores el art. 41 habla de normas en sentido material lato y no restrictivamente de leyes, desprendiéndose de ello que los constituyentes incluyeron tanto a las leyes formales sancionadas por el Congreso, como también a los reglamentos de ejecución u otras normas en sentido de ejecución amplio.

Pese a ello, existen razones jurídicas que afirman que la facultad de dictar los presupuestos mínimos corresponde al Congreso. Así:

a) El art. 41 establece que los presupuestos mínimos deben estar contenidos en “normas”; la trascendencia que revisten estas normas hace que su dictado deba corresponder al Congreso.

b) Ante la sanción formal del párrafo tercero del art. 41 y referente a la reservación de las jurisdicciones locales, la facultad legislativa no corresponde a otro mas que al Congreso.

c) Finalmente el art. 75 inc. 32 de la Constitución faculta al legislativo a “hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes concedidos al Gobierno Nacional”.

Aparte de estos argumentos no es lógico pensar el dictado de estas normas por parte del Poder Ejecutivo, en forma autónoma, sin el reparo de una ley. Si la constitución pretendió fortalecer las competencias nacional y provinciales, carece de sustento pretender que el Poder Ejecutivo o un Ministerio puede legislar en esta materia con vigencia obligatoria en las jurisdicciones provinciales, ya que las mismas no podrían participar en su elaboración.

Otra cuestión diferente es la de evaluar la posibilidad de que el Congreso delegue facultades reglamentarias en el Ejecutivo Nacional.

El art. 76 de la C.N. es claro respecto de la prohibición de delegar

facultades legislativas al Poder Ejecutivo. Dicho artículo establece: “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca...”

Este texto incorporado luego de la reforma constitucional de 1994 consagró la tendencia de muchos años de la delegación por parte del Congreso de sus facultades en el Poder Ejecutivo, aunque estableciendo los alcances y límites a los casos de emergencia o de materias determinadas de administración.

La complejidad de un Estado moderno junto a la concentración de funciones en cabeza del Ejecutivo, ha llevado a plantear la procedencia de la delegación legislativa y de los “reglamentos delegados” dictados en consecuencia, con una diferenciación conceptual de los derechos reglamentarios o “reglamentos de ejecución” producto de las facultades concedidas al Ejecutivo.

En los sistemas presidencialistas como el nuestro la delegación de facultades legislativas podría tildarse de violatorio del principio de división de poderes, recayendo el control último de constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia. Pese a ello la delegación es algo innegable que se ha sustentado en razones de necesidad y conveniencia para brindar mayor eficiencia a la gestión de gobierno frente a la lentitud de un Congreso.

De lo expuesto es obvio decir que la delegación no puede hacerse de manera genérica o ambigua; no toda materia de administración puede ser delegada, quedando excluidas sobre todo aquellas que requieran un procedimiento especial, mayorías agravadas o que constituyan un mecanismo de control. Así, la facultad de establecer los presupuestos mínimos de protección obedece a una regla bien diferenciada con la finalidad de salvaguardar los derechos de las provincias.

La facultad de dictar los presupuestos mínimos, por su ubicación dentro de la parte dogmática dentro de la Constitución, tiene un estrecho vínculo con el reconocimiento de los derechos básicos, por lo que cualquier aplicación de facultades legislativas debe ser interpretada de manera estricta.

Por lo señalado, creemos que no es posible una delegación de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo Nacional; podrá existir una delegación de carácter reglamentario, pero sujeta siempre a la existencia de una ley de presupuesto mínimo que le de sustento jurídico e institucionalidad dentro del sistema ambiental.

Finalmente, agregamos que la delegación legislativa carece de asidero y sustento en virtud de lo estipulado en el art. 76 de la Constitución.

En cuanto a las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo, las opiniones se encuentran divididas. Una parte de la doctrina sostiene que la facultad reglamentaria que surge del art. 99 inc. 2 C.N. rige en los términos generales para el caso de las normas de presupuestos mínimos, al igual que para cualquiera otra norma.

Otra parte de la doctrina mantiene una postura restrictiva, reputando absurda la aplicación complementaria de las normas de presupuestos mínimos, por las que las provincias deben ejecutar y aplicar normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional. En esta postura el Poder Ejecutivo Nacional carece de potestad reglamentaria.

La cuestión de las potestades reglamentarias fue ampliamente debatida en la doctrina constitucional siendo innegable, por otra parte, en los estados modernos el avance del Poder Ejecutivo sobre las potestades legislativas locales. Mas allá de los reparos de tipo político que merecen estas tendencias, en cuanto a las facultades reglamentarias ejercidas por funcionarios técnicos, lo cierto es que la existencia de una potestad reglamentaria que complementa e integra la norma en lo que hace a sus detalles, es un hecho innegable que responde a la propia complejidad y especialización de la gestión ambiental en el mundo moderno.

Es merecedora de atención la cautela de quienes rechazan cualquier facultad reglamentaria fuera de las atribuciones del Congreso, ya que en muchas instancias esto no es una solución práctica. Diversas cuestiones de importancia de los presupuestos mínimos requieren una ardua tarea reglamentaria, de características eminentemente científicas y técnicas, dotadas de suficiente flexibilidad para lograr su eficacia. Es difícil asegurar que esta tarea pueda ser realizada en forma eficiente por el Poder Legislativo, en virtud del detalle y especialidad técnica que pueden exigir algunas normas.

En los supuestos de estándares de calidad una buena técnica legislativa aconseja la posibilidad de una revisión periódica en base al avance de los conocimientos científicos, estudios técnicos, evaluaciones de riesgos, etc.. También es difícil imaginar que esta tarea la pueda desarrollar y Congreso en forma eficiente.

Es de destacar también el temor por parte de las jurisdicciones provinciales de dejar en manos de Poder Ejecutivo Nacional, y eventualmente en una autoridad subalterna, la posibilidad de reglamentar los presupuestos mínimos de manera tal que en la práctica se termine desvirtuando el sentido real de la regla constitucional que delimita las competencias entre la Nación y las Provincias. Sin embargo, este temor puede soslayarse haciendo hincapié en el mecanismo de concertación que establece la propia Ley General del Ambiente, a través del fortalecimiento COFEMA, como en el

análisis detallado de la legislación vigente analizaremos más adelante.

Se nos presenta ahora el planteo de si también constituye presupuesto mínimo la reglamentación que el Poder Ejecutivo Nacional haga de una ley que contenga presupuestos mínimos, y en su caso si ésta tiene vigencia para las provincias.

Al ser el presupuesto mínimo lo que se ha establecido como tal en la ley específica de la que se trate, cuando esta norma se integre con la reglamentación de los pormenores y detalles necesarios para su ejecución, debe tomarse todo el conjunto como un único presupuesto mínimo.

Es claro que el decreto reglamentario de una ley que establezca el presupuesto mínimo tendrá vigencia plena en los ámbitos provinciales, sin perjuicio del control judicial de razonabilidad que siempre existirá en casos de excesos a las facultades reglamentarias, ya sea porque altere las jurisdicciones locales o avance sobre las atribuciones provinciales del art. 124 de la C.N.

Cuando el art. 41 C.N. se refiere a “la Nación”, ¿se refiere al Congreso o también al Poder Ejecutivo?.

El concepto de Estado que trae utilizado por el art. 41 C.N. es abarcativo de todos los poderes que lo integran. Si los constituyentes hubieran querido ser específicos en cuanto a la referencia a las atribuciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, hubieran incorporado el texto pertinente al art. 75 –en el caso de otorgar las atribuciones al legislativo- o al art. 99 –en el caso de asignar las funciones al ejecutivo-.

Esta interpretación del art. 41 respecto de salvaguardar las jurisdicciones locales es, por otra parte, plenamente coincidente con la interpretación que ha hecho la jurisprudencia en forma unánime y pacífica desde la reforma de 1994. Así, en “Roca, Magdalena c/ Pcia. de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad”⁴, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley de la Pcia. de Buenos Aires 11.366 que homologaba un convenio para la construcción de un muro ribereño con el Río de la Plata conforme al nuevo texto constitucional. La Corte sostuvo como propio del derecho provincial y del derecho público local y de competencia de los poderes locales, todo lo concerniente a la protección ambiental.

Conclusión de todo lo precedentemente expuesto es que los constituyentes quisieron dejar tanto la aplicación administrativa como judicial de las normas que contengan presupuestos mínimos en manos de las jurisdicciones locales, de

manera similar a lo que rige para las normas de procedimiento civil, comercial, penal, etc.. De no ser así, se podría pensar en una jurisdicción federal para la interpretación de los presupuestos mínimos.

Se nos también plantea el interrogante de cuál es la autoridad de aplicación que contengan presupuestos mínimos. Esto nos pone frente al esquema de gestión ambiental de concertación entre la Nación y las Provincias. Siguiendo la interpretación doctrinaria jurisprudencial, la aplicación de la normativa ambiental le corresponderá en principio y por regla general a los gobiernos provinciales.

De ello se desprende que las tareas de fiscalización, seguimiento, monitoreo y en general todo lo relativo a la aplicación de las normas en sede administrativa, corresponde a las autoridades provinciales, sin perjuicio de que éstas a su vez realicen una delegación o descentralización en los municipios, según el régimen vigente en la jurisdicción provincial. En estos casos, la autoridad de aplicación de la normativa ambiental será aquella que designe cada provincia en el marco de su autonomía, conforme a su organización administrativa interna.

Por otra parte, existirá también una autoridad ambiental federal a cargo de la formulación de la política ambiental nacional. Esta será, por ejemplo, quién asista al Poder Ejecutivo en las tareas de definir las políticas ambientales, interactuando con las diferentes reparticiones sectoriales de la administración pública nacional, asegurando además que la política ambiental se cumple e implemente en todas las áreas. Esta autoridad nacional será encargada de representar a la nación en los encuentros de concertación de políticas ambientales con las provincias, en el seno del COFEMA.

En el supuesto de haber más de una autoridad de aplicación habría que determinar cuál es la competencia de cada una. Nos encontramos así con dos situaciones posibles donde se pueda plantear válidamente este tema. El primer escenario hace al funcionamiento de las autoridades de aplicación en cada Provincia y su relación con la autoridad de aplicación Federal. El segundo, que también ofrece aspectos de complejidad institucional, se refiere a la relación entre la autoridad de aplicación ambiental y las autoridades de aplicación sectorial, cuando las políticas de gestión ambiental sean aplicadas por éstas y se encuentran dentro de un mismo nivel de organización estatal.

En el primer supuesto, las tareas de aplicación de las normas corresponderá a las autoridades locales, este es el sentido de nuestro esquema federal, y es lo que ha querido decir el constituyente en el art. 41 C.N.

En el segundo supuesto, caben dos alternativas posibles:

a) Concentración de las facultades de aplicar todo lo atinente a los aspectos ambientales en una única autoridad de aplicación. Aquí es el organismo ambiental quien ejerce una suerte de “fuero de atracción” respecto de todos los aspectos de la actividad económica antrópica, en función de sus implicancias ambientales. Este esquema supone la existencia de una suerte de “superministerio” encargado de evaluar, controlar y en su caso autorizar, todos los aspectos ambientales de lo sectorial.

b) Desconcentración de las facultades de evaluar y controlar los aspectos ambientales de una actividad sectorial en la repartición administrativa con competencia específica sobre la materia. En este supuesto cada repartición sectorial genera su propia “política ambiental” con procedimientos administrativos y criterios autónomos, que funcionan como verdaderos “compartimientos estancos”.

Creemos que esto es incompatible con el espíritu de lograr una protección ambiental mínima; ya no sólo habría disparidades entre regiones o jurisdicciones provinciales, sino también entre diferentes sectores, simplemente por la modalidad de la regulación ambiental específica. Tiene además el agravante de duplicar las áreas de gestión ambiental en cada ministerio.

Ambos modelos de gestión tienen sus inconvenientes, tanto en lo práctico como en lo conceptual, por esta razón debe buscarse un enfoque superador que priorice la gestión ambiental transversal más allá de quien sea designada como autoridad de aplicación. Por otra parte, este objetivo es el que ha plasmado el Congreso de la Nación en el art. 2 de la Ley General del Ambiente Nro. 25.675⁵. Es también el modelo de manejo que han adoptado la mayoría de los sistemas institucionales ambientales en otros países, con el fin de integrar la política ambiental con las diversas políticas sectoriales.

En los EE.UU., por ejemplo y con el fin de superar las dificultades de la gestión por compartimientos estancos, se ha desarrollado un esquema de manejo donde existe una repartición sectorial que toma el liderazgo en una política sectorial, sin perjuicio de estar obligado a seguir las directivas y políticas ambientales de la autoridad de aplicación ambiental.

En el caso de Argentina, esto se ha comenzado a producir, por ejemplo, en el desarrollo de algunos regímenes sectoriales, tales como el régimen de promoción de las inversiones forestales.

Por otro lado debemos considerar si la Autoridad Ambiental Nacional

tiene competencia en jurisdicción provincial. Nos inclinamos por la negación. Los constituyentes han dejado a salvo las jurisdicciones locales y, en este sentido, no cabe un papel directo y concreto de gestión de la Autoridad Ambiental Nacional en las jurisdicciones provinciales.

Por otra parte, la Ley General del Ambiente enumera como uno de sus principios el de subsidiariedad. Si bien la interpretación de este principio tiene diferentes connotaciones, una de ellas se refiere a la prioridad que se otorga a los procesos de toma de decisión en el nivel más próximo al lugar donde se producen los problemas.

El otro caso, más complejo desde el punto de vista práctico teniendo en cuenta la transición desde los actuales regímenes regulatorios (residuos peligrosos a residuos industriales), es el de la existencia de una norma de presupuestos mínimos y la inexistencia de una autoridad de aplicación para que esta norma sea efectivamente vigente en esa jurisdicción.

En este caso creemos que debe mantenerse la competencia “por defecto” de la Autoridad Nacional hasta tanto se constituya la Autoridad Ambiental Provincial y esta pueda asumir de pleno derecho su funciones.

El Estado Nacional tiene la obligación de colaborar para la preservación y protección ambiental, conforme al principio de subsidiariedad, y en caso de ser necesario participar en forma complementaria en el accionar de los particulares. En cuanto a su funcionamiento, la subsidiariedad posee dos aspectos, uno positivo y el otro negativo. El aspecto positivo significa que el Estado Nacional tiene la obligación de colaborar en tanto que la intervención de la Autoridad Nacional debe ejercerse sólo cuando sea necesario. El aspecto negativo, que la Autoridad Nacional debe abstenerse de asumir funciones que pueden ser cumplidas eficientemente por los particulares. Es decir, que el principio de subsidiariedad se aplica teniendo en cuenta dos criterios diferentes en la defensa ambiental: a la luz de la “complementariedad”, criterio de “colaboración” y criterio de “necesidad”. Es decir que la participación del Estado es concurrente y residual.

El caso más concreto y acuciante de este fenómeno es, por ejemplo, la necesidad de tener registro de generadores de residuos industriales en cada jurisdicción; en los casos donde éstos no existan, debiera mantenerse la vigencia de los registro nacionales, hasta tanto estén en pleno funcionamiento los provinciales.

¿Qué se entiende por jurisdicciones locales?

El constituyente ha sido muy claro al dejar a salvo las jurisdicciones

locales. Los términos de redacción del art. 41 C.N., y su similaridad de enfoque con el art. 75 inc. 12, no dejan lugar a dudas: es a la jurisdicción provincial a quien le incumbe prima facie la aplicación y fiscalización de las normas de presupuestos mínimos como también de las normas complementarias. Esta solución es coherente con el federalismo de concertación adoptado con la reforma de 1994 y con los principios internacionales en la materia de gestión ambiental.

Por otro lado el sentido común recomienda dejar la aplicación de la normativa ambiental en el nivel ambiental más próximo a la gestión de los problemas ambientales caracterizados por su distribución geográfica diversa.

Finalmente, agregamos que el término “jurisdicciones locales” debe ser interpretado de manera amplia, entendiéndose a la jurisdicción no sólo como competencia judicial sino también administrativa.

El alcance de la expresión “sin alterar las jurisdicciones locales”

El texto del art. 41 C.N., como señaláramos sigue el esquema del artículo 75 inc. 12: el constituyente dejó a salvo las facultades provinciales de ejercer el poder de policía en todo lo que pudiese derivar de las normas sustantivas, al igual que la potestad de dictar los códigos y normas de procedimiento.

Existe otro argumento constitucional que fortalece el entendimiento de la prerrogativa provincial en materia de jurisdicción propiamente dicha. El art. 5 C.N. le impone a las provincias establecer su administración de justicia, creando sus tribunales y distribuyendo en forma autónoma las competencias locales. En materia de jurisdicción, la Ley General del Ambiente mantiene la regla general de las jurisdicciones locales y sólo en casos de excepción establece la jurisdicción federal.

El artículo 7 de la Ley General del Ambiente establece: “La aplicación de esta ley 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”, es decir que la jurisdicción sólo será federal en aquellos casos donde sea comprobable la interjurisdiccionalidad.

El “leading case” en materia ambiental a los efectos de la aplicación de las figuras penales de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, en cuanto al sentido que le ha dado la Corte Suprema a la interjurisdiccionalidad, es seguramente el caso “Lubricentro Belgrano”⁶, donde el tribunal sostuvo que “...es competente la justicia local –en el caso la Provincia de Buenos Aires- para entender en el secuestro de

materiales con restos derivados de hidrocarburos, arrojados dentro de un contenedor de residuos domiciliarios, si no se acredita en la causa que los desechos secuestrados pudieran haber afectado a las personas o al ambiente fuera de los límites de la provincia en la que fueron hallados”. Al no presentarse algunos de los supuestos de excepción contemplados en el art. 1 de la Ley 24.051, no obstante tratarse de residuos peligrosos, la Corte interpretó de debía considerarse aplicable la ley provincial 11.720, por lo dispuesto en el art. 41 C.N., en donde el deslinde de las competencias entre la Nación y las Provincias debe hacerse sin que la atribución de facultades al Gobierno Federal pueda alterar las jurisdicciones locales.

En otro caso, la Justicia ha resuelto la cuestión a favor de la jurisdicción federal: “M., C.A. s/ Infracción Ley 24.051”⁷, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, adhiriendo al dictamen del Procurador de la Nación, en una contienda declinatoria de competencia entre dos tribunales de la provincia de Buenos Aires, sostuvo que correspondía la competencia federal en función de las implicancias interjurisdiccionales, debido a que del análisis de los elementos probatorios del expediente, las muestras extraídas en el establecimiento industrial (Planta de lavado de camiones cisterna para el transporte de productos químicos), contenían sustancias peligrosas en los términos del art. 2 de la Ley 24.051, y que dichos efluentes serían volcados a un arroyo que a su vez vertía sus aguas al Río Reconquista, afluente del Río Luján, y por lo tanto parte del sistema hídrico de la Cuenca del Río de la Plata; en función de esta interjurisdiccionalidad de los efectos de la contaminación más allá de la frontera de la provincia de Buenos Aires, la Corte entendió que correspondía la competencia de los tribunales federales.

Debemos observar en que forma podemos implementar mecanismos preventivos para evitar la alteración de jurisdicciones locales.

Una interpretación precisa de la voluntad legislativa debería evitarnos este problema; sin embargo creemos que el COFEMA es sin duda el ámbito donde coordinar políticas para evitar cualquier avance sobre dicha jurisdicciones. De adherir a las reglas de interpretación estricta en materia ambiental, y por lo tanto delegadas por las provincias a la Nación, el riesgo de avance de las facultades federales debe ser mínimo.

Este riesgo aumenta en las llamadas “zonas grises” donde las atribuciones de la Nación son concurrentes y donde no rige la regla del art. 41 C.N..

La Corte Suprema entendió que la aplicación de estas facultades concurrentes debe estar sometida a la regla de la no interferencia conforme a un análisis

estricto y concreto de las circunstancias. En este sentido, las provincias pueden ejercer las atribuciones concurrentes en materia de policía de bienestar, salvo que el Congreso de la Nación lo prohíba expresamente o que, en caso de no existir una prohibición explícita, se pueda demostrar que el ejercicio de las potestades locales interfiera con los propósitos de la legislación federal.

Más allá de contar con un mecanismo de resolución de conflictos, que sería el COFEMA, siempre queda la alternativa más confrontacional ante la Corte Suprema.

Planteada ya la alteración de la jurisdicción local, la provincia o jurisdicción afectada podrá plantear dos alternativas para corregir la situación:

a) Una concertación en el seno del COFEMA para lo cual sería muy importante contar con un mecanismo de resolución de conflictos.

b) Recurso a la vía judicial ante la Corte Suprema de Justicia. Puede esta vía no resultar el mejor ámbito en donde debatir las cuestiones ambientales, y en particular si se trata de cuestiones eminentemente técnicas o científicas que desaconsejen su resolución por vía judicial.

¿En qué medida puede tener ingerencia un nivel de competencia sobre otro en los casos en que no se cumpla con lo prescripto en una norma que contiene presupuestos mínimos?

Existe la posibilidad de que el Congreso sancione una norma de presupuestos mínimos y la administración provincial omita establecer la legislación o reglamentación complementaria. En este caso, el presupuesto mínimo de la Nación será directamente operativo y debiera ser aplicado por la autoridad de aplicación local. Sin embargo, aquí tenemos dos alternativas:

a) Si no fuese necesario la norma local, rige automáticamente el presupuesto mínimo Nacional. Un ejemplo de esto sería la sanción de una norma de presupuestos mínimos que fije estándares de emisión a la atmósfera. Estos rigen por derecho propio en todo el territorio de la Nación y no requieren de ninguna norma complementaria. Otro ejemplo es la ley 25.670 de PCB's que en su artículo 14 señala que "Para el año 2010 todos los aparatos que contengan PCB's deberán ser descontaminados".

b) Si, en cambio, fuese necesaria la existencia de una norma local, cabe la posibilidad de una actuación en forma directa por parte de la Autoridad Ambiental Nacional. Un ejemplo de esto lo vemos en la ley General del Ambiente que

ha establecido la obligatoriedad de la evaluación de impacto como herramienta de gestión ambiental. Es un instrumento jurídico-técnico que constituye un verdadero presupuesto mínimo de tipo institucional o procedimental y que deberá ser acatado por todas las jurisdicciones locales. La ley no establece cómo ni en que tiempos debe ser el trámite de estudio de impacto ambiental en cada jurisdicción, pero sí que debe existir tal procedimiento.

La posibilidad de que una jurisdicción local omita dar cumplimiento a su obligación de llevar a cabo los estudios de impacto ambiental representaría una contravención abierta y explícita a la norma de presupuestos mínimos. Sería, siguiendo el ejemplo de las emisiones atmosféricas, el caso de la provincia que a sabiendas sancionara una norma más permisiva de lo que establece la norma Nacional.

En los dos casos (omisión en el cumplimiento de los presupuestos mínimos y contravención abierta) existen diversas posibilidades de acción, según el caso.

Una, de tipo conciliatoria, sería la de llevar el caso de no cumplimiento o contravención al seno del COFEMA, con el fin de procurar una salida política consensuada; lamentablemente la Ley General del Ambiente es poco precisa en este sentido. Por otra parte parece poco lógico e incongruente llevar un caso de omisión o incumplimiento flagrante a un ámbito de concertación; el incumplimiento de lo establecido en una norma de presupuestos mínimos no debiera ser sometido a una instancia de negociación, sino de cumplimiento forzado. Lo más lógico, aunque menos deseable, es acudir a la justicia con el fin de exigir el cumplimiento de las normas de presupuestos mínimos.

Por último, agregamos que la legitimación para estos casos es amplia, siendo imaginable algún particular o un afectado –por ejemplo por la inexistencia de un régimen de estudio de impacto ambiental- pueda acudir a los tribunales con el fin de exigir el cumplimiento de los presupuestos mínimos en aquella jurisdicción donde los mismos no sean cumplidos.

El sentido común sugiere que, atendiendo a las dificultades administrativas en muchas jurisdicciones locales, se fije un cronograma razonable para que las provincias puedan adecuarse a las exigencias de los presupuestos mínimos.

El reparto de competencias en un ámbito de interjurisdiccionalidad.

Existen diversas hipótesis en relación a las jurisdicciones involucradas

en la gestión ambiental. Veremos en cada caso cual es la distribución de competencia posible.

Reparto Provincias y Nación.

La Constitución es clara en cuanto a la regla general de la competencia provincial en función de lo establecido en el art. 121, por la cual éstas conservan todo el poder no delegado a la Nación. Además, por el art. 124 tienen el dominio originario de sus recursos naturales, de donde se deriva la regla por la cual la jurisdicción se atribuye en principio a quien ejerce el dominio.

La Nación ejerce las facultades que le ha sido expresamente delegadas, como por ejemplo las del art. 75. En los supuestos en que la Nación ejerce la competencia en forma privativa, las normas ambientales serán comunes a todo el país en función de ser una consecuencia de la legislación de fondo, a la cual se encuentran anexas; por ejemplo las referencias a la responsabilidad civil por el daño ambiental comprendidas en la Ley General del Ambiente. Finalmente, el art. 126 enumera en forma taxativa las atribuciones que, en función de delegación expresa, le está vedada el ejercicio a las provincias.

En función de las competencias estipuladas en el art. 75, incs. 13, 14 y 18, la Nación ejerce además la competencia en materia de comercio interprovincial e internacional, y de promoción del bienestar general.

La Constitución Argentina define a las facultades de regular el comercio y la navegación como competencias delegadas en forma expresa por las provincias a la Nación, como por ejemplo, la eliminación de las aduanas interiores, el derecho al trabajo y a ejercer toda industria lícita y al comercio, etc.

Estas facultades de regular el comercio importan desde el punto de vista ambiental toda vez que permiten, por vía indirecta, incidir fuertemente en las cuestiones ambientales. En “Operadora de Estaciones de Servicio S.A. c/ Municipalidad de Escobar”⁸, la Corte sostuvo que los caminos interprovinciales constituían instrumentos del gobierno federal y que por lo tanto no debían ser obstaculizados por las atribuciones de los gobiernos locales, haciendo lugar a un amparo de la empresa en contra de la Municipalidad, quien objetaba la radicación de la estación de servicio en base a razones de seguridad.

Finalmente, entre la Nación y las provincias opera el art. 41, donde rige la regla del federalismo de concertación. Para estos casos, el ámbito propio es el COFEMA, tal como establece la Ley General del Ambiente.

Queda la duda respecto de la viabilidad de utilizar al COFEMA para

la concertación de políticas ambientales en el campo de las facultades concurrentes, en lo que atañe a las cuestiones sectoriales, donde lo ambiental es incidental. Sería, por ejemplo, una iniciativa de constituir un fondo de desarrollo regional con el fin de corregir el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Dicho fondo podría incluir referencias al fomento ambiental, aún sin encuadrar en el art. 41.

En principio la iniciativa de este tipo de normas le corresponde al Senado para dejar a salvo los intereses provinciales, pero nada obstaría a una labor de concertación política más allá del posterior trámite parlamentario.

Reparto Provincias y Provincias.

Las relaciones entre provincias se regularían de dos maneras en caso de un conflicto insalvable, sin perjuicio de la competencia de la Corte Suprema.

Desde el punto de vista jurídico, el art. 125 C.N. establece que pueden “...celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...”; igualmente, el art. 124 establece que “Las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”.

Ambos artículos integran lo que se ha denominado el derecho intra-federal, y existen diversos ejemplos de organizaciones que se han creado a estos efectos, por ejemplo Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado - CEAMSE-, etc.

Desde el punto de vista político, las relaciones entre las provincias concurrirán en el marco de concertación previsto por el COFEMA, sin perjuicio de que las políticas acordadas sean luego plasmadas en la forma de convenios o acuerdos específicos.

Reparto Provincias y Países Limítrofes.

En este supuesto rige el art. 124 C.N.: “...las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional”. El texto de la norma es claro y no requiere de mayores precisiones: la política exterior de la Nación se encuentra por encima de los intereses provinciales, motivo por el cual las facultades de éstas se encuentran acotadas.

Reparto Nación y Países Limítrofes.

Como vimos, la conducción de las relaciones exteriores en una facultad propia de la Nación. El art. 75 incs. 22 y 24 establece las atribuciones del Congreso en cuanto a la aprobación de tratados internacionales y de acuerdos de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, sujetas a las mayorías especiales estipuladas.

Por otra parte, el artículo 99 inc. 11 determina las facultades del Poder Ejecutivo para concluir y firmar tratados con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras. Estas atribuciones de la Nación, ejercidas en forma conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo, poseen primacía sobre las atribuciones más limitadas de las provincias.

En el caso de las negociaciones con países limítrofes, sería sin duda de gran utilidad que la Nación involucre a las provincias interesadas como forma de mejorar la calidad de la gestión y las negociaciones. Es un claro caso de articulación de funciones intrainstitucionales.

Referente a la posible subordinación en la articulación de competencias ambientales provinciales con las competencias específicas de los entes u organismos nacionales de regulación, podemos decir que la misma no existe, sino que se aplicarán las reglas de la concurrencia de competencias o, en su caso, las reglas del art. 75 inc. 30. La Corte Suprema, al respecto, ha reconocido el poder de policía de los municipios y de las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional, siempre que en su ejercicio no se interfiera con la finalidad de aquellos objetivos.⁹

Los Entes Reguladores también han hecho una interpretación pacífica de la obligación de dar cumplimiento efectivo a la normativa local, ya sea provincial o municipal, que resulte de aplicación al emprendimiento o actividad en cuestión. Regirá siempre, en conformidad a la precitada interpretación jurisprudencial, la regla de la no interferencia con el fin específico en virtud del cual ejerce el ente regulador su competencia sectorial.

No obstante esto, nada impide que el COFEMA, de oficio, involucre a los entes reguladores al momento de establecer presupuestos mínimos, con el mismo espíritu de concertación que se ha establecido para la relación entre las provincias y entre éstas y la Nación.

La interpretación de las leyes que contienen presupuesto mínimos a la luz de la pirámide jurídica establecida en el art. 31 C.N.

El art. 31 C.N. establece dos principios básicos del ordenamiento jurídico argentino: la jerarquía constitucional y la jerarquía de las fuentes del derecho. E. texto constitucional establece con claridad el orden jerárquico y la relación de subordinación que existe respecto del derecho internacional y la legislación nacional por parte de los ordenamientos locales:

- 1) Constitución Nacional
Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos
- 2) Tratados y Concordatos
Tratados de Integración
- 3) Leyes de la Nación que se dicten en su consecuencia
- 4) Legislación provincial

La supremacía de las Leyes Nacionales respecto de la legislación provincial rige siempre que las mismas sean dictadas de conformidad con la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias que ha fijado la constitución. Una Ley Nacional sancionada en violación de lo establecido en la Constitución, será atacada por su inconstitucionalidad.

En dicho sentido, las leyes de presupuesto mínimo gozan de la jerarquía de una ley Nacional, sin perjuicio de la regla específica en cuanto a la concertación interjurisdiccional que establece el art. 41, ello porque nuestro país no tiene una diferenciación formal entre categorías de normas en función de las mayorías requeridas para su sanción o modificación, salvo el caso de los tratados en materia de derechos humanos o de integración.

En el orden jerárquico que establece la pirámide jurídica argentina, los tratados internacionales, ya sean multilaterales o bilaterales, se encuentran por encima de las leyes y por lo tanto de las normas de presupuestos mínimos.

Los convenios internacionales en materia ambiental, se encuentran por encima de las leyes de presupuestos mínimos. Algunos ven en ellos una suerte de presupuesto mínimo nacional derivado el compromiso internacional asumido, en virtud de su aplicación en todo el territorio de la Nación.

Consideramos que en dicho caso no puede hablarse estrictamente de presupuestos mínimos, toda vez que esta fuente de regulación escapa de la regla de concertación del art. 41 C.N.

Ahora, los contenidos y alcances de las normas complementarias que

pueden dictar las provincias tienen sustento en los arts. 41, 121, 122, 123 y 124 C.N. En el caso en que legislen o reglamenten en instancias donde existan presupuestos mínimos nacionales, deberán amoldarse a éstos para no contraponerse o disminuir el nivel mínimo de protección establecido. Por ejemplo, si el presupuesto mínimo fija obligaciones institucionales o administrativas, como por ejemplo establecer y mantener registros, deberá darse cumplimiento a ello, en los términos que lo exija la normativa nacional.

La facultad de complementar la norma de presupuestos mínimos con otros requisitos que hagan a la mayor eficacia o funcionalidad del sistema en su conjunto es una consecuencia lógica de la potestad de dictar normas complementarias, emanadas de los artículos precitados.

Como las provincias no han delegado la facultad de regular y ejercer su poder de policía en materia ambiental o respecto de sus recursos naturales, pueden ejercer estas facultades siempre que no se contrapongan a los presupuestos mínimos ni invadan ninguna de las demás atribuciones delegadas expresamente a la Nación en los términos del art. 126.

Más allá de estas consideraciones jurídicas, puede resultar conveniente desde la perspectiva política de un desarrollo económico sustentable, definir en forma concertada y en el marco del COFEMA los lineamientos comunes para estas reglamentaciones complementarias.

Debemos también analizar el supuesto de que algún presupuesto mínimo se contraponga o no coincida con la normativa provincial sancionada con anterioridad al mismo. Vemos aquí dos posibles supuestos:

El primero es la contraposición entre un presupuesto mínimo y una norma provincial; aquí la solución es clara, la regulación provincial debe adaptarse a lo que manda o exige el presupuesto mínimo. Es materia de concertación entre Nación y Provincia definir los plazos razonables para la adecuación de la normativa provincial.

El segundo caso, la solución es diferente y debe ser resuelto conforme lo señalado respecto la naturaleza de las normas complementarias; no sólo es norma complementaria la que regula más de lo estipulado por la Nación como presupuesto mínimo, sino también la norma que reviste carácter integradora o supletoria.

Una característica propia de presupuestos mínimos es que son precisamente eso: mínimos. Los constituyentes efectuaron una interpretación restrictiva del concepto para dejar a salvo los derechos de la provincia de complementarlos e integrarlos con otras normas supletorias.

LEY 25.612. PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS.

Alcance del Veto a la presente ley a través del Decreto 1343/02.

El veto del Poder Ejecutivo ha sido motivo de importantes controversias respecto de sus implicancias prácticas, tanto para el sector regulado como para las autoridades públicas a cargo de su fiscalización.

La Constitución en su reforma de 1994 ha despejado las anteriores dudas doctrinarias existentes respecto de los vetos parciales. El artículo 80 de la Constitución reformada, resuelve el dilema dejando en manos del Poder Ejecutivo Nacional la alternativa de devolver el proyecto al Congreso o promulgar la Ley con las observaciones respecto de los tramos objetados.

La reforma, en base a una importante corriente jurisprudencial admitió la figura del veto parcial, siempre que lo vetado no implique una alteración al espíritu ni a la unidad del proyecto legislativo votado.

La discusión respecto de la “constitucionalidad” del veto, en el sentido del respeto a la voluntad del legislador y a la no alteración del espíritu del proyecto en su conjunto, es una cuestión académica, hasta tanto no exista una sentencia clara que se pronuncie por la inconstitucionalidad.

A nuestro juicio, este escenario es alto improbable en términos realistas, desde el mismo momento que el debate es más de naturaleza política que jurídica. La resolución requeriría de La Corte un complejo análisis de tipo político en cuanto a los fines perseguidos por la norma respecto de la conveniencia y oportunidad de alterar el esquema regulatorio rígido por listados y características de peligrosidad, establecidos en la Ley 24.051, por una estrategia más flexible en base a criterios de riesgo, como es la que adopta la Ley 25.612.

El veto parcial a la Ley 25.612 trae sin dudas, consecuencias importantes en materia de interpretación legislativa. Veamos las razones:

El veto “observa” el primer párrafo del artículo 60 que es precisamente el texto que derogaba la Ley 24.051 y “...toda otra norma que se oponga a la presente”. Una parte de la doctrina sostiene que si el texto que derogaba esta ley, fue

a su vez vetado, debe inferirse que la ley 24.051, sigue vigente y produce consecuencias prácticas.

Otra parte de la doctrina, sostiene, con razones de peso, que no puede existir derogación de una ley si no es por otra ley.

Así, la derogación tácita únicamente se produce cuando la norma anterior y posterior son absolutamente incompatibles.

Más allá de la discusión doctrinaria al respecto y hasta tanto la Corte no se pronuncie en definitiva sobre sus alcances, creemos que el ejercicio del veto se encuentra dentro de los límites de razonabilidad que exige toda interpretación armónica del sistema normativo.

El propósito y fin último del veto fue sin duda la de evitar la generación de una laguna del derecho en el ámbito penal, en el caso de haberse derogado en forma lisa y llana la ley 24.051, mientras no estuvieran claramente precisados los residuos definidos en la nueva legislación.

Implicancia de la coexistencia de esta Ley y la de Residuos Peligrosos 24.051 en el ámbito nacional y de las provincias que hayan adherido por Ley.

Podemos resumir las implicancias de la siguiente manera:

Coexisten las dos normas en función de lo señalado respecto de las consecuencias del veto en lo que atañe al artículo 60, que derogaba la Ley 24.051 y toda otra norma que se oponga a la presente. Al estar observado este artículo, la Ley 24.051 mantiene su vigencia.

La Ley 24.051 establece un complejo sistema de registración, cuantificación y calificación de residuos peligrosos en función de sus constituyentes y características, que en el ámbito del derecho administrativo, necesariamente debe mantener su vigencia plena, hasta tanto se pueda reemplazar este esquema por el que adopta la Ley 25.612, en función de los niveles de riesgo. Esto lo reconoce, aunque no con la claridad que hubiese sido deseable, la misma Ley 25.612 en su artículo 60, párrafo segundo donde reza que “...Asimismo...hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán los anexos y registros contenidos en dicha ley”. Es difícil visualizar como puede estar vigente un Anexo o una reglamentación técnica, sin la Ley que le da sentido y legitimidad jurídica.

La Ley 25.612 se encuentra vigente, en todos aquellos párrafos que no requieran reglamentación. Rige por lo tanto, la regla general del artículo 2 del Código

Civil, por el cual las leyes entran en vigencia a los 8 días de su publicación. Esto significa, que, por ejemplo, el Título II, Capítulo I sobre la responsabilidad civil, se encuentra vigente respecto de lo que establecía la Ley 24.051. Cabe recordar que la Ley de Residuos Industriales produce una modificación importante respecto del régimen de la Ley 24.051 cuando exime de responsabilidad al generador en aquellos casos en los cuales el residuo sea utilizado como insumo en otro proceso productivo, conforme lo establezca la reglamentación.

Como consecuencia de lo señalado, una hermenéutica razonable de la coexistencia de las dos normas nos hace suponer que, en todo lo que corresponde a las definiciones técnicas, registros, categorización de residuos, regirá la ley 24.051 y su decreto reglamentario 831/93 y demás resoluciones complementarias, hasta tanto se dicte la reglamentación de la nueva ley.

Durante la transición, rige la ley 25.612 y es de suponer que sus preceptos serán invocados por la justicia en caso que versen sobre los residuos peligrosos, incorporando los términos de la nueva norma, particularmente en todo lo referido a la responsabilidad civil.

¿Los residuos industriales y de actividades de servicios que no son peligrosos, pueden ser regulados por una ley que contenga presupuestos mínimos? ¿O resultan materia de legislación local?

Debemos reiterar en principio la distinción efectuada entre residuos industriales y de servicios y los residuos peligrosos. Los primeros se definen por la actividad que los genera, mientras los segundos se identifican por sus características y constituyentes. Los dos sistemas de clasificación coexisten sencillamente porque hasta la fecha no se han reglamentado los primeros, de acuerdo a la evaluación de riesgo que debe hacer la Autoridad de Aplicación en consulta con el COFEMA.

Una vez que estos residuos se encuentren definidos y el régimen de la Ley 24.612 termine por efectivamente reemplazar a la Ley 24.051, el término “residuo peligroso” dejará de tener un significado como definición jurídica.

Es indudable que en la actualidad hay una gran cantidad de residuos que se generan en la actividad industrial, o en la actividad de servicio y que son gestionadas en forma análoga a los residuos domiciliarios. Técnicamente, aún cuando estos residuos sean asimilables a los residuos sólidos urbanos, pertenecen a la categoría de residuos industriales y son alcanzados, por lo tanto, por los términos de la Ley 25.612.

La reglamentación deberá deslindar en función de sus niveles de

riego, cuando se trata de un residuo de nivel de riesgo bajo y cuando se trata de un residuo domiciliario.

Sin embargo la ley es ambigua en este campo, ya que por un lado establece en su artículo 8 que como mínimo los residuos deben ser clasificados en tres categorías, (alto, medio y bajo), estando dicha clasificación a cargo de las autoridades provinciales.

¿Cuál es la Autoridad de Aplicación de la presente Ley?

No caben dudas que a nivel nacional, será la autoridad ambiental que determine el PEN, conforme al artículo 56. La aplicación de los regímenes locales que se dicten en cumplimiento con estos presupuestos mínimos, o a los efectos de implementar las normas complementarias en cada jurisdicción, será atribución de la autoridad ambiental (o no) que determine cada Provincia en ejercicio de sus propias facultades y organización institucional local.

Esta regla general no es óbice alguno para la aplicación de las reglas especiales de la concertación, tal como lo establece esta ley en virtud de las facultades que le ha dado al COFEMA en tal sentido.

¿Cuáles son los ámbitos de competencia de la Nación, las Provincias y del COFEMA en el marco de esta Ley?

Artículo 57.

Promocionar la utilización de procesos productivos y métodos de tratamiento que impliquen minimizaron, reciclado y reutilización de los mismos, y la incorporación de tecnologías mas adecuadas para la preservación ambiental;

Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de residuos;

Desarrollar un sistema de información integrado, de libre acceso para la población que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos;

Administrar los recursos nacionales y los provenientes de la cooperación internacional, destinados al cumplimiento de la presente ley;

Ejercer todas las demás facultades y atribuciones que por esta ley se le confieren.

Claramente la Ley 25.612 ha querido investir a la autoridad ambiental nacional con una serie de funciones respecto de la coordinación del sistema federal ambiental en materia de residuos. En este sentido, tiene una competencia clave en el

manejo del Sistema Integrado de Información, centralizando los datos provenientes de cada jurisdicción. Será por lo tanto el “nodo” de la política nacional en materia de gestión de residuos.

En otro orden de cosas, entendemos que la autoridad ambiental nacional posee una función esencial en cuanto a la articulación con el ámbito internacional. Deberá por lo tanto articular sus funciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores en todo lo que atañe a los compromisos ambientales suscriptos por Argentina y en especial todos aquellos relacionados con los residuos industriales.

Con respecto a la promoción de tecnologías limpias, la ley establece que es una función de la Autoridad ambiental Nacional, aunque entendemos que nada obsta a que las provincias puedan ejercer atribuciones similares, dado que se trata de competencias concurrentes.

Esta competencia resulta complementaria al esquema de estímulos fijados en el artículo 59 que establece que el Poder Ejecutivo Nacional contemplará, “...mediante la reglamentación de la presente, la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que como resultado de la optimización de sus procesos de producción, cambios de tecnologías o de una gestión ambiental adecuada en general, minimicen la generación de residuos, reutilicen o reciclen los mismos, disminuyendo, en forma significativa niveles de riesgo que establece el artículo 7º”.

La Ley ha querido atribuir esta función al PEN y n a la Autoridad de Aplicación Nacional en materia ambiental en función de tratarse de medidas de estímulos o incentivos que pasarán por resortes de administración ajenos al área ambiental, tales como desgravaciones, financiamiento en términos favorables, medidas de política industrial activa, etc.

Por otra parte el artículo 58 ordena a la autoridad de aplicación la elaboración de una lista actualizada de elementos conforme a sus niveles de riesgo. Nos parece que esto constituye una consecuencia lógica del papel central que tiene la autoridad nacional como centro del sistema de Información Integrado, creado por el artículo 19.

En resumen, las atribuciones propias de la autoridad ambiental nacional pueden numerarse de la siguiente manera:

- Aprobación de la lista “positiva” de residuos eximidos de la prohibición de importación establecido en el artículo 6.
- La fijación de las características mínimas que deben reunir las diferentes tecnologías de tratamiento, conforme al artículo 17.
- Administrar el sistema de información integrado, conforme al

artículo 19.

- El establecimiento de los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, conforme al artículo 20.
- La determinación de las características mínimas de los manifiestos de transporte, conforme al artículo 22.
- La determinación de los requisitos mínimos que deben cumplimentar los transportistas, conforme al artículo 25.

La Autoridad Ambiental Nacional tiene además competencia en concertación con el COFEMA en los siguientes ámbitos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 57, incisos a) y c):

- a) Entender en la determinación de políticas de materia de residuos industriales y de actividades de servicio, en forma coordinada, con las autoridades con competencia ambiental de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA);
- b) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, el que deberá, entre otros, incluir los parámetros de reducción de los residuos en la etapa generación, y los plazos de cumplimiento;

A estas funciones se le añade la tarea esencial de concertar los niveles de riesgo de acuerdo a lo establecido en el artículo 7. Podemos resumir las funciones donde existe una concertación entre la autoridad ambiental nacional y el COFEMA de la siguiente manera:

- Formular la política nacional en la materia y el Plan Nacional de Gestión de Residuos Industriales, conforme lo señalado en el artículo 57.
- Definir en forma concertada los niveles de riesgo, conforme al artículo 7.
- Acordar los requisitos mínimos para los estudios de impacto ambiental y las condiciones de habilitación de las plantas de tratamiento y disposición final así como sus condiciones de cierre, conforme a los artículos 33 y 36.

Corresponde a las autoridades provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires todo lo atinente a la fiscalización y aplicación de la Ley a nivel local:

- Identificar y registrar a los generadores, clasificándolos conforme a los niveles de riesgo en bajo, medio y alto, conforme al artículo 8.
- Llevar y mantener los registros locales de generadores, conforme al artículo 19.
- Establecer las medidas promocionales en forma concurrente con la autoridad nacional.
- Determinar las excepciones al transporte cuando los niveles de riesgo sean bajos o nulos, conforme al artículo 31.
- Establecer los mecanismos diferenciales de fiscalización y control, conforme lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley. En rigor de verdad esto es una consecuencia de la potestad de establecer mecanismos de fomento, en concurrencia con la autoridad ambiental nacional. Por ello, la Ley los ha considerado como facultades complementarias.
- Le corresponde también a las autoridades suscribir los acuerdos o convenios que contempla la ley para el transporte de residuos entre jurisdicciones. Sin perjuicio de esto, tal como señalamos a continuación, entendemos que la mejor solución para esta cuestión yace en una suerte de convenio multilateral. No parece conveniente erigir un sistema de acuerdos bilaterales que se convierta en un complejo mosaico que termine por entorpecer la gestión de residuos.

A partir de la sanción de esta norma, existe una cierta cantidad de temas que deberán ser resueltos en forma concertada entre los diferentes niveles del estado. Si hasta el presente el COFEMA constituía una gran mesa de diálogo más político que técnico, en la actualidad, este organismo posee atribuciones y funciones claramente resolutorias.

Esta situación se puede desenvolver de la siguiente manera:

- Las jurisdicciones debaten acerca de aquellas cuestiones o materias que la Ley ha especificado, tales como la determinación de los niveles de riesgo, arriban a una conclusión consensuada y emiten una resolución que dará el sustento jurídico para que la Autoridad de Aplicación Nacional dicte la reglamentación que corresponda.

- La Autoridad de Aplicación Nacional deberá, a los efectos de sancionar cualquier reglamentación que se encuentre dentro de la esfera del federalismo concertado, fundamentar su parecer en la resolución dictada por el COFEMA, siendo su omisión atacable por nulidad.
- Como regla general, creemos que la reglamentación general de la Ley debería efectuarse en una primera instancia por vía de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, sin perjuicio de facultar a la Autoridad Ambiental Nacional a dictar las normas supletorias donde estas sean requeridas, en el ámbito de la competencia nacional. Las provincias dictaran las normas complementarias, para la aplicación efectiva de la Ley y su eventual decreto reglamentario en el ámbito de cada jurisdicción.

La Ley guarda silencio respecto de la naturaleza exacta del acto por el cual se pronuncia el COFEMA. Si bien entendemos que cualquier alternativa sería suficiente para cumplir con la exigencia de la concertación (Resoluciones o Recomendaciones), la solución correcta, ante la función regulatoria en juego, es la de la Resolución, dada la obligatoriedad que esta implica respecto de las provincias signatarias. Si la Nación hiciera valer su condición de “primus inter pares” estaría alterando el principio de la concertación establecido en la Ley de Residuos Industriales y la Ley General del Ambiente.

No parece una solución acorde con la Constitución Nacional y el espíritu del federalismo concertado que le imprimió la reforma de 1994.

A nuestro juicio, sería una solución endeble y susceptible de nulidad. Entendemos que el legislador no ha ofrecido un camino sencillo para salvar estas potenciales situaciones de desacuerdo. Por ello creemos conveniente volver a hacer hincapié en los modelos de concertación del derecho comparado, tales como el caso australiano donde se establecen mecanismos concretos para la solución de disputas.

Como corolario a las dificultades prácticas que pueden presentarse en el marco de la concertación del COFEMA, caben señalarse algunas dificultades que el llamado “derecho intrafederal” no ha terminado de dilucidar.

En primer lugar, la ratificación del COFEMA por la Ley General del

Ambiente es un importante paso positivo en materia institucional ambiental. Sin embargo, no todas las jurisdicciones provinciales la han ratificado, por lo que las resoluciones que adopte el COFEMA solo tendrán vigencia efectiva en las provincias que la hayan ratificado.

Esta circunstancia presenta interrogantes respecto de la hipótesis de una reglamentación dictada por la autoridad de aplicación ambiental en función de la concertación establecida y su vigencia en el ámbito de una provincia que no ha ratificado el Acta Constitutiva del COFEMA. ¿Rige como presupuesto mínimo Nacional per se en virtud del artículo 41, más allá de las exigencias formales para la reglamentación exigidas en la ley 25.612? o ¿deberá aguardar la ratificación pertinente de la provincia en cuestión?.

No hay una respuesta clara, aún cuando entendemos que, en aplicación de los principios enunciado en la Ley General, podría argumentarse que la reglamentación en cuestión posee validez, habiéndose cumplido la instancia de concertación del COFEMA, aún cuando existan provincias que no hayan ratificado el Acta o el Acuerdo. En este caso, aún cuando la provincia del caso no hubiese ratificado formalmente el Acuerdo, nos inclinamos a pensar que la reglamentación tendría plena vigencia por constituir un presupuesto mínimo en los términos del artículo 41.

Todas las soluciones planteadas tienen sus aristas cuestionables y debatibles por lo que entendemos aconsejable instrumentar la pronta ratificación del Acuerdo Federal por todas las jurisdicciones con el fin de hacer plenamente operativo al COFEMA, dotándola además de los recursos materiales y financieros para operar en forma efectiva.

Nos queda un interrogante respecto de posible extensión de conceptos amplios, como “autoridad competente” o “autoridad correspondiente” a los municipios. Si bien la ley no los menciona, entendemos que la utilización de términos tan amplios como los señalados admitiría la inclusión de un municipio, como una “autoridad competente”, siempre que el derecho público provincial admita la delegación de funciones ambientales a los municipios.

En relación al alcance de los convenio a que se refiere el artículo 26

para el caso de los transportes interjurisdiccionales, podemos concluir lo siguiente, en primer termino cabe recordar lo que ha establecido la Constitución Nacional en cuanto al reconocimiento mutuo y reciproco de los actos de las provincias que integran la Nación. Este precepto constitucional ha sido frecuentemente pasado por alto en las discusiones interjurisdiccionales, pero constituye un importante punto de partida al momento de evaluar las relaciones entre las provincias.

Como consecuencia de ello, las provincias y la Nación deberán reconocer en principio, los actos administrativos producidos en las demás jurisdicciones sin admitirse tramites y exigencias adicionales.

En cuanto a la forma de estos convenios para el ingresos de residuos, los mismos debieran tender a cuestiones practicas de gestión, tales como rutas para el transporte, planes de contingencia, o medidas de seguridad.

Estos convenios deberán tender a facilitar la gestión administrativa, el intercambio de la documentación e información.

En función de lo que ya hemos señalado en otros párrafos, la incorporación del artículo 26 a la Ley de Residuos Industriales parece contradecir el sentido de la Constitución Nacional por el cual, las provincias han delegado la regulación del comercio internacional e interprovincial a la Nación. De acuerdo a esta visión, habrá dos tipos de comercio interjurisdiccional: la regla general del comercio y transporte entre provincias, donde rige el principio de la regulación federal en función de la llamada “cláusula de comercio”, y la Regla específica del comercio y transporte entre provincias cuando se trate de residuos, donde rige el principio de la concertación previa.

Pareciera que la Ley ha efectuado una remisión por desliz a los principios de consentimiento previo informado que rige para algunos instrumentos ambientales internacionales, como es el caso del Convenio de Basilea, la Convención de Rotterdam o el Protocolo de Cartagena y Convenio sobre Diversidad Biológica.

La solución no parece lógica y se contradice con una interpretación armónica e integral de nuestra Carta Magna en su conjunto. Dejando a un costado este reparo, la solución más sensata, y que tendría como corolario la eliminación del actual sistema fraccionado de prohibiciones recíprocas con diferentes alcances en diferentes provincias, sería la suscripción de un acuerdo multilateral, elaborado en el marco del COFEMA, por el cual todas las jurisdicciones pudiesen concertar los “términos y características” del transporte interjurisdiccional. Existen por otra parte, experiencias diversas de esta modalidad de acuerdos multilaterales, como por ejemplo, el que rige para el impuesto sobre los ingresos brutos en diferentes provincias.

En este campo, entendemos que existe un rol clave para el COFEMA como ámbito de debate y discusión entre las jurisdicciones con el fin de elaborar los términos de este acuerdo marco.

La prohibición de ingresar residuos de extraña jurisdicción, constituye uno de los despropósitos más grandes de la política ambiental argentina a partir de la reforma constitucional. La reforma de 1994 incluyó la prohibición de introducir residuos del extranjero en una decisión política sin lugar a dudas bien intencionada y altruista, pero de dudosa solidez técnica. La prohibición de ingreso de residuos bien pudo ser objeto de regulación normativa, pero a juicio nuestro, no tiene lugar en el texto de la Constitución.

La República Argentina de por si es signataria y parte del Convenio de Basilea, por cuanto si la voluntad política era la de evitar la importación espuria de residuos provenientes de los países desarrollados, la misma se lograba con la aplicación efectiva de dicho instrumento internacional. La misma Ley de Residuos Peligrosos, mantenía la prohibición de ingreso de residuos con lo cual el objetivo se encontraba logrado sin necesidad de recurrir al arbitrio de una cláusula constitucional apresurada.

Si la prohibición de ingreso de residuos desde el exterior resulta cuestionable por las razones prácticas y políticas señaladas, al menos existe una ratio legis que, compartida o no, tiene un sustento ético y moral inteligible y atendible.

En el caso de las diversas prohibiciones vigentes en el derecho público provincial, la situación se vuelve francamente reprochable, tanto desde la óptica política, como desde se concordancia con el texto de la Constitución Nacional. Nada de lo dicho en los debates durante la Convención hace suponer que se quiso alterar el sentido de la cláusula de comercio y transporte interprovincial. En este sentido, los casos donde se transportan residuos desde una provincia a otra, debieran disparar la jurisdicción federal, en los términos de los artículos 10,11, 12, 75, inc. 10 y 13 y 126 de la Carta Magna.

El único análisis posible sobre estas prohibiciones es forzar una interpretación respecto de la voluntad de los constituyentes provinciales en cuanto a que la verdadera intención fue “ratificar” el sentido de la prohibición de ingreso de residuos desde el exterior, tal como estipula la Constitución Nacional. De todas maneras constituye una interpretación muy alambicada, toda vez que la regulación del comercio internacional (como sería el caso de la prohibición de marras) es una atribución privativa de la Nación, sobre la cual las provincias no tienen ni tuvieron espacio para

pronunciarse.

Por las razones señaladas, creemos que las prohibiciones internas carecen de asidero jurídico, más allá del hecho de que, hasta la fecha, no existen pronunciamientos judiciales sobre el particular. La intención del legislador en el artículo 26 ha sido indudablemente brindar un marco político elegante para sortear, vía “federalismo de concertación” aquello que está escrito en las constituciones provinciales y resulta políticamente azaroso modificar vía los procesos de reforma. La Ley 25.612 ha querido tender un puente de plata a las administraciones ambientales locales a los efectos de permitir una solución de compromiso elegante en los problemas de gestión ambiental que se suceden día a día y a los cuales las citadas prohibiciones nada contribuyen a solucionar.

La salida al problema por la vía de los presupuestos mínimos, es entonces, una salida de compromiso que permite corregir las posibles ligerezas de decisiones políticas pretéritas. Sin embargo, hasta tanto no exista un precedente judicial firme respecto de la inconstitucionalidad de estas prohibiciones, siempre estaremos ante el riesgo de quienes pretendan cuestionar el conflicto que representa el artículo 26 de la Ley 25.612 frente a las constituciones provinciales.

¿Qué disposiciones de la Ley 24.051 resultan incompatibles con la Ley 25.612?

El sistema de definición de los residuos que adoptó la Ley 24.051 presupone la peligrosidad en función de sus constituyentes y características, conforme a lo que establece el Convenio de Basilea. En cambio, la Ley de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios define a los residuos sobre la base de criterios de riesgo que deberán ser establecidos por vía reglamentaria. En este sentido ambas normas tienen una diferencia grande en su concepción.

Una segunda gran diferencia, radica en la técnica legislativa de una y otra norma. La Ley 24.051 define al residuo por sus características y constituyentes, irrespectivamente de su lugar de generación. La Ley 25.612, en cambio define a los residuos comprendidos, en función de la actividad económica que los genera (actividad industrial o de servicios).

Si bien existen muchos casos donde prácticamente no habrá diferencias entre el encuadre de un residuo “peligroso” y de un residuo en función de la actividad que lo genera, existe sin duda una suerte de “zona gris” donde pueden considerarse comprendidas nuevas categorías de residuos, antes excluidas por la Ley 24.051. Es el caso por ejemplo de los residuos industriales o de actividades de servicios

que, bajo la Ley 24.051, se asimilaban a los residuos domiciliarios. En la Ley de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios este tipo de residuo, aun cuando por su composición sea asimilable a un residuo domiciliario, queda comprendido en los términos de la Ley. En los hechos, por lo tanto, la Ley 25.612, tiene el potencial de ampliar considerablemente la cantidad y especie de residuos comprendidos y sujeto a regulación.

En otro orden de cosas, la Ley 24.051 establecía una tasa de fiscalización y evaluación que, al menos en la teoría debía operar como un incentivo económico para la reducción de residuos. La tasa de la Ley 24.051 fue uno de los elementos más controvertidos y resistidos por el sector regulado, contribuyendo a las diversas críticas sectoriales que propiciaban la modificación de la norma.

La Ley 25.612, en cambio, no contempla una tasa que funcione como incentivo económico. Sin perjuicio de esto, queda el interrogante respecto de las atribuciones de las provincias en cuanto a la fijación de tasas u otras medidas similares, como una norma complementaria.

¿En función de lo analizado precedentemente, la Ley 25.612 es una ley que contiene presupuestos mínimos de protección en el espíritu del artículo 41 de la Constitución Nacional?

Si, según mi criterio es una norma que reviste la característica de presupuestos mínimos, posee una lógica general acorde al sistema federal establecido a partir de la Ley General del Ambiente, donde la Nación, en el marco de la concertación federal establecido por el COFEMA, establece los lineamientos en materia de presupuestos mínimos por vía reglamentaria (básicamente la definición de los niveles de riesgo).

Le corresponde a las provincias la tarea de complementar esta reglamentación y asegurar su aplicación local por medio de la registración de los sujetos regulados (generadores, transportistas, operadores, etc.), tal como ha concebido acertadamente el legislador. Las tareas de fiscalización y control, por lo tanto, le corresponden a las autoridades locales, lo cual es absolutamente lógico y consistente con el diseño general de una gestión descentralizada.

La Ley 25.612 también introduce a mi juicio una modificación positiva respecto del mecanismo adoptada por la Ley 24.051. En lugar de definir “residuo peligroso” a partir de una interpretación rígida del Convenio de Basilea, la Ley 25.612 ha querido introducir un mecanismo de definición más flexible de residuos sobre la base de un análisis de riesgo, tomando en cuenta elementos tales como los procesos

de degradación ambiental que pueden producirse, la afectación a la calidad de vida de la población, las características, cantidad, proceso y origen que los genera, o el lugar donde se realiza la gestión de los mismos.

Bien implementado, la evaluación de riesgo permite administrar un sistema de determinación de residuos en función de su peligrosidad real, factibilidad y racionalidad de gestión técnica y económica. Permitiría además, su actualización a medida que avancen los conocimientos científicos o se desarrollen nuevos sistemas de tratamiento. El desarrollo de este sistema basado en las evaluaciones de riesgo, en forma concertada entre la Nación y las Provincias en el marco del COFEMA, permite también vislumbrar un esquema dinámico de “listado” y “des-listado” de residuos de acuerdo con las circunstancias y exigencias de la política ambiental nacional.

No obstante este comentario general positivo, nos parece desafortunado que esta ley haya sido sancionada con anterioridad a la Ley General del Ambiente. Cabe destacar que existió una enorme expectativa política en cuanto a la sanción de las leyes de presupuestos mínimos por parte del Congreso. Lo más lógico y aconsejable, máxime después del tiempo transcurrido desde la reforma constitucional, hubiese sido la sanción, en primer lugar de una Ley Marco, tal como fue a posteriori la Ley General del Ambiente, con el establecimiento de los principios, lineamientos e instituciones fundacionales para la política y legislación ambiental.

A partir 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.

Como demostración de los inconvenientes que ha provocado la alteración de la secuencia lógica en la cual debió haberse legislado, existen instituciones, tales como el Fondo de Recomposición Ambiental, que hubiesen merecido un tratamiento de tipo general en la Ley Marco y no las desafortunadas reiteraciones en cada una de las leyes específicas sancionadas. Por ello, el Fondo contemplado en el artículo 49 genera las incertidumbres a la hora de ser interpretada a la luz del Fondo creado en el artículo 34 de la Ley General, o del Fondo a que se remite la Ley de PCBs. El sentido común y el sentido de congruencia nos inclina a pensar que se trata de un mismo y único fondo que funciona en cada jurisdicción y en su caso en el ámbito federal, para atender las cuestiones que trasciendan una jurisdicción. Sin embargo, ¡cuánto más sensato habría sido sancionar la Ley Marco, establecer la creación del Fondo de reparación y luego hacer, en cada norma sectorial, la remisión a lo estipulado en la norma general!

Otro defecto que nos permitimos señalar es la reiteración del esquema “ómnibus” adoptado por la Ley 24.051, por el cual quedan comprendidos como “residuos peligrosos” tanto los residuos sólidos y semisólidos, como los líquidos y gaseosos. La Ley 25.612 mantiene en su artículo 2 esta misma lógica, a nuestro juicio, técnicamente errónea. Si el legislador hubiese pretendido articular un esquema integrado para el control de la contaminación, semejante al concepto de “Integrated Pollution Control” anglosajón, donde se controlan y evalúan todos los flujos de efluentes y desechos de una determinada actividad industrial con la finalidad de buscar la opción ambiental más benigna en su conjunto, lo habría estipulado en forma expresa.

La Ley solamente habla de Gestión Integral de Residuos tomando este concepto como la articulación coordinada entre las diferentes instancias de gestión, desde la generación hasta la disposición final. Coincidimos en que esta noción integral constituye un avance positivo, pero dista mucho de ser el concepto de control integrado de la contaminación del IPC al cual nos referimos, donde se procura la mejor opción ambiental, considerando al conjunto de las consecuencias producidas en los diferentes medios al cual se emiten o vuelcan residuos.

Tal como se encuentra formulada, la Ley de Residuos Industriales pareciera desplazar la posibilidad de regular, por vía de norma sectorial específica, la contaminación hídrica o la contaminación del aire. Por este motivo, 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.

LEY 25.670 PCB's: PRESUPUESTOS PARA SU GESTIÓN Y ELIMINACIÓN.

¿Cuál es el alcance del art. 4º con relación a las “medidas necesarias” que adopte el Poder Ejecutivo?

El artículo 4 contiene un mandato amplio de tipo programático para la elaboración de estas medidas. En función de este mandato deberá articular algunas de las medidas que correspondan con otras reparticiones del Poder Ejecutivo Nacional a los efectos que éstas los apliquen en el ámbito de sus competencias sectoriales específicas, en un todo de acuerdo con el plan de eliminación que elabore la Autoridad Ambiental Nacional.

A los efectos de lograr la prohibición de la producción de PCBs la Secretaria de Medio Ambiente deberá arbitrar los medios con su par de Industria a los efectos de plasmar en actos administrativos concreto el objetivo de la norma. En forma similar, deberá coordinar con la Afip las medidas de contralor tendientes a evitar la importación inadvertida o no de PCBs, para lo cual deberá analizar la viabilidad de medidas de fiscalización en forma conjunta con la Administración Nacional de Aduanas.

La segunda parte del art. 4 es también de índole programática, en donde exige la adopción de medidas para la eliminación y descontaminación de equipos que contengan PCBs. Debiera interpretarse en forma congruente con el art. 11, inc. B, en cuanto a la concentración del plan de eliminación en forma conjunta con las jurisdicciones provinciales en el marco del COFEMA. Cabe recordar que la responsabilidad última por la fiscalización a nivel local de la implementación y cumplimiento con el Plan Nacional recaerá en las administraciones provinciales, en forma congruente con la lógica general del sistema federal ambiental.

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, esencialmente en aquellos casos, donde no exista la posibilidad de afrontar los costos de remediación en función de las

reglas generales de la responsabilidad civil por el daño ambiental. En estos casos no parece lógico destinar partidas de un fondo específico para solventar gastos de remediación, cuando estos deben ser afrontados por los responsables del citado daño.

En caso de que una provincia no instrumente un sistema de infracciones y sanciones (art. 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 E.E.U.U. 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).

¿Qué artículos deben ser reglamentados por la Autoridad Nacional y cuales por las autoridades provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

A la Autoridad Nacional le incumbe reglamentar todo lo atinente la control de implementación e ingreso de PCBs al igual que los trámites de exportación para destrucción, tal como ocurre en la actualidad. Asimismo, le corresponde reglamentar (con la instancia de participación concertada en el seno del COFEMA) el Plan Nacional de Eliminación y Gestión de PCBs.

¿En función de lo analizado precedentemente, la Ley 25.670 es una Ley que contiene presupuestos mínimos de protección en el espíritu del artículo 41 de la CN?

La Ley 25.670 nos merece serios reparos desde el punto de su técnica legislativa y su articulación con el resto del marco regulatorio ambiental. En esto no podemos dejar de señalar que la premura en su sanción (inclusive con anterioridad a la Ley General del Ambiente) refleja sin dudas la presión que han ejercido los medios masivos durante los últimos tiempos respecto de la problemática de los PCBs en la República Argentina. No ponemos en duda que la mala gestión de los PCBs es una realidad y que la existencia de los riesgos es un hecho comprobado.

Sin embargo, la actitud reactiva del legislador ante la presión social y mediática en este tipo de casos, se suele traducir en textos elaborados sin el

detenimiento y reflexión que amerita una tarea de la envergadura y entidad que representa la sanción de nada menos que la legislación sobre presupuestos mínimos de protección ambiental. Veamos las críticas del caso:

El orden de prelación de las normas.

Tal como han señalado diversos autores, el orden hubiese sido sanción en primer termino de una Ley Marco, y luego, como derivaciones lógicamente articuladas con esta, las diversas normas sectoriales con mayor grado de detalle y precisión en función de la especificidad y conocimientos técnicos requeridos para cada caso. En este esquema lógico, los principios generales de la gestión ambiental, tales como la concentración en el ámbito del COFEMA, las reglas aplicables a la responsabilidad civil, las exigencias en cuanto a seguros, fondos, etc. son abordado en forma abarcativa y completa una sola vez en la Ley General o Ley Marco. Luego, en los regímenes sectoriales, basta la remisión a los principios generales, para mantener la coherencia lógica de todo el conjunto de normas de presupuestos mínimos en un sentido armónico y congruente.

La materia regulada.

La ley de gestión de los PCBs regula el manejo de una sustancia. Sin embargo, en diferentes partes de la norma, existen referencias a los “residuos peligrosos” cuando en rigor de verdad se está regulando el manejo de una sustancia peligrosa. Recién cuando se desactiven los equipos que contienen PCBs éste se convierte en residuo, industrial o “peligroso”, según el criterio jurídico que se pretende adoptar.

Este hecho pone de manifiesto una grave deficiencia en el marco regulatorio ambiental argentino: la carencia de un marco general para la protección y manejo ambiental de todas las sustancias que encierran algún tipo de riesgo o peligro. En definitiva, la contaminación y la degradación ambiental pueden originarse tanto a partir de la gestión de los residuos como de las sustancias, sin embargo la agenda de la política y legislativa ambiental se ha ocupado primordialmente de los residuos. En otros sistemas jurídicos, existe una regulación integral para el manejo de las sustancias tóxicas, mientras que en Argentina esta regulación es parcial y atomizada. Quizás la solución al dilema sea la elaboración de una norma de presupuestos mínimos para el manejo de sustancias peligrosas o riesgosas. En ese marco, cabría la regulación de los PCBs, no ya como una cuestión de tratamiento particular por haber ganado notoriedad mediática, sino como un rubro dentro de un sistema general de control de todas las

sustancias peligrosas.

La crítica final a la técnica legislativa yace en el método de regulación. Creemos que por definición, el concepto mismo de “presupuesto mínimo” encierra la idea de un estándar o piso mínimo, de carácter general, a la cual las jurisdicciones locales irán complementando e integrando de acuerdo a las necesidades y circunstancias particulares de cada localidad.

Legislar sobre los presupuestos mínimos de cada tipo de sustancias o residuo contraría la lógica de la congruencia por la cual se transita desde lo general a lo particular. Si se sancionó una ley de Residuos Industriales, ¿no era más lógico una reglamentación de los PCBs en ese marco, antes que una ley específica?

Si en el futuro surge un problema con los agrotóxicos, ¿será entonces la solución la sanción de una ley de presupuestos mínimos en materia de agrotóxicos?. Creemos que la respuesta a este interrogante deberá ser negativa.

LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE 25.675

Alcance del veto de la palabra “operativa” según el decreto 2413/2002.

Conforme lo establecido por el artículo 80 de la Constitución Nacional en virtud de la reforma de 1994, armónicamente interpretado con lo establecido por los artículos 83 y 99 inc. 3ro. De la Carta Magna, el Poder Ejecutivo está facultado para vetar parcialmente una ley y, en consecuencia, también poder promulgarla parcialmente. Este es el caso de la Ley General del Ambiente, y en particular del veto del Poder Ejecutivo a la palabra “operativa” y de otros tramos de dicha ley.

La Ley General del Ambiente peca en exceso al establecer que es operativa, ya que las normas son siempre operativas *per se*, luego de cumplir con el requisito de su publicación establecido en el artículo 2 del Código Civil y en tanto no sea necesaria su reglamentación. Salvo el caso en que se encuentren vetadas en su totalidad, o parcialmente en tanto que la parte no vetada posea autonomía jurídica, y que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, en cuyo caso también serían operativas en lo no vetado.

El mismo texto del decreto 2413/2002, en su artículo 5to., dispone que “... *con las salvedades establecidas en los artículos anteriores, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el N° 25.675*”.

La Ley General del Ambiente es por tanto plenamente operativa en todo aquello que no precise de una reglamentación específica, ya sea por parte de la Nación o de las provincias en el ámbito de sus facultades. Tratándose de una Ley Marco, en algunos casos los preceptos de la Ley General del Ambiente requerirán normas específicas dictadas por el propio Congreso de la Nación, mientras que en otros casos podrá pensarse en una reglamentación del Poder Ejecutivo.

Los jueces tienen facultades de dirección que les permiten suplir lagunas del derecho. La aplicación de los principios de la responsabilidad objetiva son deseables, e inclusive se han tenido en cuenta por el legislador al abordar la Ley General del Ambiente. De hecho, antes y después de la reforma de 1994 nuestra Carta Magna la

jurisprudencia viene cumpliendo activamente este papel.

¿Qué artículos de la ley son operativos y cuáles requieren reglamentación?

Teniendo en cuenta lo precedentemente expuesto, y que muchos de los artículos de esta ley, aún cuando requieren alguna reglamentación, pueden y deben ser interpretados por la justicia como principios generales o rectores del derecho ambiental, como una luz para guiar a los jueces en sus decisiones, en armonía con los nuevos derechos y garantías en la materia que surgen del artículo 41 y concordantes establecidos por la reforma Constitucional de 1994, podemos decir que, con esta salvedad y reconociendo la presente ley como una unidad interpretativa, requieren de reglamentación, en mayor o menor medida, los siguientes artículos: 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28 y 34. En el sentido que se viene esgrimiendo, y en total concordancia con la aplicación debida del principio precautorio, se deberán tener en especial consideración los artículos resaltados.

Por otro lado, son plena y directamente operativos, sin necesidad de reglamentación específica, los siguiente: 3, 6, 7, 25 y 27 a 33, sin perjuicio de la referencia que se hace en el artículo 28 al Fondo de Compensación Ambiental, que se crea por el artículo 34 y que deberá ser reglamentado, seguramente en una norma específica.

La reglamentación de esta ley corresponde al Estado Nacional en tanto “presupuesto mínimo” de protección ambiental. Tratándose de una verdadera Ley Marco, creemos que la “reglamentación” puede operarse por la vía reglamentaria propiamente dicha por el Poder Ejecutivo, o bien por vía de la sanción de normas específicas del Congreso de la Nación.

En los casos de instrumentos de gestión, tales como el ordenamiento territorial, creemos que estos revisten una entidad e importancia tal que se aconsejaría la redacción de una Ley de Presupuestos Mínimos en materia de ordenamiento y planificación del uso del suelo, junto con su instrumento específico.

La Ley General del Ambiente es una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental que el Congreso de la Nación ha sancionado en virtud del mandato del 3er. Párrafo del art. 41 de la Constitución nacional, presentando en su articulado los aspectos básicos de la política ambiental nacional. Esta ley refuerza la estructura federal de nuestro país conceptualizando los presupuestos mínimos y determinando la atribución de competencias entre la nación y

las provincias, proveyendo el soporte institucional sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos. Asimismo, plantea los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental que sientan los criterios y herramientas fundamentales para que las autoridades legislativas y administrativas provinciales puedan ejercer el poder de policía ambiental y también para que la comunidad civil participe en los procesos de toma de decisión. Finalmente, esta ley dedica un capítulo al daño ambiental, por lo que por la suma de todas estas cuestiones podemos calificar a esta ley como “mixta”, ya que por una parte regula aspectos relativos a los presupuestos mínimos de protección ambiental, y por otra, cuestiones relacionadas al daño ambiental que constituyen la normativa de fondo.

Para el análisis de esta ley debemos previamente tener en cuenta las reformas constitucionales del año 1994. Brevemente, recordemos que el 3er. párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional dice “*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*”; sumando a ello las disposiciones del art. 121 de la Constitución Nacional, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, tenemos así un panorama general de distribución de competencias entre la Nación y las provincias que se ve reflejado en el articulado de la presente ley.

Por otro lado, en el art. 124 de la Constitución Nacional, el Constituyente expresó que “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, disposición ésta que debe ser considerada con cautela en la medida que al titular del dominio de algún bien, como regla general, le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo.

Ahora bien, la combinación de los artículos 41 y 124 nos lleva 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.

También deben considerarse otros artículos que hacen a la cuestión federal y que han sido introducidos por la reforma y que hacen al fortalecimiento del ámbito local; así, en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75 inc. 3ro.), de intervención federal (art. 75 inc. 31), de régimen financiero (art. 75 inc. 2do.), de autonomía municipal (art. 123), etc. Todas estas cuestiones, sumadas a la “nueva cláusula del progreso” del art. 75 inc. 19, nos señalan el nuevo rumbo deseado por el constituyente hacia la recuperación del federalismo.

Ahora, ¿cuál es la línea que divide las potestades nacionales de las provinciales?. Creemos que no es posible una respuesta simplificadora de la cuestión si

con anterioridad no se da un mínimo consenso entre niveles de gobierno. Es en este sentido que debe analizarse el Sistema Federal Ambiental instaurado por la Ley General del Ambiente. Su objetivo es la coordinación de la política ambiental a escala regional y nacional con el fin de lograr el desarrollo sustentable, considerando como ámbito obligatorio al COFEMA. En este sentido la norma no sólo señala al mismo como el contexto de coordinación de políticas, sino que también instruye al Poder Ejecutivo Nacional a que proponga a la Asamblea del COFEMA el dictado de recomendaciones o resoluciones “... para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en distintas jurisdicciones...” (art. 24).

El Poder Ejecutivo debe interactuar con el COFEMA en lo que se refiere a normas de presupuestos mínimos, su implementación y la coordinación de políticas interjurisdiccionales.

Ahora, surge la pregunta de cuál es la jerarquía jurídica del COFEMA; la Ley 25.675 ratifica su acta constitutiva suscripta el 31 de agosto de 1990. Se trata de un acuerdo gestado por la necesidad de las provincias, la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de generar espacios de intercambio y concertación en temas ambientales. El acta que origina a esta organismo expresamente señala que es una persona jurídica de derecho público y que para comenzar a funcionar debe contar con la ratificación de siete jurisdicciones.

El COFEMA puede expedirse a través de:

a) Recomendaciones: son determinaciones que no poseen efecto vinculante para los Estados miembros.

b) Resoluciones: son decisiones con efecto vinculante para los Estados miembros.

El COFEMA comenzó a reunirse en 1990 y realiza sus reuniones periódicamente, expidiéndose siempre a través de recomendaciones no vinculantes para los Estados miembros. Cabe tener en cuenta que si bien existe el mínimo de ratificaciones necesarias para que el COFEMA funcione, aún resta que algunas jurisdicciones se expresen en tal sentido. A la fecha han adherido o aprobado el Acta de constitución del COFEMA siete provincias: Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Asimismo, ratifican o adhieren al Pacto Federal Ambiental once provincias: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La pampa, Salta, Santiago del Estero, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán.

No se trata de una mera formalidad, ya que de esta forma el COFEMA podría expedirse a través de resoluciones, con efecto vinculante para los Estados

miembros y esto implicaría un real compromiso de todas las jurisdicciones orientadas hacia la coordinación y coherencia de políticas a nivel nacional, evitando que los acuerdos a los que se llegue no posean luego el suficiente respaldo de las jurisdicciones representadas.

La Ley General del Ambiente ratifica el Pacto Federal Ambiental de fecha 5 de junio de 1993; dicho acuerdo enfatiza la importancia del COFEMA, reconociéndolo como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en nuestro país.

En este contexto, y dadas las atribuciones otorgadas al COFEMA en la presente ley, debemos considerar no sólo el alcance y la fuerza legal de sus decisiones, sino también aquellos relacionados con su funcionamiento, tales como la dotación de personal y presupuesto suficiente para poder funcionar.

Las funciones del COFEMA.

La Ley General del Ambiente establece seis instrumentos básicos que deben ser tenidos en cuenta en la generación de la política y la gestión ambiental. Dichas herramientas son:

- a) El ordenamiento ambiental del territorio,
- b) La evaluación de impacto ambiental,
- c) El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas,
- d) La educación ambiental,
- e) El sistema de diagnóstico e información ambiental, y
- f) El régimen de promoción del desarrollo sustentable.

En cuanto a algunos de estos instrumentos, existen elementos específicos en los cuales la misma norma establece facultades determinadas del COFEMA; en cuanto al ordenamiento territorial, por ejemplo, la coordinación entre las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación, debe realizarse a través del COFEMA, complementando la necesaria entre los municipios y provincias.

Otro caso es el relativo a la educación ambiental; en este sentido es claro el mandato de las autoridades competentes, que “... *deberán coordinar la implementación de planes y programas en los sistemas de educación formal y no formal...*” con el COFEMA y el Consejo Federal de Cultura y Educación (art. 15).

Corresponde también al COFEMA la instrumentación efectiva de un

“... sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente y evalúe la información ambiental disponible...”, como así también de “...un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos...” cuyo desarrollo corresponde a la autoridad de aplicación de la norma (art. 17).

En pos del logro de sus objetivos de coordinación interjurisdiccional, el Sistema Federal Ambiental debe verse nutrido de los objetivos y principios receptados por la Ley General del Ambiente para funcionar en forma adecuada (arts. 2 y 4).

El adecuado funcionamiento del COFEMA redundará en beneficios para la aplicación de la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales actuales y futuras que se sancionen en este campo. Asimismo, y si bien la norma no lo determina expresamente, entendemos que el mismo se constituye como el organismo adecuado para el tratamiento de conflictos entre jurisdicciones respecto de la determinación de normativa complementaria como así también de la aplicación de los presupuestos mínimos. En este sentido, sería sumamente favorable que el mismo COFEMA instituyera un mecanismo de solución de estos conflictos que ofrezca canales alternativos a la resolución de los mismos en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin que por ello implique no poder recurrir a dicha vía.

La Ley General del Ambiente y la participación ciudadana.

La base de la participación ciudadana ha sido formulada en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992¹⁰. A través de estos se debe brindar a toda persona el acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisión y el acceso a la justicia..

La Ley General del Ambiente incorpora el mencionado principio dedicando artículos específicos a la educación, la información ambiental (arts. 2 inc. i) y 16 a 18), como así también a la participación ciudadana (arts. 2 inc. c), 10 y 19 a 21). En cuanto al acceso a la justicia, la norma lo trata en relación al daño ambiental colectivo (arts. 30 y ss. que toman como punto de partida el párrafo 2do. Del art. 43 C.N.).

El acceso a la información ambiental

Varias de nuestras constituciones provinciales han incorporado el derecho de libre acceso a la información de carácter público a sus textos. Entre ellas, las leyes fundamentales de Buenos Aires (art. 28) y del Chubut (art. 13).

Si bien el derecho de acceso a la información fue reconocido por la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 C.N.), no ha sido sancionada aún una ley Nacional de Acceso a la Información Pública.

Alcances.

En general, el derecho de libre acceso a la información se circunscribe al acceso a la información administrada por el Estado. El acceso a la información implica el derecho de cualquier persona a solicitar el documento de su interés sin tener que justificar la solicitud. Este derecho no alcanza las versiones preliminares de los documentos. Asimismo el derecho al libre acceso a la información está limitado por la protección de otros derechos o valores colectivos, tales como la protección a la intimidad, el sigilo industrial, la defensa nacional, las negociaciones internacionales, etc. Cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso. En general la legislación que regula el acceso a la información establece un detallado régimen de excepciones.

En algunos casos, la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Se trata de información que obtienen de sus tareas normales, por ejemplo, empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliados y tratamiento de residuos sólidos. Cada una de estas empresas debe contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas. En la Argentina, las normas de diverso nivel que consagran el derecho al libre acceso a la información sólo alcanzan la Información Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Nro. 303 (B.O.C.B.A. 13/01/2000) expresamente alcanza a la información de empresas privadas pero de interés público.

El acceso a la información ambiental en la Ley General del Ambiente.

La Ley General del Ambiente dedica varias disposiciones a la información ambiental. Ante todo, el artículo 2 inc. i) establece entre los objetivos de la política ambiental nacional “*organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma*”. De esta manera la información ambiental se convierte en uno de los elementos fundamentales a integrar en todo plan de políticas ambientales a nivel nacional. Luego, la ley reconoce el derecho de toda persona de acceder a dicha información en su artículo 16.

La Ley General del Ambiente contempla el segundo párrafo del artículo 41 C.N. ya que la reforma de 1994 no reconoció expresamente el derecho de

libre acceso a la información pública ambiental y sólo estableció la obligación a cargo de las autoridades de proveer a la información ambiental. Ahora queda reconocido en forma explícita el derecho de todos los habitantes de solicitar y recibir información pública ambiental.

Luego, el artículo 17 dispone *“la autoridad de aplicación 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 Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”*. Por lo tanto queda a cargo de la autoridad el almacenamiento sistemático y periódico de la información, como así también la obligación de ordenarla de modo de facilitar el acceso del público a la misma.

Es de tener en cuenta que la reglamentación deberá precisar en la definición de otros aspectos directamente ligados a él. Así, será necesario que se establezca el principio de gratuidad de la información, la informalidad del pedido y los plazos dentro de los cuales los funcionarios deben informar. También debe considerarse que el funcionario que niega la información sin justa causa comete una falta grave y por lo tanto se hace pasible de la aplicación de una sanción que debe estar prevista en cada uno de los ordenamientos que regulan la actividad correspondiente a cada función. Además, debe quedar expedito el camino para la interposición de una acción de amparo a favor del solicitante de información insatisfecho en los plazos y condiciones garantizados en la normativa.

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.

Finalmente, el artículo 18 determina que *“las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”*

Participación ciudadana.

La Ley General del Ambiente, dentro del esquema relativo de la gobernabilidad para la sustentabilidad, se completa con las disposiciones contenidas en los artículos 2 y 10 y en el capítulo titulado “Participación ciudadana” (artículos 19 a 21). En efecto, el artículo 2 de la ley determina entre los objetivos de la política ambiental nacional “*c) fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión*”. Asimismo, ya en el capítulo especial, el artículo 19 establece que “*toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*”. En otra de las disposiciones se impone la necesidad de acudir a estos procedimientos de “*consultas o audiencias públicas*” para autorizar actividades que “*puedan general efectos negativos y significativos sobre el ambiente*”. También deberán asegurarse esas instancias, según el legislador, “*en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio*” (artículo 21). En relación con este último el artículo 10 expresa que “*el proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, (...) y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable*”.

La Ley General del Ambiente presente un esquema muy amplio para la participación ciudadana, ya que las disposiciones mencionadas integran una suerte de sistema abarcativo de un abanico de posibles institutos adecuados para el cumplimiento de esa finalidad. Creemos que a través de otras leyes complementarias también se podrá enriquecer el abanico institucional, puesto que si bien la labor de la reglamentación también será crucial en este punto, su contenido siempre estará limitado por la relación ley/reglamento que marca claros límites al alcance de estos últimos.

La audiencia pública.

El instituto de la audiencia pública ha sido desarrollado a nivel nacional a través de legislación sectorial específica, tal es el caso de la Ley de Obras hidráulicas, como así también de la normativa relativa a servicios públicos. Por su parte, la legislación provincial que trató esta materia, en su mayoría lo ha hecho en relación a temas ambientales.

Definimos a la audiencia pública como “*una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella*”.

Asimismo y según lo establezca la normativa respectiva las audiencias

publicas pueden ser obligatorias (las autoridad las debe realizar, y si no lo hace el acto es nulo), facultativas (la autoridad decide si la convoca o no), o a petición de la ciudadanía (las normas establecen los requisitos por los cuales la ciudadanía puede solicitar su realización).

La audiencia pública y la Ley General del Ambiente.

La Ley General del Ambiente menciona a la audiencia pública en particular erigiéndola de esta manea en la clave de bóveda para la canalización de la participación. Asimismo, se la considera como instancia obligatoria en los procesos de ordenamiento territorial y de evaluación de impacto ambiental (artículo 21). El artículo 20, 2do. Párrafo, establece que “*la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública*”.

La Ley General del Ambiente y el daño ambiental.

Los artículos que tratan los diversos aspectos del daño ambiental y los seguros ambientales (artículos 22 y 27 a 34), a diferencia de la Ley General del Ambiente, se enrolan en el concepto de derecho común o de fondo. Esta distinción incide directamente sobre las competencias que la Nación y las provincias poseen. Tratándose de normativa de fondo, la Nación debe sancionar la normativa sustantiva, y las jurisdicciones locales sólo la procedimental o de forma. Asimismo, cabe a todas luces destacar que la reglamentación del daño ambiental por parte de la Ley General del Ambiente constituye un paso de gran importancia para el Derecho Ambiental Argentino. Nuestra Constitución Nacional había incorporado en su reforma del año 1994, en el artículo 41 in fine: “*el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*”. Esa ha sido un reconocimiento de gran importancia que obligó a nuestro derecho a virar su mirada en relación a este tema, debiendo considerarlo en forma explícita, mediante la sanción de legislación específica.

Definición. El daño ambiental colectivo.

El daño ambiental *per se*, considerado *daño ambiental de incidencia colectiva*, es definido por la Ley General del Ambiente en su artículo 27 *in fine*, que establece “*Se define al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o*

valores colectivos”. Dicho artículo diferencia el daño ambiental *per se* del daño a los individuos a través del ambiente. En el caso del daño al ambiente, nos encontramos con un daño al medio, ya sea mediante su alteración o destrucción, que afecta la calidad de vida de los distintos seres vivos, sus ecosistemas y los componentes de la noción de ambiente. Cuando existe daño al ambiente, no debe necesariamente concretarse un daño específico o puntual a las personas o sus bienes particulares.

Por el contrario, en la órbita del derecho clásico de daños, el daño es producido a las personas o sus cosas, por un menoscabo al ambiente. En consecuencia, el ambiente es un medio a través del cual se le ocasiona una lesión o daño a una persona o a su patrimonio. En muchas circunstancias, ambas categorías de daño (al ambiente y a las personas) coexisten. El daño ambiental *per se*, al reunir características distintas al daño a los individuos a través del ambiente, merece otro tratamiento que presente soluciones a su complejidad conceptual. En este sentido, es fundamental la consideración de nuevas herramientas por parte de la Ley General del Ambiente, que recoge algunos aportes de la experiencia jurisprudencial, doctrinaria y comparada en la materia.

La responsabilidad por daño ambiental.

La Ley General del Ambiente distingue también a la responsabilidad penal y administrativa de la responsabilidad civil por el daño ambiental colectivo en su artículo 29. En el marco de la responsabilidad penal esto ha sido tratado, considerándose que “*En todo caso, el cumplimiento de los niveles que exigen las disposiciones de índole administrativa, tendrá incidencia la culpabilidad, pero de ningún modo podrá operar per se como causal de ... justificación*”.

Elementos de la definición de daño ambiental.

En cuanto a las características del daño, la Ley General del Ambiente ha optado por la expresión *alteración relevante que modifique negativamente...* ¿Qué implica una modificación negativa del ambiente?. La capacidad autoregenerativa del ecosistema ha sido considerada como una variable de especial importancia a la hora de determinar si existe daño ambiental, y por ende, una alteración negativa del ambiente. Esto quiere decir que una simple alteración permitiría que el ambiente pueda autoregenerarse, mientras que el daño ambiental no daría lugar a una propia capacidad reconstitutiva de los ecosistemas. Ahora bien, esta interpretación debería combinarse con los aspectos temporales en un marco de razonabilidad. La modificación negativa podría entonces vincularse a la alteración de la capacidad de mantener una calidad de

vida aceptable y un equilibrio ecológico viable, excluyéndose aquellos cambios que no posean un efecto sustantivo. En cuanto a la razonabilidad con que se interprete la noción de daño ambiental por parte de los jueces, la misma comprende diversas aristas relativas a las nociones de daño permisible y tolerable. En el primer caso, nos encontramos con el entramado de normas administrativas que establece la autoridad gubernamental en relación a las actividades susceptibles de alterar el ambiente. Por su parte, el daño tolerable parte de la percepción comunitaria y sus límites de aceptación en relación a una alteración al ambiente. Ambos conceptos convergen en la noción de *daño ambiental necesario*, ya acuñado por la jurisprudencia.

Concepto de ambiente.

En cuanto a su alcance, es claro que la Ley General del Ambiente, en un todo de acuerdo con la Constitución Nacional, ha optado por un concepto amplio del mismo. Debemos tener en cuenta que el artículo 41 de la Constitución Nacional ha incluido en su texto las nociones de patrimonio histórico y cultural, involucrando a estos conceptos en la noción de ambiente. La Ley General del Ambiente adopta claramente esta postura, al englobar en el concepto de ambiente no sólo a los recursos naturales y los ecosistemas, sino también a los bienes o valores colectivos.

Principios de interpretación del daño ambiental.

Los principios de la política ambiental reconocidos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente constituyen herramientas de interpretación del derecho positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas *ex ante* y *ex post* del daño ambiental.

Las consideraciones *ex ante* engloban por un lado los aspectos que hacen a la necesidad de prevenir las actividades dañosas en un marco de tratamiento integrado de los problemas ambientales a fin de evitar los efectos negativos que puedan producirse sobre el ambiente, en el marco del principio de prevención. Asimismo, se vinculan íntimamente a la consideración del principio precautorio cuando haya peligro de daño grave e irreversible, estableciendo que la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. Asimismo, es reconocida por la Ley General del Ambiente la responsabilidad del generador *ex ante* y *ex post*, en cuanto a que el principio de responsabilidad señala que debe afrontar los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio del sistema de responsabilidad ambiental que corresponda.

Los principios de sustentabilidad y equidad intergeneracional abrigan los ya mencionados, e indican claramente la importancia de considerar tanto la necesaria alianza del desarrollo ambiental, social y económico, como así también el apropiado uso y goce del ambiente por parte de la generación actual y de las futuras.

La recomposición.

Como hemos señalado, la Constitución Nacional adopta el término recomposición en su artículo 41. En este sentido, hace referencia a la necesaria reparación al *status quo ante o in natura* del ambiente dañado. De resultar esto imposible, podría considerarse el criterio de reparación pecuniaria.

Seguros.

En pos de un sistema de responsabilidad que se vea acompañado de un respaldo para afrontar la recomposición, la Ley General del Ambiente plantea la obligatoriedad de los seguros ambientales en su artículo 22. Ahora bien, dadas las peculiaridades del daño ambiental en cuanto a su prolongación en el tiempo, a las dificultades en torno a la identificación de su comienzo y también a su valuación económica, el seguro ambiental ofrece también características que presentan algunos escollos para su implementación práctica. Asimismo, la realidad del mercado asegurador en nuestro país suma a las mencionadas problemáticas la situación de la economía, que a todas luces influye en las dificultades que también experimente dicho mercado en estas latitudes.

Este escenario presenta diversas opciones de contratación de seguros en el ámbito local, ya sea a través de la contratación de pluralidad de aseguradores o de un asegurador local con respaldo o reaseguro de empresas extranjeras de seguro. Finalmente, será fundamental la necesaria consulta en el diseño de la reglamentación con la Superintendencia de Seguros de la Nación para favorecer la real aplicación y cumplimiento de este tipo de seguros.

Fondo de compensación ambiental.

La Ley General del Ambiente crea un Fondo de Compensación Ambiental en su artículo 34. El mismo, según lo expresa la norma, deberá ser administrado por la autoridad de cada jurisdicción con la finalidad de prevenir efectos nocivos para el ambiente, preservar al mismo y sus elementos, y atender las emergencias ambientales. La ley también asigna a las autoridades la facultad de determinar que dicho fondo podrá contribuir a sustentar los costos de las acciones de

restauración que puedan minimizar el daño generado. Finalmente, la Ley General del Ambiente señala que una ley especial establecerá la organización y administración de dicho fondo.

El juicio por daño ambiental.

La Ley General del Ambiente presenta en su texto diversos aspectos fundamentales en relación al juicio por daño ambiental. Los mismos se relacionan básicamente con los siguientes conceptos: factor de atribución, legitimación activa y pasiva, jurisdicción, prueba, efectos de la sentencia y reparación. A continuación expondremos algunas consideraciones que estimamos revisten importancia en relación a dichos temas.

Factor de atribución.

La responsabilidad por daño ambiental es considerada en el marco de la responsabilidad objetiva, desprovista de la necesidad de aspectos subjetivos de atribución. ¿Obstaría esta consideración la pluralidad de factores de imputación, esto es, que convivan factores de atribución objetivos y subjetivos?. Esto es posible, ya que al lado de la imputabilidad subjetiva se acepta la imputabilidad objetiva, con base en el riesgo creado o bien en el deber de garantía. Y ello no sólo para las cosas riesgosas, sino también para el obrar riesgoso.

La Ley General del Ambiente en su artículo 29 señala claramente que la ruptura del nexo causal sólo podrá acaecer cuando *“a pesar de haberse tomado todas las medidas destinadas a evitar el daño, y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder”*.

Legitimación activa.

En forma coherente con los criterios existentes en la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente en su artículo 30 presenta como legitimados actos para iniciar acciones sobre daño ambiental: al afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental. También otorga dicha capacidad al Estado Nacional, Provincial y Municipal. Finalmente considera también como legitimado a la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

En cuanto a las limitaciones procesales de legitimación activa, la norma señala que una vez que la acción por daño ambiental ha sido interpuesta, no

pueden intervenir los restantes como titulares de la acción, pero sí como terceros. Asimismo, la Ley General del Ambiente con la finalidad de evitar posibles dilaciones en la cesación del daño ambiental, expresamente establece la posibilidad de coexistencia con la acción por daño ambiental, de un acción de amparo para obtener el cese de las actividades que generan el daño colectivo.

Legitimación pasiva.

En cuanto a los destinatarios de la acción por daño ambiental colectivo, corresponde destacar la determinación de la responsabilidad solidaria “frente a la sociedad” de quienes hubieren participado en la comisión del daño ambiental colectivo (artículo 31). Dicha responsabilidad solidaria, admite también la acción de repetición, en consonancia con lo establecido por el artículo 1109 del Código Civil in fine. Asimismo, la Ley General del Ambiente establece que si el daño fuera ocasionado por una persona jurídica, la responsabilidad se extenderá a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación (artículo 31 in fine).

Jurisdicción.

Los tribunales ante los cuales deben interponerse las demandas por daño ambiental colectivo son, de acuerdo al artículo 32 de la Ley General del Ambiente, los correspondientes a las reglas ordinarias de la competencia. Esto implicaría en un principio que la jurisdicción civil sería la correspondiente, mientras no existan fueros ambientales específicos. Ahora bien, en el supuesto de suscitarse un conflicto entre el Estado y los particulares, el mismo podría plantearse ante los tribunales contencioso administrativos.

Medidas de urgencia y prueba.

En su artículo 31, la Ley General del Ambiente establece claramente que el juez podrá disponer toda medida destinada a “ordenar, conducir o probar los hechos dañosos,... a fin de proteger el interés general”. En este mismo orden, la Ley General del Ambiente plantea una amplitud explícita en cuanto a las posibilidades de solicitar medidas de urgencia en cualquier estado del proceso. Aún con carácter de medida precautoria, y aún sin audiencia de parte contraria. No obstante ello, la norma exige que se presente debida caución por los daños y perjuicios que esto pudiera ocasionar. Cabe destacar que los costos de una caución real de este tipo pueden impedir muchas veces la posibilidad de tomar medidas probatorias fundamentales en el proceso. Estimamos que no sólo se hace referencia a la caución de carácter real, sino también a la

admisión de la caución juratoria. De lo contrario, este requerimiento actuaría como un verdadero obstáculo a la posibilidad de que cualquier persona u organización no gubernamental pueda solicitar este tipo de medidas.

La Ley General del Ambiente categoriza a los dictámenes de organismos gubernamentales con la misma fuerza probatoria de los informes periciales. Este artículo constituye una importante contribución a la coordinación de esfuerzos entre los poderes judicial y ejecutivo en aras de la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental. También contribuye a afrontar con los recursos del estado las medidas probatorias que resultan muchas veces inaccesibles para el común de la población y que se plantean en el marco de un proceso cuyo desenvolvimiento y alcances poseen un claro impacto en la comunidad. Asimismo, en ciertas circunstancias y mediante el acceso a la información ambiental, consagrado explícitamente en la misma Ley General del Ambiente, los particulares podrán solicitar al Estado información que ya se encuentre generada por el mismo y que podrá servir como elemento probatorio para el proceso. En otros supuestos, los particulares podrán solicitar al Estado que genere la información para el caso particular, si el mismo se encontrara obligado a hacerlo.

Sabidas son las dificultades que ofrece la prueba en el proceso ambiental. Justamente, la Ley General del Ambiente ha sido vetada por el Poder Ejecutivo nacional en los aspectos en los cuales reconocía la presunción *iuris tantum* del autor del daño ambiental, si existían infracciones a las normas ambientales administrativas. Ahora bien, no obstante no existir inversión de la carga probatoria en esta materia, cabe mencionar que debido a las dificultades presentes en los actos probatorios del daño ambiental, sería sumamente auspicioso tomar en cuenta la *teoría de las cargas probatorias dinámicas*. Dicha teoría presenta una concepción flexible en este sentido, considerando que quien debería probar es *aquella parte que se encuentre en mejores condiciones técnicas, económicas, jurídicas o fácticas*.

Efectos de la sentencia.

La Ley General del Ambiente en su artículo 33 determina que la sentencia favorable en esta materia hará “... *cosa juzgada y poseerá efecto erga omnes, a no ser que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias*”. Entendemos que el alcance de la voz *cosa juzgada* abarca tanto su aspecto formal como material, impidiendo que vuelva a tratarse en el mismo proceso o en uno posterior la cuestión decidida. En este sentido, la Ley General del Ambiente ha seguido los pasos de la Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires que establece que las

sentencias desfavorables al accionante por falta de prueba, no harán cosa juzgada, respecto de acciones en pos de la defensa jurisdiccional del medio ambiente.

LEY N° 25.688 DE GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

La Ley de Aguas ha sido una de las normas de presupuestos mínimos mas controvertidas de las que ha sancionado el Congreso a la fecha. En una visión de índole estrictamente personal, no coincidimos con la técnica legislativa adoptada, aún cuando compartimos los objetivos de tutela ambiental que la norma posee. El texto no refleja adecuadamente el espíritu de federalismo concertado que surge de la Ley General del Ambiente o la Ley de Gestión Integral de Residuos.

Prueba de ello es la omisión de cualquier referencias a las funciones del COFEMA en su texto.

No obstante ello, podemos adelantar nuestra postura afirmativa respecto de la importancia que reviste la sanción de una norma de presupuestos mínimos en un área que reviste tanta importancia económica para la República Argentina y sus perspectivas de desarrollo futuro, atenta la importancia estratégica que tiene el agua en la actualidad.

La cuestión de la constitucionalidad de la Ley General de Aguas ha sido puesta en tela de juicio por una parte de la doctrina nacional, sobre la base de argumentos emanados de la reserva de facultades provinciales establecidas en nuestra Constitución. En este sentido, esta postura de índole restrictiva de los alcances de las normas de los presupuestos mínimos sostiene que una ley nacional que regula la gestión ambiental de agua, para estar conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, debe encuadrarse exclusivamente en un objeto limitado a la protección ambiental, evitando adentrarse en las cuestiones que atañen al manejo y gestión de los recursos naturales.

En concreto, cualquier regulación que apunte al dominio o gestión de los recursos naturales, en este caso el agua, violaría las facultades provinciales sobre sus recursos naturales en función de lo dispuesto en el artículo 124 de la C.N..

En este sentido se ha manifestado Mauricio Pinto¹¹, quien afirma que

la ley no es de presupuestos mínimos, no es de protección y no es ambiental, y señala que "... Aldo Rodríguez Salas ha explicado en un análisis de claridad magistral el necesario encuadre de los presupuestos mínimos en un objetivo limitado a la protección ambiental, excluyendo de los mismos cualquier intromisión en el régimen de los recursos naturales. Por ello, solo deben asegurar las condiciones básicas para el mantenimiento del sustrato, ecológico, es decir del equilibrio ecológico o la capacidad de carga de los ecosistemas. Esta observación se mantiene concretamente con la noción ya referida en el artículo 6 de la Ley 25675.

La ley 25.688 se denomina Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, y para ser sincero, de cuestiones ambientales no trata y sin en cambio se presenta como una ley de manejo político de aguas... La cuestión ambiental es incidental en el texto... creemos.. que no debió llamarse de gestión ambiental, sino simplemente de cuencas hídricas...".

Veamos los argumentos jurídicos y políticos en los cuales se pudiera sustentar una posición a la que encarnan Pinto y Pigretti y a favor de constitucionalidad de la citada norma. Hemos dicho antes que la interpretación de que constituye "presupuesto mínimo" transita una difícil línea, cuyos límites claros son, por un lado el artículo 41 y la facultad de establecer los presupuestos mínimos de protección y por otro, el artículo 124 que establece como principio general el dominio provincial sobre sus recursos.

Entre estos dos límites existe una zona gris que, en términos prácticos, resulta difícil bajar a tierra y plasmar en lineamientos concretos. La "pregunta del millón" al decir de Daniel Sabsay, es la línea exacta por la cual pasa esta divisoria de aguas.

En términos jurídicos ya hemos sostenido, en forma consistente con la doctrina mayoritaria y el espíritu de la reforma constitucional, que la determinación de los alcances de los presupuestos mínimos por parte de la Nación debe ser restrictiva, con el fin de dejar a salvo las autonomías provinciales.

Toda la ley de presupuestos mínimos debería cumplir con al menos dos requisitos:

- Demostrar que su objetivo posee una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental, tal como surge, en primer término de la Constitución y, en segundo término de la Ley General del Ambiente,

y

- Demostrar que no incursiona en ninguna de las competencias reservadas a las provincias, o que pretende, a modo de “Caballo de Troya”, vaciar o desvirtuar los contenidos del artículo 124 de la Constitución Nacional.

Un criterio orientador para determinar si una norma de presupuestos mínimos reúne los requisitos señalados, sería su cotejo con los objetivos que persigue la Carta Magna y la Ley General del Ambiente. En este sentido, los objetivos de garantizar el desarrollo sustentable y la utilización de los recursos naturales tienen un amplio e incuestionado sustento jurídico (artículo 41 C.N., Ley 25.675, artículos 1 y 2, incisos a; d; e; j, etc.) y deberán aparecer con forma prominente en cualquier norma de presupuestos mínimos. En el caso de la Ley de Aguas, estos objetivos están consignados, si bien no con la claridad que hubiese sido deseable.

Los principios que contiene la Ley General del Ambiente también echan una luz favorable sobre el sentido ambiental que tiene la Ley 25.688, aún cuando no existe una mención expresa de ellos, lo que también hubiese sido deseable. Cabe recordar que el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, establece que la interpretación de la misma y de “...Toda otra norma a través de la cuál se ejecute la política ambiental estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios...Principio de congruencia, Principio de prevención, Principio precautorio, Principio de equidad intergeneracional, Principio de progresividad, Principio de responsabilidad, Principio de subsidiariedad, Principio de sustentabilidad, Principio de solidaridad, Principio de cooperación...”.

Al respecto, Néstor Cafferatta ha dicho que los principios “...Sirven como criterio orientador del derecho para el operador jurídico. Constituyen el fundamento o razón fundamental del sistema jurídico ambiental. Son el soporte básico del ordenamiento, prestando a éste su verdadera significación. La primera función que cumplen los principios es la de orientar al legislador para que las leyes que se dicten se ajusten a ellos. Tienen una función interpretadora, operando como criterio orientador del juez o del intérprete. Los principios generales, y en especial los principios generales propios de una rama del derecho, sirven de filtro o purificador, cuando existe una contradicción entre estos principios y determinadas normas que, quieran aplicarse a la rama específica. Suelen servir como diques de contención, ante el avance disfuncional de disposiciones legales correspondientes a

otras ramas del derecho. No solamente sirven como valla defensiva contra la invasión de otras legislaciones, sino que también actúan como cuña expansiva para lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación, de las técnicas, medidas y regulaciones propias o adecuadas para el ensanchamiento de las fronteras de la especialidad...”.

La Ley de Aguas en sus objetivos y en su texto cumple con varios de los principios enunciados (Principio de prevención; Principio de progresividad; Principio de sustentabilidad; Principio de solidaridad y cooperación). Los principios de solidaridad y cooperación resultan de particular relevancia en materia de aguas en lo que hace al manejo de cuencas y recursos compartidos entre más de una jurisdicción.

Analicemos también, si existe una intromisión encubierta de la Nación en la esfera provincial bajo la excusa de sancionar presupuestos mínimos ambientales. Si bien la norma contiene diferentes alusiones a la utilización de las aguas (artículo 5), lo que constituiría una intromisión inadmisibles en la esfera provincial, casi todas estas definiciones se refieren a actividades con algún grado de incidencia sobre la calidad del agua o la alteración de su curso. Es perfectamente factible, por lo tanto “relacionar” estas actividades o utilizaciones con el fin o propósito ambiental perseguido por la Ley.

En el caso del artículo 6, donde se establece el requisito de contar con el permiso de la autoridad competente, podría vislumbrarse una intromisión en la modalidad de gestión del recurso hídrico provincial, en particular para aquellas jurisdicciones provinciales que carecen de regulación hídrica. Para las jurisdicciones que cuentan ya con una sofisticada institucionalidad en la materia, el requisito del permiso constituye una definición tan genérica y básica que no merece ser considerada como una intromisión seria en las facultades locales. En lo sustantivo, lo único que la Ley de Aguas está diciendo es que las jurisdicciones provinciales deben regular el uso del agua, lo que constituye en todo caso una redundancia y no un avasallamiento a las facultades locales.

En el caso de la obligatoriedad de la aprobación de los comités de cuenca afectados en los casos de impactos ambientales interjurisdiccionales, creemos que el texto se ha excedido en la referencia, toda vez que la norma no hace mención alguna a la modalidad de gestión de las cuencas interjurisdiccionales.

Analizadas las argumentaciones jurídicas respecto de la constitucionalidad de la norma en cuestión, cabe efectuar una evaluación desde un perfil más bien político. Para ello recordamos que el maestro Sabsay ha sostenido

que resultará siempre difícil determinar la divisoria de aguas a la cuál nos hemos referido, “si no existe con anterioridad una base consensuada entre niveles de gobierno”.

A nuestro juicio, aquí yace la verdadera clave respecto de vigencia de la Ley, más allá de los reparos técnicos señalados. En estricto rigor de verdad, definir y deslindar cuando una norma es de carácter ambiental y cuando es de carácter “recursista” es una tarea sumamente complicada, dada la propia naturaleza transversal de casi todas las cuestiones ambientales. Una norma de radicación industrial, por ejemplo, puede ser considerada desde la óptica de la actividad productiva (en cuyo caso no será susceptible de ser considerada una ley de presupuestos mínimos), o puede ser vista desde la óptica de la planificación ambiental de la industria (en cuyo caso encuadra plenamente con los propósitos esbozados en el artículo 41 C.N.).

En el caso de la gestión hídrica, atenta la importancia que tiene la protección del recurso, es tarea más que compleja separar la gestión per se del recurso de los aspectos que hacen a su protección “ambiental”. Es claro que el uso excesivo del agua, altera el ecosistema hídrico, sin embargo, la regulación de los usos siempre ha sido considerada una atribución propia del sector hídrico o hidráulico. ¿Pueden escindirse tan prolijamente los dos aspectos?. Con esta visión estrecha de “lo ambiental”, una ley en materia de presupuestos mínimos en materia hídrica, se reduciría únicamente a la elaboración de estándares de vertido y nada más. Esta visión no parece tener coincidencia, ni con el espíritu de la Carta Magna, ni con los principios del desarrollo sustentable que la misma pregona y que han sido recogidos por la Ley General del Ambiente.

La definición del enfoque desde el cuál se abordará un tema determinado es la clave para definir su carácter de norma ambiental o norma sectorial. En definitiva esto deberá reflejar siempre la decisión política y la voluntad del legislador. Existen amplias y sólidas argumentaciones de peso para justificar la sanción de una ley de presupuestos mínimos en materia de gestión sustentable de aguas. Por la propia característica del recurso hídrico y la importancia que reviste para el desarrollo de una política ambiental transversal, es casi inevitable abordar la cuestión de la protección ambiental del recurso, junto a las cuestiones que atañen a su administración y uso. A los efectos de considerar esta vinculación tan estrecha que tienen los aspectos referidos al uso y a la protección del agua cabe hacer la siguiente reflexión: ¿Puede concebirse una administración del recurso hídrico, sin considerar los aspectos que hacen a su preservación ambiental?. Creemos que la

respuesta debe ser negativa.

El artículo 4, contiene una redacción que a nuestro entender, se aparta del espíritu de federalismo concertado. La creación de comités de cuenca de índole interjurisdiccional debiera seguir el procedimiento establecido en la Carta Magna , es decir mediante, la conformación de acuerdos o “compactos” interjurisdiccionales para fines específicos, según lo prescriben los artículos 124 y 125 C.N..

El texto debiera haber fijado el principio del manejo ambiental de los recursos hídricos por unidad de cuenca, dejando al arbitrio de cada jurisdicción el tiempo y la forma para su conformación. De esta manera quedan a salvo las facultades provinciales y se da cumplimiento con la voluntad del legislador, la instauración en nuestro país del manejo por cuencas. Por otra parte, técnicamente correspondía determinar, tal como es de practica en otros sistemas legislativos, en primer lugar el Plan Nacional para la Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos y recién después de esto, constituir las autoridades de cuenca.

- La regulación de los usos del agua constituyen una intromisión en las facultades provinciales de administrar sus recursos

En rigor de verdad la redacción del artículo 6 contiene una lista de actividades con potencial para afectar a la calidad o el curso de las aguas. Estrictamente las norma se aparta de la técnica legislativa más familiar en referencia a la clasificación de los uso del agua, tal como se los consigna en la mayoría de las legislaciones de agua. De hecho, la ley se refiere a la “utilización” y no al “uso” de aguas. Desconocemos si este lenguaje obedece a una razón específica, tal como marcar una diferenciación con la terminología comúnmente empleada en la legislación de asuntos hídricos. En este caso, la *ratio legis* mas posible sería la de describir diversas actividades con el potencial de afectar o degradar al recurso hídrico, marcando una divisoria con el concepto de “uso” y su connotación mas identificada con el aprovechamiento económico. En el primer caso el énfasis será sobre la utilización de tipo ambiental de las aguas, mientras que en el segundo caso, se hace hincapié en el uso del recurso para la satisfacción de necesidades antrópicas.

Legislaciones comparadas de gestión de aguas.

A los efectos de realizar un análisis comparativo de los regulatorios y marcos institucionales de otros países con organización federal, hemos tomado como modelo en este sentido al marco institucional vigente en la República Federativa del Brasil. El marco institucional brasileño en materia de política hídrica difiere bastante del

argentino.

La cuestión hídrica tiene una inserción constitucional muy clara, desde el momento en que la propia Carta Magna, explicita el reparto de atribuciones entre el Estado Federal (La Unión) y los Estados, en materia de gestión de recursos naturales e hídricos, delimitando las áreas de competencia exclusiva de uno y otro nivel estatal, las áreas de facultades concurrentes, y por último los mecanismos para la concertación de políticas.

En cierto sentido, la Constitución del Brasil adopta un enfoque diametralmente opuesto al nuestro, toda vez que algunas de las facultades –reservadas a las provincias en el caso argentino- han sido puestas en cabeza del estado federal (Dominio y Jurisdicción en materia de aguas y minas), mientras que otras facultades, como es el caso de legislar en materia de daño ambiental, son atribuidas en forma concurrente a los estados, los municipios y a la Unión. En el caso de la legislación de fondo, la distribución de las competencias en el Brasil es similar al de Argentina, quedando estas competencias asignadas al Congreso Federal.

En el título III de la Constitución Federal, referida a la organización del estado el Capítulo II de la Constitución Federal, establece en su artículo 20 que son bienes de la Unión:

- Los lagos, ríos y corrientes de agua en terrenos de dominio nacional, o que bañen las costas de más de un estado, sirvan como límite con terceros países o que nacen o desembocan en territorio extranjero. Asimismo incluye las márgenes y costas de estos cuerpos de agua.
- Los saltos con potencial de energía hidráulica.

La constitución asegura a los estados y a los municipios, en los términos que establezca la ley, la participación en el resultado de la explotación de recursos hidrocarburíferos y de los recursos hídricos para fines de generación eléctrica.

El artículo 21 de la Constitución Federal estipula las competencias de la Unión, entre las cuales se destacan:

- Explotar directamente o mediante concesión, autorización o permiso:
- Los servicios e instalaciones de energía eléctrica y de aprovechamiento energéticos de cursos de agua, en articulación con los estados donde se sitúan estos de potencial hidráulico.
- Instituir un sistema nacional de gerenciamiento de recursos

hídricos y definir los criterios para el otorgamiento de los derechos de uso.

El artículo 22, estipula que es competencia “privativa” de la Unión legislar sobre una gran diversidad de temas, entre los cuales se encuentran las cuestiones que atañen a las aguas y a la energía.

El artículo 23 establece las competencias concurrentes de la Unión, los Estados y de los municipios entre los cuales aparece en forma prominente la protección del medio ambiente, la prevención de la contaminación y la prevención de bosques, flora y fauna. Similarmente, el artículo 24 establece la facultad concurrente entre la Unión, los Estados y los Municipios de legislar sobre bosques, caza, pesca, fauna, conservación de naturaleza, protección del medio ambiente y el control de la contaminación.

En función de lo expresado precedentemente, ¿la ley 25.688 es una Ley que contiene PPM de protección en el espíritu del Art. 41 de la C.N.?

El legislador se habría excedido en las facultades que la carta Magna le confiere en esta materia y extendiéndose mas allá de los preceptos básicos que corresponden a la materia ambiental, incursionando en áreas de competencia provincial.

En el mismo sentido se ha concluido en un taller efectuado por AIDIS¹². Se consideró que a priori” la ley no reúne las características de las denominadas de “presupuestos mínimos” enunciados en el artículo 41° de la Constitución Nacional reformada en 1994, aunque se mencionen entre sus objetivos la preservación, y el uso racional del agua, aún cuando así lo diga su subtítulo y el artículo 1° de la misma....”.

También en este sentido se ha manifestado Eduardo Pigretti.¹³ Tampoco creemos que se trate de presupuestos mínimos, su contenido es de presupuestos máximos de manejo de aguas pero nada del ambiente....La designación que criticamos tentará al Poder Ejecutivo a dictar reglamentaciones distorsivas....Hay una suerte de desesperación jurídica por lograr convertir al país federal en un país unitario, sin necesidad alguna de realizar una reforma constitucional....”.

Más allá de los defectos señalados en la Ley y por las razones

expuestas, entendemos que en el caso de la legislación hídrica, es muy difícil desentrañar y separar lo que los aspectos ambientales en sí de lo que hace a la gestión del recurso.

No obstante esto, una buena y sensata reglamentación podría salvar la vigencia de una ley cuyos defectos ya hemos mencionado. No caben dudas de que la República Argentina necesita con urgencia una ley de presupuestos mínimos para la gestión sustentable de aguas. La Ley 25.688 no es técnicamente la mejor norma para hacer frente a este desafío, pero es la que existe y, salvo que en el Congreso exista la voluntad de corregir estos defectos y mejorar su técnica y redacción, el éxito de la misma dependerá de una sabia reglamentación.

El Poder Ejecutivo deberá reglamentar esta norma con suma cautela arbitrando todos los medios necesarios para lograr una adecuada integración entre los sectores con incumbencias sobre los recursos hídricos y las autoridades ambientales provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional.

Esta tarea reglamentaria no es sencilla, toda vez que la Ley carece de una mención expresa respecto de las atribuciones del COFEMA y guarda silencio respecto de la naturaleza de la autoridad nacional a cargo de su aplicación. Esto hace vislumbrar una difícil tarea política y administrativa a los efectos de determinar las responsabilidades primarias en la reglamentación de la misma. Una defectuosa reglamentación, carente de consenso y apoyo entre los actores provinciales que tendrán a su cargo la aplicación de la Ley, aumentará las críticas respecto de la constitucionalidad de la misma y brindará sustento conceptual a aquellos sectores que quizás desearían un modelo de concertación entre provincias basado en una noción más acotada del agua en cuanto recurso y no como un componente esencial del ambiente.

LEY 25.831 DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL.

La ley 25831 -promulgada de hecho el 06/01/2004, publ. En B.O. EL 07/01/2004-A, fasc.3- se encuadra en la tipología de poderes delegados contenida en el artículo 41 CN. Párr. 3º, texto según la reforma de 1994, tratándose de una norma de presupuesto mínimo del ambiente (art.1). Y como tal, según el art.6 ley 25675 General del Ambiente, “concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

Así instituye el denominado “Régimen de Libre Acceso a la información pública” y tiene por objeto “garantizar el derecho de información ambiental” en poder: 1) del Estado; 2) de entes autárquicos; 3) de empresas prestadoras de servicios públicos (art.1). A la vez que declara como sujetos obligados: “ Las autoridades competentes de los organismos públicos y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos”, los que están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación” (art.4).

El texto de ley define la información ambiental (art.3) como “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte” que se relacione con el “ ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable”. En particular: a) el estado del ambiente o algunos de sus componentes naturales, así como las actividades y obras que los afecten puedan afectarlos significativamente; b) la política, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Declara el “acceso libre y gratuito para toda persona física o jurídica”. No siendo necesario para acceder a la información ambiental “ acreditar razones ni interés determinado”.

Procedimiento

El procedimiento a seguir prevé, de inicio, la necesidad de presentar formal solicitud ante quien corresponda, “debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país” (art.3). Las modalidades restantes en cuanto a “criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción” deberán ser objeto de concertación en el ámbito del COFEMA. (art. 5). La resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de la presentación (art. 8).

La denegación total o parcial del acceso a la información “deberá ser fundada” razonablemente (art.7). La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos:

Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

a) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

b) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;

c) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras estos no se encuentren publicados;

d) Cuando no pudiera determinarse el objetivo de la solicitud por falta de datos suficientes o impresión;

e) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o

confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

f) La obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido por ley, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa injustificada, afecte el regular ejercicio de este derecho se consideran infracciones legales (art.9).

Como remedio a estas contravenciones la ley estatuye: “...una vía judicial directa de carácter sumarísima ante los tribunales competentes”. Y sanciones disciplinarias para los funcionarios y empleados públicos imputables de dichos hechos (remitiendo a la ley de Empleo Público 25164. Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas por la ley serán pasibles de sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público.

La Ley del régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental 25831 convergen con otras normas que regulan la materia, todas encadenadas en la Constitución Nacional, art.41, que incorpora el llamado “ derecho a la información en materia de Medio Ambiente”, en cuanto establece que las autoridades proveerán a la información ambiental.

Las normas de presupuesto mínimos: a) Ley General de Ambiente 25675 (arts. 8,16,17 y 18), que pone en cabeza de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, el deber de proporcionar la información que éste relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan, salvo para aquella que se encuentre “contemplada legalmente como reservada”. b) Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios 25612 (art. 19), que restringe el acceso al denominado Sistema de Información Integrado cuando dicha información deba considerarse de acceso limitado por afectar derechos adquiridos o a la seguridad.

Destacamos la relevancia que reviste la presente ley en materia de gestión ambiental y como presupuesto de participación pública para el ejercicio de los derechos ambientales.

A modo de conclusión en lo referente a la ley 25.831 de libre acceso a la información ambiental podemos acotar lo siguiente:

- en primer término que no era necesario el dictado de una nueva ley, puesto que los postulados de la ley 25.831 se encuentran expresados en la ley

general del ambiente N° 25.675 arts. 16 y 17.

- no aporta una solución nueva al tema legislado.

- La nueva norma debería haber sido mas abarcativa y legislado también los mecanismo de participación ciudadana, aunque vuelvo a sostener que todo legislación sobre el tema se encuentra bien tratado en la ley 25.675.

LEY 25.916 DE GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

Esta ley, la ultima en materia de presupuestos mínimos, adolece, según mi criterio, de varios vicios de índole legislativa, puesto que se avoca a legislar sobre temas que son materia de otras normativas anteriores y mas allá de aportar nuevas soluciones a la temática de marras, en mas de un precepto legal conlleva a una confusión y cambio de interpretación a la legislación ya vigente. Esta nueva norma entra en contradicción con la ley Nacional 24.051 y 25.612 cuando en su art. 1º menciona como residuos a los industriales o comerciales, aunque a renglón seguido exceptúe a los que se encuentran alcanzados por una legislación específica.

Esta ley no aporta ninguna solución desde el punto de vista metodológico, y además la ambigüedad de sus conceptos provoca una desinteligencia del plexo normativo en relación a la materia que se pretende legislar.

Es cierto que las legislaciones en materia de presupuestos mínimos deben poseer una técnica legislativa amplia pero no por eso debemos caer en la falta de precisión en el espíritu ni en los conceptos de la ley.

Resulta , por lo menos llamativa, la falta de mención de alguna metodología con respecto a la disposición final de residuos sólidos urbanos, máxime aun cuando está por demás de clara y unificada la postura de disposición final en rellenos sanitarios o de seguridad acompañado por el reciclado previo.

El presupuesto mínimo en este caso es, al menos, prescribir los rellenos sanitario, puesto que no hay otra manera mas eficiente de tratar los residuos sin que se sufra una alteración del ambiente.

Capitulo aparte merece la consideración del costo que implica relleno de seguridad, pero en materia ambiental todo avance implica una importante inversión que se debería haber tenido en cuenta antes de comenzar con la legislación en la materia.

En los albores del siglo XXI no debería haber conglomerado de ciudades con mas de 100.000 habitantes que todavía disponga sus residuos a cielo abierto, y menos aún que proceda a la quema de los mismos.

En los arts. 33 y 34 de la Ley 25.916 no queda claro el plazo de entrada en vigencia de la misma, puesto que habla de diez años primero y de quince años después, pero en síntesis, no es una más que las desinteligencia que plantea la ley de marras.

FUNDAMENTOS DEL VETO PARCIAL DEL PODER EJECUTIVO A LA LEY 25.916

Tratándose de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, no cabe contraponer, en orden a la ejecución de la ley, la jurisdicción de las autoridades locales a la jurisdicción del gobierno federal, normalmente circunscriptas a supuestos de afectación interjurisdiccional del ambiente y al ámbito físico de los establecimientos y otros lugares sometidos a jurisdicción Nacional.

En efecto la Constitución ha reservado la competencia para ejecutar las leyes de presupuestos mínimos a las jurisdicciones locales, al gobierno federal, a través de su autoridad ambiental, le corresponde la aplicación de la ley pero no en el sentido estricto, sino en el político e institucional consustanciado con el espíritu del tercer párrafo de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional.

Además de esa importante razón conceptual y de hermenéutica constitucional, si el texto se promulgara teniendo la expresión “en el ámbito de su jurisdicción” daría lugar a equívocos en su cumplimiento, pues las funciones específicas en el artículo 25 podrían interpretarse como circunscriptas a aquellos supuestos en los que hubiera afectación interjurisdiccional del ambiente o en los que las actividades reguladas en el proyecto de ley se desarrollaran en establecimientos o lugares sometidos a jurisdicción nacional.

En relación a las infracciones y sanciones el veto reza lo siguiente, en su parte argumentativa: que fijar el plazo de prescripción para las acciones sancionatorias de las autoridades competentes locales, como lo hace en su artículo 30, se esta invadiendo la competencia que se han reservado las provincias de definir sus instituciones de derecho administrativo.

Aunque la competencia delegada a la Nación para dictar presupuestos mínimos de protección ambiental incluye la potestad de establecer, como principio de política ambiental nacional, que las infracciones a estas leyes entrañaran responsabilidad en el orden administrativo, es de estricto orden provincial fijar el plazo de prescripción y dictar el régimen sancionatorio a las leyes de presupuestos mínimos

de contenido ambiental.

Si se trata de figuras penales la nación podrá fijar un plazo de prescripción, pero no sucede ello con las penalidades administrativas, que pertenecen al ámbito del derecho administrativo el cual es de naturaleza local.

Que el capítulo 9 del proyecto de ley se refiere a los plazos máximos con que contarán las jurisdicciones locales para adecuar a las disposiciones establecidas en la ley la gestión integral de los residuos domiciliarios que se lleva a cabo en ellas, artículo 33, dicho plazo será de diez años en materia de disposición final, y según al artículo 34 el plazo será de quince años para las restantes etapas de la gestión integral de los residuos.

Los plazos contemplados en dichas previsiones se oponen al principio de congruencia establecidos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, conforme al cual la legislación provincial y municipal referido a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijados en dicha ley y en toda otra norma a través de la cual se ejecuta la política ambiental nacional, como es el caso de una ley sectorial de presupuestos mínimos.

Por otra parte, siendo las leyes de presupuestos mínimos de orden público y, además, comportando los presupuestos mínimos una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (Artículo 6º, Ley Nº 25.675), se advierte que no resulta adecuado establecer plazos máximos que puedan diferir su cumplimiento cuando corresponde a las jurisdicciones locales dictar las normas complementarias y de ejecución pertinentes para asegurar a sus respectivos habitantes el goce efectivo de aquella tutela ambiental.

El artículo 37 del Proyecto de Ley –dentro del Capítulo X sobre disposiciones complementarias- prohíbe la importación o introducción de residuos domiciliarios provenientes de otros países al territorio nacional.

La importación o introducción de residuos domiciliarios provenientes de otros países se halla actualmente prohibida dentro de los términos del Decreto Nº 181 de fecha 24 de enero de 1992.

La SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE del MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE es autoridad de aplicación de dicho decreto, a los fines de autorizar el ingreso de aquellos residuos que, por estar amparados en certificaciones de inocuidad ambiental y sanitaria, no representan un peligro o un riesgo para el ambiente, la calidad de vida de las personas y los recursos naturales.

Una prohibición absoluta de importación tendría un impacto negativo en el sector industrial del país que, hasta ahora, y de acuerdo con la normativa vigente, ha importado en cantidad y calidad muy significativas residuos no peligrosos como insumos de procesos industriales.

Aunque una prohibición absoluta de ingreso tendría la ventaja de promover un mayor desarrollo del reciclado de residuos, importantes limitaciones tecnológicas y económicas impedirían hacerlo en el corto plazo, lo cual redundaría en un perjuicio para el sector industrial antes mencionado, perjuicio que no resulta ser ambientalmente exigible en atención a que los residuos que actualmente se importan y utilizan al amparo del Decreto N° 181/92, son inocuos ambiental y sanitariamente, no comprometiendo el bien jurídico protegido en el proyecto legislativo en cuestión, que es el ambiente y la calidad de vida de la población.

Por ende, observar lo dispuesto en el artículo 37 del Proyecto de Ley N° 25.916 no implicaría dejar autorizado, en términos generales, el ingreso o importación de residuos domiciliarios, sino mantener vigente un régimen de prohibición más razonable y sustentable.

CONCLUSION.

Abordar el presente trabajo no fue tarea sencilla desde el punto de vista doctrinario y bibliográfico, lo novedoso del tema provoca que no se haya explorado en profundidad la temática abordada. Si bien es cierto que ya son varias las posturas que existen con respecto a los Presupuestos Mínimos, falta aún mucho explorar y por concluir.

Un problema con respecto a la cuestión medio ambiental es que en la actualidad el tema no despierta grandes pasiones entre los juristas, como tampoco en gran parte de las personas, cuando en realidad, mas de un problema natural esté directamente relacionado con las actividades antrópicas del hombre.

Sin ánimo de sostener una postura fundamentalista o abogar por un modelo de catástrofe debemos tener en cuenta que con las conductas desaprensivas donde ignoramos las reglas básicas del desarrollo sustentable nos ponemos cada vez mas cerca de grandes peligros ecológicos.

Las Leyes de Presupuestos Mínimos, vienen entonces, a realizar un aporte al cuidado básico del medio ambiente. Este instituto no es otra cosa que una experiencia recogida de otras legislaciones y actúa además como un corolario de intenciones manifestadas con anterioridad a nuestra reforma constitucional del año 1994.

Como antecedente inmediato encontramos el Pacto Federal Ambiental del año 1993, y como mediatos la Convenciones de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente del año 1972 realizada en Estocolmo y la Eco 92 realizada en la ciudad de Río de Janeiro en Brasil.

Ahora bien, es cierto que en alguna medida los PPMM aportan una solución al tema de marras pero lejos estamos de haber solucionado la problemática ambiental.

Los PPMM en primera instancia se encuentran cuestionados en relación a su constitucionalidad, puesto que el dominio originario de los recursos naturales corresponde a las provincias y es ésta una facultad no delegada a la Nación, entonces el límite de la legalidad de la normativa se encuentra estrechamente relacionada a la medida de los alcances legislativo, siendo ésta una barrera muy precaria

de división que deja en manos del interprete la validez de la norma.

Otra cuestión a tener en cuenta es la desinteligencia que existe entre las distintas normas de PPMM en virtud de que en mas de una ley se abordan temas iguales dándole un tratamiento diametralmente opuesto (téngase presente la ley nacional 24.051 y la ley de PPMM 25.612 de Residuos peligrosos donde categorizan de distinta maneras los residuos y se encuentran en plena vigencia las dos).

La ley de PPMM 25.831 de acceso a la información ambiental, aborda un tema que ya se encuentra preceptuado en la ley 25.675 General del Ambiente, y no viene a aportar nuevas luces sobre la cuestión legislada.

Otra de las grandes dudas sobre la legislación de PPMM se encuentra en torno a la Ley 25.688 de Gestión de Aguas donde hay quienes niegan la plena vigencia de dicha ley debido a que la misma se encuentra cuestionada en su constitucionalidad por la provincia de Mendoza y nos encontramos a la espera de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En la actualidad ninguna de las leyes analizadas a lo largo del presente trabajo se encuentran reglamentadas por el Poder Ejecutivo, y eso se debe, a las dificultades políticas para su puesta en practica, sumado a las fallas en cuanto a la técnica legislativa.

En relación al COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) es un organismo creado por la ley 25.675 para que por su intermedio, a través de un federalismo de concertación, según las palabreas del Dr. Pedro Frías, acordará las posiciones de las provincias a la hora de la reglamentaciones de las leyes de PPMM, pero a rigor de verdad este órgano colegiado carece en la actualidad del verdadero peso político e institucional para cumplir tan encumbrada tarea. A pesar de lo expuesto precedentemente considero que el COFEMA es de gran utilidad institucional y debe dársele todo el apoyo posible para que en un futuro pueda cumplir con los objetivos descriptos en los imperativos legales.

Seria importante que atraves de una ley de PPMM se pudiera legislar sobre recurso pesquero, a los efectos de lograr una protección de especies que se encuentran amenazadas en virtud de intereses económicos y productivos. Debiera establecerse, luego de estudios serios, tallas mínimas de captura, y que estas mismas sean uniforme, al menos para una cuenca determinada que comparte las mismas características limnológicas.

Rescato la institucionalidad y el espíritu de las leyes de presupuestos mínimos, pero no puedo dejar de cuestionar que a lo largo de toda esta flamante legislación nos encontramos con vicios o desaciertos que convierten a las mismas en

instrumentos inútiles y de imposible aplicación práctica, algunas veces por invadir competencias y otras por legislar sobre temas particulares que no merecen el privilegio de ser regulados por plexos normativos que se encuentran abocados al tratamiento de cuestiones específicas.

El presente trabajo ha tratado de significar un aporte, por pequeño que sea, al fortalecimiento y la institucionalidad en el mejoramiento de las leyes de Presupuestos Mínimos, porque en materia ambiental, más importante que estar todos de acuerdo es estar todos juntos.

APÉNDICE LEGISLATIVO

**LEY 25.612 - GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS
INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS**

TITULO I

Capítulo I

De las disposiciones generales

ARTICULO 1º — 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.

Se entiende por proceso industrial, toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales.

Se entiende por actividad de servicio, toda actividad que complementa a la industrial o que por las características de los residuos que genera sea asimilable a la anterior, en base a los niveles de riesgo que determina la presente.

ARTICULO 2º — Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

ARTICULO 3º — Se entiende por gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que comprenden las etapas de generación, manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento o disposición final de los mismos, y que reducen o eliminan los niveles de riesgo en cuanto a su peligrosidad, toxicidad o nocividad, según lo establezca la reglamentación, para garantizar la preservación ambiental y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 4º — Los objetivos de la presente ley son los siguientes:

a) Garantizar la preservación ambiental, la protección de los recursos naturales, la calidad de vida de la población, la conservación de la biodiversidad, y el equilibrio de los ecosistemas;

b) Minimizar los riesgos potenciales de los residuos en todas las etapas de la gestión integral;

- c) Reducir la cantidad de los residuos que se generan;
- d) Promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable;
- e) Promover la cesación de los vertidos riesgosos para el ambiente.

ARTICULO 5° — Quedan excluidos del régimen de la presente ley y sujetos a normativa específica:

- a) Los residuos biopatogénicos;
- b) Los residuos domiciliarios;
- c) Los residuos radiactivos;
- d) Los residuos derivados de las operaciones normales de los buques y aeronaves.

ARTICULO 6° — Se prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos, provenientes de otros países al territorio nacional, y sus espacios aéreo y marítimo; con excepción de aquellos residuos que por reglamentación sean incluidos, previamente, en una lista positiva, aprobados por la autoridad de aplicación y que los interesados demuestren, en forma fehaciente, que serán utilizados como insumos de procesos industriales. Asimismo, cabe la excepción para el tránsito de residuos previsto en convenios internacionales.

CAPITULO II

De los niveles de riesgo

ARTICULO 7° — La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), concertará los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos definidos en el artículo 2°; para ello, se deberán tener en cuenta: los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación sobre la calidad de vida de la población, sus características, calidad y cantidad, el origen, proceso o actividad que los genera, y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y de actividades de servicio. Asimismo, se deberán respetar las regulaciones establecidas en los convenios internacionales suscriptos.

ARTICULO 8° — Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, medio y alto.

CAPITULO III

De los generadores

ARTICULO 9° — Se considera generador, a toda persona física o

jurídica, pública o privada, que genere residuos industriales y de actividades de servicio, conforme lo definido en el artículo 1°.

ARTICULO 10. — La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador.

ARTICULO 11. — Los generadores de residuos industriales deberán instrumentar las medidas necesarias para:

a) Minimizar la generación de residuos que producen, pudiendo para ello, adoptar programas progresivos de adecuación tecnológica de los procesos industriales, que prioricen la disminución, el reuso, el reciclado o la valorización, conforme lo establezca la reglamentación;

b) Separar en forma apropiada los residuos incompatibles entre sí, evitando el contacto de los mismos en todas las etapas de la gestión, definida en el artículo 2°.

c) Envasar los residuos industriales, cuando las medidas de higiene y seguridad ambientales lo exijan, identificar los recipientes y su contenido, fecharlos y no mezclarlos, conforme lo establezca la reglamentación.

d) Tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23.

e) Reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos.

ARTICULO 12. — Los generadores 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. La misma deberá ser exigida por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso previsto en el artículo 11 inciso e) dicha declaración jurada deberá ser avalada por los estudios técnicos pertinentes y suscripta por quien reuse o recicle los residuos, previa autorización por parte de la autoridad competente.

ARTICULO 13. — Todo generador de residuos industriales deberá brindar, a la autoridad competente, la información necesaria para la correcta determinación de las características físicas, químicas y/o biológicas de cada uno de los

residuos que se generen, y especificarlos cuali y cuantitativamente.

ARTICULO 14. — Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán establecer medidas promocionales para aquellos generadores que implementen programas de adecuación tecnológica, como resultado de una gestión ambiental integral, que estén aprobados por parte de las mismas, y destinados a mejorar los procesos industriales y productivos, en cuanto a la reducción de la contaminación ambiental, la cesación de los vertidos riesgosos sobre los recursos naturales, y la disminución de riesgos ambientales que pudiere ocasionar por el ejercicio de su actividad, conforme a las leyes complementarias de la presente que sancionen las distintas jurisdicciones.

ARTICULO 15. — A partir de la aprobación de los programas de adecuación aquellos generadores que establece el artículo 14 estarán integrados a un sistema diferencial de control, según lo determinen las leyes complementarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 16. — Todo generador de residuos industriales, en calidad de dueño de los mismos, es responsable de todo daño producido por éstos, en los términos del Título II de la presente ley.

CAPITULO IV

De las tecnologías

ARTICULO 17. — La autoridad de aplicación establecerá las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión integral de los residuos industriales, teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población y la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir.

ARTICULO 18. — Los generadores deberán fundamentar ante las autoridades correspondientes la elección de las tecnologías a utilizar en la gestión integral de los residuos industriales

CAPITULO V

De los registros

ARTICULO 19. — Las autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables. de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales. La información obtenida por los mismos deberá integrarse en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la autoridad ambiental nacional y de libre acceso para la población, a excepción de la

información que deba considerarse de acceso restringido, por afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional.

ARTICULO 20. — La autoridad de aplicación nacional establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, teniendo en cuenta las características del Sistema de Información Integrado.

CAPITULO VI

Del manifiesto

ARTICULO 21. — La naturaleza y cantidad de residuos, su origen y transferencia del generador al transportista, y de éste a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento o eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento con carácter de declaración jurada, que llevará la denominación de manifiesto.

ARTICULO 22. — La autoridad de aplicación nacional determinará las características mínimas comunes de la información que debe contener y los mecanismos de utilización del manifiesto.

CAPITULO VII

De los transportistas

ARTICULO 23. — Las personas físicas y jurídicas responsables del transporte de residuos, sólo podrán recibir y transportar aquellos que estén acompañados del correspondiente manifiesto. Los residuos industriales y de actividades de servicio transportados serán entregados en su totalidad y, únicamente, en los lugares autorizados por las autoridades correspondientes, para su almacenamiento, tratamiento o disposición final, que el generador determine.

ARTICULO 24. — Si por situación especial o de emergencia, los residuos no pudieren ser entregados en la planta de tratamiento, almacenamiento o disposición final indicada en el manifiesto, el transportista deberá comunicar esta situación inmediatamente al generador y tomar las medidas necesarias para garantizar en todo momento lo indicado en el artículo 4º de la presente.

ARTICULO 25. — La autoridad de aplicación nacional determinará las obligaciones a las que deberán ajustarse los transportistas de residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 26. — Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean las normas

de las partes intervinientes.

Las autoridades ambientales provinciales podrán determinar excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo y sólo sean utilizados como insumo de otro proceso productivo.

ARTICULO 27. — Todo transportista deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación.

ARTICULO 28. — Todo transportista de residuos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producido, durante el transporte desde los lugares de generación hasta los lugares autorizados de almacenamiento, tratamiento o disposición final.

CAPITULO VIII

De las plantas de tratamiento y disposición final

ARTICULO 29. — Se denomina planta de tratamiento a aquellos sitios en los que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier tipo de residuo industrial y de actividades de servicio, de modo tal, que se eliminen o reduzcan sus propiedades nocivas, peligrosas o tóxicas, o se recupere energía y recursos materiales, o se obtenga un residuo de niveles de riesgo menor, o se lo haga susceptible de recuperación o valorización, o más seguro para su transporte o disposición final, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa.

ARTICULO 30. — Se denomina planta de disposición final a los sitios especialmente construidos para el depósito permanente de residuos industriales y de actividades de servicio, que reúnan condiciones tales que se garantice la inalterabilidad de la cantidad y calidad de los recursos naturales, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa.

ARTICULO 31. — Por razones excepcionales y debidamente fundadas, las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán autorizar plantas de almacenamiento, para el depósito transitorio de residuos, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo o afecten la calidad de vida de la población, significativamente,

Los criterios de transitoriedad y los plazos de almacenamiento serán

determinados por las autoridades correspondientes, en base a fundamentos técnicos y según sean las características ambientales del sitio de emplazamiento, su entorno y los niveles de riesgo de los residuos que se deban almacenar.

ARTICULO 32. — Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, previo a su habilitación, deberá realizar un estudio de impacto ambiental, el cual deberá ser presentado ante la autoridad competente, que emitirá una declaración de impacto ambiental, en la que fundamente su aprobación o rechazo. La reglamentación determinará los requisitos mínimos y comunes que deberá contener dicho estudio.

ARTICULO 33. — La autoridad de aplicación nacional acordará con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), las características y contenidos del estudio de impacto ambiental y las condiciones de habilitación de las plantas de almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales y de actividades de servicio, así como las características particulares que deben tener las mismas de acuerdo a la calidad y cantidad de residuos que traten, almacenen o dispongan finalmente.

ARTICULO 34. — Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos industriales deberá llevar un registro de operaciones permanente, en la forma que determine la autoridad competente, cuya información deberá integrarse al Sistema de Información Integrado.

ARTICULO 35. — La autoridad de aplicación nacional acordará con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los criterios generales sobre las condiciones de cierre de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, debiéndose garantizar en todo momento la preservación ambiental y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 36. — La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), establecerá los criterios generales, mínimos y comunes sobre los métodos y la factibilidad de almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 37. — En toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, sus titulares serán responsables, en calidad de guardianes o dueño en el caso que la autoridad competente haya realizado la correspondiente certificación conforme el inciso b) del artículo 43, de todo daño producido por éstos en razón de la actividad que en ella se desarrolla.

ARTICULO 38. — Las personas físicas y jurídicas titulares o

responsables de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, deberán asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación.

ARTICULO 39. — El uso de la propiedad inmueble para la instalación o funcionamiento de sistemas y plantas de tratamiento o disposición final de residuos deberá ser comunicado para su asiento registral pertinente en el registro de la propiedad que corresponda.

TITULO II

CAPITULO I

De la responsabilidad civil

ARTICULO 40. — Se presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo definido según los alcances del artículo 2º, es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley 17.711.

ARTICULO 41. — En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, no es oponible a terceros la transmisión del dominio o abandono voluntario de los residuos industriales y de actividades de servicio.

ARTICULO 42. — El dueño o guardián de un residuo no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

ARTICULO 43. — La responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos, no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de éstos, a excepción de:

a) Aquellos daños causados por el mayor riesgo que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un manejo o tratamiento inadecuado o defectuoso, realizado en cualquiera de las etapas de la gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicio;

b) Cuando el residuo sea utilizado como insumo de otro proceso productivo, conforme lo determine la reglamentación.

CAPITULO II

De la Responsabilidad Administrativa

ARTICULO 44. — Toda infracción a las disposiciones de esta ley, su reglamentación y las normas complementarias que en su consecuencia se dicten, será

reprimida por la autoridad competente con las siguientes sanciones, que podrán ser acumulativas:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa desde 50 (cincuenta) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración correspondiente hasta 200 (doscientas) veces ese valor;
- c) Clausura temporaria, parcial o total;
- d) Suspensión de la actividad desde 30 (treinta) días hasta 1 (un) año;
- e) Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones de los registros correspondientes.

Estas sanciones se aplicarán con prescindencia de la responsabilidad civil o penal que pudiere imputarse al infractor.

La suspensión o cancelación de la inscripción en los registros implicará el cese de las actividades y la clausura del establecimiento o local, debiéndose efectuar las denuncias penales que pudiere corresponder.

ARTICULO 45. — Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho a la defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y riesgo o daño ocasionado.

ARTICULO 46. — En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 44 podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad.

ARTICULO 47. — Se considerará reincidente al que, dentro del término de 3 (tres) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción, de idéntica o similar causa.

ARTICULO 48. — Las acciones para imponer sanciones por la presente ley prescriben a los 5 (cinco) años contados a partir de la fecha en que la autoridad hubiese tomado conocimiento de la infracción.

ARTICULO 49. — Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo 44, inciso b) serán percibidas por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente, a la restauración y protección ambiental, no pudiendo ser utilizado para otros fines presupuestarios, en cada una de las jurisdicciones, y de acuerdo a lo que establezcan las normas complementarias.

ARTICULO 50. — Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el artículo 44.

CAPITULO III

De la Responsabilidad Penal

ARTICULO 51. — Incorporase al Código Penal de la Nación, el presente capítulo sobre delitos ambientales, como, ley complementaria.

ARTICULO 52. — Será reprimido con prisión de 3 (tres) a 10 (diez) años, el que, utilizando residuos industriales y de actividades de servicio, adulterare o contaminare el agua, el suelo, la atmósfera, o poniendo en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos.

Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona o extinción de una especie de ser vivo, la pena será de 10 (diez) a 25 (veinticinco) años de reclusión o prisión.

ARTICULO 53. — Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de 1 (un) mes a 2 (dos) años.

Si resultare enfermedad, lesión o muerte de alguna persona o especie, la pena será de 6 (seis) meses a 5 (cinco) años.

ARTICULO 54. — Cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, responsable técnico, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir.

CAPITULO IV

De la Jurisdicción

ARTICULO 55. — Será competente para conocer de las acciones que derivan de la presente ley la Justicia ordinaria que corresponda.

TITULO III

CAPITULO I

De la Autoridad de Aplicación

ARTICULO 56. — Será autoridad de aplicación de la presente ley el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 57. — Compete a la autoridad de aplicación:

a) Entender en la determinación de políticas en materia de residuos industriales y de actividades de servicio, en forma coordinada, con las autoridades con competencia ambiental de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA);

b) 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;

c) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, el que deberá, entre otros, incluir los parámetros de reducción de los residuos en la etapa generación, y los plazos de cumplimiento;

d) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de los residuos;

e) Desarrollar un Sistema de Información Integrado, de libre acceso para la población, que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos;

f) Administrar los recursos nacionales y los provenientes de la cooperación internacional, destinados al cumplimiento de la presente ley;

g) Ejercer todas las demás facultades y atribuciones que por esta ley se le confieren.

TITULO IV

CAPITULO I

Disposiciones Complementarias

ARTICULO 58. — 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 que son resultantes de las diferentes actividades antrópicas abarcadas por esta ley, el cual deberá ser incorporado al Sistema de Información Integrado.

ARTICULO 59. — El Poder Ejecutivo contemplará, mediante la reglamentación de la presente, la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que, como resultado de la optimización de sus procesos de producción, cambios de tecnologías o de una gestión ambiental adecuada en general, minimicen la generación de residuos, reutilicen o reciclen los mismos, disminuyendo, en forma significativa los niveles de riesgo que establece el artículo 7°.

ARTICULO 60. — Derógase la Ley 24.051 y toda norma o disposición que se oponga a la presente.

Hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley

24.051 y sus anexos, respecto de la materia. Asimismo, hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley.

ARTICULO 61. — Se recomienda a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar normas complementarias a la presente en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a que proponga las políticas para la implementación de la presente ley.

ARTICULO 62. — El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los 120 (ciento veinte) días corridos a partir de su promulgación.

ARTICULO 63. — La presente ley será de orden público.

ARTICULO 64. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**LEY 25.670 - PRESUPUESTOS MINIMOS PARA LA GESTION
Y ELIMINACION DE LOS PCBs**

CAPITULO I

De las Disposiciones Generales

ARTICULO 1° — La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs, en todo el territorio de la Nación en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2° — Son finalidades de la presente:

- a) Fiscalizar las operaciones asociadas a los PCBs.
- b) La descontaminación o eliminación de aparatos que contengan PCBs.
- c) La eliminación de PCBs usados.
- d) La prohibición de ingreso al país de PCBs.
- e) La prohibición de producción y comercialización de los PCBs.

ARTICULO 3° — A efectos de la presente ley, se entiende por:

PCBs a: los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm);

Aparatos que contienen PCBs a: cualquier aparato que contenga o haya contenido PCBs (por ejemplo transformadores, condensadores recipientes que contengan cantidades residuales) y que no haya sido descontaminado. Los aparatos de un tipo que pueda contener PCBs se considerarán como si contuvieran PCBs a menos que se pueda demostrar lo contrario;

Poseedor a: la persona física o jurídica, pública o privada, que esté en posesión de PCBs, PCBs usados o de aparatos que contengan PCBs;

Descontaminación: al conjunto de operaciones que permiten que los aparatos, objetos, materiales o fluidos contaminados por PCBs puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse en condiciones seguras, y que podrá incluir la sustitución, entendiéndose por ésta toda operación de sustitución de los PCBs por fluidos adecuados que no contengan PCBs;

Eliminación a: las operaciones de tratamiento y disposición final por medios aprobados por la normativa aplicable sobre residuos peligrosos.

ARTICULO 4° — El Poder Ejecutivo deberá adoptar las medidas

necesarias para garantizar la prohibición de la producción, comercialización y del ingreso al país de PCBs, la eliminación de PCBs usados y la descontaminación o eliminación de los PCBs y aparatos que contengan PCBs dentro de los plazos estipulados en la presente, a fin de prevenir, evitar y reparar daños al ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.

ARTICULO 5° — Queda prohibido en todo el territorio de la Nación la instalación de equipos que contengan PCBs.

ARTICULO 6° — Queda prohibida la importación y el ingreso a todo el territorio de la Nación de PCB y equipos que contengan PCBs.

CAPITULO II

Del Registro

ARTICULO 7° — Créase el Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs que será administrado por el organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental y que reunirá a los registros existentes hasta la fecha.

ARTICULO 8° — Todo poseedor de PCBs deberá inscribirse en el registro creado en el artículo 7°.

Quedan excluidos de esta obligación aquellos que posean sólo aparatos que contengan un volumen total de PCBs menor a 1 (un) litro. El quedar exceptuado de la inscripción al registro, no lo exime del cumplimiento de la presente ley. También deberán inscribirse en el registro, los fabricantes y comercializadores de PCBs.

La información requerida por la autoridad de aplicación para inscribir en el Registro tendrá carácter de declaración jurada.

ARTICULO 9° — Toda persona física o jurídica que realice actividades o servicios que implica el uso de las sustancias enumeradas en el artículo 3° deberá contratar un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, constituir un autoseguro, un fondo de reparación u otra garantía equivalente según lo determine la reglamentación, para asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales y dar cobertura a los riesgos a la salud de la población que su actividad pudiera causar.

ARTICULO 10. — El plazo para la inscripción en el registro será de ciento ochenta (180) días corridos.

CAPITULO III

De la Autoridad de Aplicación

ARTICULO 11. — A los efectos de la presente ley será Autoridad de Aplicación el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental. En carácter de tal tendrá las siguientes obligaciones:

a) Entender en la determinación de políticas en materia de gestión de PCBs en forma coordinada con las autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

b) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), un Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs.

c) Dictar las normas de seguridad relativas al uso, manipulación, almacenamiento y eliminación de PCBs y controlar el cumplimiento de las mismas.

d) Realizar estudios de riesgo y auditorías ambientales en caso de eventos de contaminación ambiental a cuyo conocimiento haya llegado por su pública repercusión o por denuncias de particulares. En este último caso deberá evaluar la seriedad de la denuncia y en caso de desestimarla, deberá fundamentar su decisión.

e) Coordinar con el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia en el área de salud, en los casos del inciso anterior, la realización de estudios epidemiológicos para prevenir y detectar daños en la salud de la población de la posible zona afectada.

f) 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.

g) Promover el uso de sustitutos de los PCBs y 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.

h) 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, al acceso a los sustitutos ya existentes por parte de pequeñas y medianas empresas que por su actividad requieren de los mismos y a toda medida técnica que tienda al cumplimiento de sustituir las sustancias enumeradas en el artículo 3°.

i) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de la gestión de los PCBs.

ARTICULO 12. — 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 7°, la

información tendrá carácter de declaración jurada.

El poseedor deberá actualizar la información en el registro al menos cada dos (2) años y deberá notificar en forma inmediata cambios que involucren modificación de cantidades de PCBs aún sin usar, PCBs en uso y PCBs usados.

ARTICULO 13. — Se autoriza a la autoridad de aplicación a ampliar la lista de sustancias comprendidas en el artículo 3º, inciso a) de la presente, de conformidad con los avances científicos y tecnológicos en la materia.

CAPITULO IV

De las responsabilidades

ARTICULO 14. — Antes del año 2010 todos los aparatos que contengan PCBs, y que su poseedor quiera mantenerlos en operación, deberán ser descontaminados a exclusivo cargo del poseedor. Hasta tanto esto suceda el poseedor no podrá reponer PCBs, debiendo reemplazarlo por fluidos libres de dicha sustancia.

ARTICULO 15. — Antes del año 2005 todo poseedor deberá presentar ante la autoridad de aplicación, un programa de eliminación o descontaminación de los aparatos que contengan PCBs, con el objetivo de que al año 2010 no queden en todo el territorio de la Nación equipos instalados conteniendo PCBs.

ARTICULO 16. — Todo aparato que haya contenido: PCBs y habiendo sido descontaminado siga en operación deberá contar con un rótulo donde en forma clara se lea "APARATO DESCONTMINADO QUE HA CONTENIDO PCBs".

ARTICULO 17. — Es obligación del poseedor de PCBs, en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos:

a) Identificar claramente todos los equipos y recipientes que contengan PCBs y PCBs usados, debe leerse claramente "CONTIENE PCBs".

b) Instrumentar un registro interno de actividades en las que estén involucrados PCBs.

c) 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.

ARTICULO 18. — 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.

ARTICULO 19. — Se presume, salvo prueba en contrario, que el PCBs, PCBs usado y todo aparato que contenga PCBs, es cosa riesgosa en los términos

del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley 17.711.

ARTICULO 20. — Se presume, salvo prueba en contrario, que todo daño causado por PCBs, y PCBs usado es equivalente al causado por un residuo peligroso.

CAPITULO V

De las infracciones y sanciones

ARTICULO 21. — Las infracciones a la presente ley, así como a su reglamentación y normas complementarias serán reprimidas por la autoridad de aplicación local, previo sumario que asegure el derecho de defensa y la valoración de la naturaleza de la infracción y el perjuicio causado, con las siguientes sanciones, que podrán ser acumulativas:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa desde 10 (diez) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración pública nacional hasta 1000 (un mil) veces ese valor;
- c) Inhabilitación por tiempo determinado;
- d) Clausura;
- e) La aplicación de estas sanciones es independiente de la responsabilidad civil o penal imputable al infractor.

Los mínimos y máximos establecidos en el inciso b) podrán duplicarse en el caso de reincidentes.

ARTICULO 22. — Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo anterior, inciso b) serán percibidas por las autoridades provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente a la restauración y protección ambiental en cada una de las jurisdicciones, de acuerdo a lo que establezcan las normas complementarias.

CAPITULO VI

De las disposiciones complementarias

ARTICULO 23. — Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

ARTICULO 24. — Independientemente a esta ley, los PCBs usados y residuos conteniendo PCBs siguen alcanzados por la normativa específica de residuos peligrosos.

ARTICULO 25. — Todos los plazos indicados en la presente ley se contarán a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 26. — La presente ley es de orden público y deberá ser reglamentada en un plazo máximo de sesenta (60) días corridos.

ARTICULO 27. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

LEY 25.675 - LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Bien jurídicamente protegido

ARTICULO 1° — 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.

ARTICULO 2° — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;

b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;

c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;

d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;

e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;

f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;

g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;

h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;

i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;

j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional

k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

ARTICULO 3° — La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones

contenidas en ésta.

Principios de la política ambiental

ARTICULO 4º — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

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.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán

responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

ARTICULO 5° — Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

Presupuesto mínimo

ARTICULO 6° — Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, 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.

Competencia judicial

ARTICULO 7° — La aplicación de esta ley 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.

Instrumentos de la política y la gestión ambiental

ARTICULO 8° — Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Ordenamiento ambiental

ARTICULO 9° — El ordenamiento ambiental desarrollará la

estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

ARTICULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;

b) La distribución de la población y sus características particulares;

c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;

d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

Evaluación de impacto ambiental

ARTICULO 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,

ARTICULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

ARTICULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán

contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Educación ambiental

ARTICULO 14. — 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.

ARTICULO 15. — 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.

Información ambiental

ARTICULO 16. — Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

ARTICULO 17. — La autoridad de aplicación 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 Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 18. — Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la

Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Participación ciudadana

ARTICULO 19. — 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.

ARTICULO 20. — 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.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Seguro ambiental y fondo de restauración

ARTICULO 22. — Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

Sistema Federal Ambiental

ARTICULO 23. — Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

ARTICULO 24. — El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal,

para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

Ratificación de acuerdos federales

ARTICULO 25. — Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo I.

2. Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como anexo II.

Autogestión

ARTICULO 26. — Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas;

b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental;

c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

Daño ambiental

ARTICULO 27. — El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

ARTICULO 28. — El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

ARTICULO 29. — La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.

ARTICULO 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 nacional, 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Del Fondo de Compensación Ambiental

ARTICULO 34. — Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

ARTICULO 35. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

REGISTRADA BAJO EL N° 25.675 —

EDUARDO O. CAMAÑO.—JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo D. Rollano.— Juan C. Oyarzún.

ANEXO I

Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente

Las altas partes signatarias:

Declaran:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio depende la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.

Que la difusión de tecnologías apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los estados signatarios acuerdan lo siguiente:

Creación, objeto y constitución

Artículo 1º: Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Artículo 2º: El COFEMA tendrá los siguientes objetivos:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.
5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.
6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y

gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.

7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.

9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.

10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

Artículo 3º: El COFEMA será una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 4º: Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva.

Composición del COFEMA

Artículo 5º: El COFEMA estará integrado por la Asamblea. La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

De la Asamblea

Artículo 6º: La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir.

Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los Estados miembros.

Artículo 7º: La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

Artículo 8º: Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que

indique la Asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 9º: La Asamblea se expedirá en forma de:

- a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.
- b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

Atribuciones de la Asamblea

Artículo 10º: Serán atribuciones de la Asamblea:

- a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo.
- b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.
- c) Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo.
- d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva.
- e) Dictar las normas para la designación del personal.
- f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundido en los Estados miembros.
- h) Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva.

Quórum y votación

Artículo 11º: La Asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

Artículo 12º: Cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a un voto.

Artículo 13º: Las decisiones de la Asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

Artículo 14º: La Secretaría Ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Artículo 15º: La Secretaría Ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

Artículo 16º: La Secretaría Ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

Artículo 17º: La Secretaría Ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los Estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

De la Secretaría Administrativa

Artículo 18º: La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria.

Artículo 19º: Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

Disposiciones complementarias

Artículo 20º: El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales.

No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

Artículo 21º: La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

Artículo 22º: Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la Secretaría Administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

Artículo 23º: La sede del COFEMA estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la Asamblea.

Artículo 24º: Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los Estados miembros.

Artículo 25º: El presente Acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del COFEMA con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente de la Asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

Disposiciones transitorias

Artículo 26º: La Secretaría Administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la Provincia de La Rioja.

Artículo 27º: EL COFEMA comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la Asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo, o han adherido, al menos siete jurisdicciones, o después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

Artículo 28º: Los firmantes de la presente acta, quienes actúan a referéndum de los Poderes Provinciales representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: Doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, Provincia de Buenos Aires; Arquitecta Julia Mercedes Corpacci, Directora de Medio Ambiente, Provincia de Catamarca; Ingeniero Daniel Esteban Di Giusto, Subsecretario de Gestión Ambiental, Provincia de Córdoba, Señor Emilio Eduardo Díaz, Subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, provincia de Formosa; Arquitecto Mauro Nicolás Bazán, Director General de Gestión Ambiental, Provincia de La Rioja; Arquitecto Ricardo Jílek, Director General de Medio Ambiente, Provincia de Mendoza; Licenciado Alberto Morán, Subsecretario de Medio Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Licenciada Janett S. De Yankelevich, Directora General de Gestión Ambiental, Provincia del Neuquén; Arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, Provincia de Salta; Licenciado Federico Ozollo, Asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, Provincia de San Juan; Ingeniero Jorge Alberto Hammerly, Director General de Saneamiento Ambiental; Ingeniero Julio Oscar Graieb, Director General de Saneamiento Ambiental, Provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus efectos, en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

ANEXO II

Pacto Federal Ambiental

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saúl Menem, señor Ministro del Interior, Doctor Gustavo Beliz, la señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

Las autoridades signatarias declaran:

Considerando:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad,

desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también, a cada uno de los ciudadanos, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92, hace indispensable crear los mecanismos federales que La Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia:

La Nación y las Provincias aquí representadas acuerdan:

I. - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.

II. - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.

III. - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

IV. - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.

V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

VI. - Los señores gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.

VII. - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.

LEY 25.688 - REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE

AGUAS

ARTICULO 1° — Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

ARTICULO 2° — A los efectos de la presente ley se entenderá:

Por agua, aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.

Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas.

ARTICULO 3° — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

ARTICULO 4° — 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. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

ARTICULO 5° — Se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley:

- a) La toma y desviación de aguas superficiales;
- b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales;
- c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- d) La colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente;

- f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas;
- g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación;
- h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas;
- i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua;
- j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico.

ARTICULO 6° — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, 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.

ARTICULO 7° — La autoridad nacional de aplicación deberá:

- a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;
- b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
- c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
- d) 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.

Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.

ARTICULO 8° — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

ARTICULO 9° — El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

ARTICULO 10.— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**LEY 25.831 - REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA
INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL**

ARTICULO 1° — Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare 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.

ARTICULO 2° — Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

- a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;
- b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

ARTICULO 3° — Acceso a la información. El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley.

ARTICULO 4° — Sujetos obligados. 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 la presente ley y su reglamentación.

ARTICULO 5° — Procedimiento. Las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, concertarán en el ámbito del

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción.

ARTICULO 6° — Centralización y difusión. La autoridad ambiental nacional, a través del área competente, cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones.

ARTICULO 7° — Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos:

a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;

e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;

f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;

g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 8° — Plazos. La resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

ARTICULO 9° — Infracciones a la ley. Se considerarán infracciones a esta ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

ARTICULO 10. — Reglamentación. La presente ley será reglamentada en el plazo de noventa (90) días.

ARTICULO 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

LEY 25.916 - GESTION DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

Gestión integral de residuos domiciliarios

Capítulo I

Disposiciones generales

ARTICULO 1° — 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.

ARTICULO 2° — 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.

ARTICULO 3° — 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.

La gestión integral de residuos domiciliarios comprende de las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

a) Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.

b) Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los residuos; es efectuada por el generador, y debe realizarse en la forma que determinen las distintas jurisdicciones.

La disposición inicial podrá ser:

1. General: sin clasificación y separación de residuos.

2. Selectiva: con clasificación y separación de residuos a cargo del generador.

c) Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección podrá ser:

1. General: sin discriminar los distintos tipos de residuo.

2. Diferenciada: discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.

d) Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.

e) Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

f) Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos.

Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final.

Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización.

g) Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final.

ARTICULO 4° — Son objetivos de la presente ley:

a) Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población;

b) Promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados;

c) Minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente;

d) Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

Capítulo II

Autoridades competentes

ARTICULO 5° — Serán autoridades competentes de la presente ley los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales.

ARTICULO 6° — Las autoridades competentes serán responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, y deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la presente ley.

Asimismo, establecerán sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 7° — Las autoridades competentes podrán suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios.

ARTICULO 8° — Las autoridades competentes promoverán la valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual.

Capítulo III

Generación y Disposición inicial

ARTICULO 9° — Denomínase generador, a los efectos de la presente ley, a toda persona física o jurídica que produzca residuos en los términos del artículo 2°. El generador 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.

ARTICULO 10. — La disposición inicial de residuos domiciliarios deberá efectuarse mediante métodos apropiados que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 11. — Los generadores, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que los generan se clasifican en:

- a) Generadores individuales.
- b) Generadores especiales.

Los parámetros para su determinación serán establecidos por las normas complementarias de cada jurisdicción.

ARTICULO 12. — Denomínase generadores especiales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que, a criterio de la autoridad competente, requieran de la implementación de programas particulares de gestión, previamente aprobados por la misma.

Denomínase generadores individuales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que, a diferencia de los generadores especiales, no precisan de programas particulares de gestión.

Capítulo IV

Recolección y transporte

ARTICULO 13. — Las autoridades competentes 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. Asimismo, deberán determinar la metodología y frecuencia con que se hará la recolección, la que deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción.

ARTICULO 14. — El transporte deberá efectuarse en vehículos habilitados, y debidamente acondicionados de manera de garantizar una adecuada contención de los residuos y evitar su dispersión en el ambiente.

Capítulo V

Tratamiento, Transferencia y Disposición final

ARTICULO 15. — Denomínase planta de tratamiento, a los fines de la presente ley, a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son acondicionados y/o valorizados. El rechazo de los procesos de valorización y todo residuo domiciliario que no haya sido valorizado, deberá tener como destino un centro de disposición final habilitado por la autoridad competente.

ARTICULO 16. — Denomínase estación de transferencia, a los fines de la presente ley, a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son almacenados transitoriamente y/o acondicionados para su transporte.

ARTICULO 17. — Denomínase centros de disposición final, a los fines de la presente ley, a aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para la disposición permanente de los residuos.

ARTICULO 18. — Las autoridades competentes establecerán los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características de los residuos domiciliarios a disponer, de las tecnologías a utilizar, y de las características ambientales locales. Sin perjuicio de ello, la habilitación de estos centros requerirá de la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental, que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura.

ARTICULO 19. — Para la operación y clausura de las plantas de tratamiento y de las estaciones de transferencia, y para la operación, clausura y postclausura de los centros de disposición final, las autoridades competentes deberán autorizar métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

ARTICULO 20. — Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población; y su emplazamiento deberá determinarse considerando

la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de postclausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural.

ARTICULO 21. — Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios que no sean inundables. De no ser ello posible, deberán diseñarse de modo tal de evitar su inundación.

Capítulo VI

Coordinación interjurisdiccional

ARTICULO 22. — El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a los fines de la presente ley, y en cumplimiento del Pacto Federal Ambiental actuará como el organismo de coordinación interjurisdiccional, en procura de cooperar con el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

ARTICULO 23. — El organismo de coordinación tendrá los siguientes objetivos:

- a) Consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios;
- b) Acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral;
- c) Consensuar, junto a la Autoridad de Aplicación, las metas de valorización de residuos domiciliarios.

Capítulo VII

Autoridad de aplicación

ARTICULO 24. — Será autoridad de aplicación, en el ámbito de su jurisdicción, el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo nacional.

ARTICULO 25. — Serán funciones de la autoridad de aplicación:

- a) Formular políticas en materia de gestión de residuos domiciliarios, consensuadas en el seno del COFEMA.
- 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.
- c) Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos.

d) Promover programas de educación ambiental, conforme a los objetivos de la presente ley.

e) Proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones.

f) Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

g) Fomentar, a través de programas de comunicación social y de instrumentos económicos y jurídicos, la valorización de residuos, así como el consumo de productos en cuya elaboración se emplee material valorizado o con potencial para su valorización.

h) Promover e incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio de bienes en la gestión integral de residuos.

i) Impulsar y consensuar, en el ámbito del COFEMA, un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos de cumplimiento progresivo; el cual deberá ser revisado y actualizado periódicamente.

Capítulo VIII

De las infracciones y sanciones

ARTICULO 26. — El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder, será sancionado con:

a) Apercibimiento.

b) Multa de diez (10) hasta doscientos (200) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la Administración Pública Nacional.

c) Suspensión de la actividad de treinta (30) días hasta un (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.

d) Cese definitivo de la actividad y clausura de las instalaciones, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.

ARTICULO 27. — Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho de defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado.

ARTICULO 28. — En caso de reincidencia, los máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 26 podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad.

ARTICULO 29. — Se considerará reincidente al que, dentro del término de tres (3) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de idéntica o similar causa.

ARTICULO 30. — Las acciones para imponer sanciones previstas en la presente ley prescriben a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción o que la autoridad competente hubiere tomado conocimiento de la misma, la que sea más tardía.

ARTICULO 31. — Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo 26, inciso b) serán percibidas por las autoridades competentes, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente, a la protección y restauración ambiental en cada una de las jurisdicciones.

ARTICULO 32. — Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el presente capítulo.

Capítulo IX

Plazos de adecuación

ARTICULO 33. — Establécese un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones a las disposiciones establecidas en esta ley respecto de la disposición final de residuos domiciliarios. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territorio nacional la disposición final de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones.

ARTICULO 34. — Establécese un plazo de 15 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones al conjunto de disposiciones establecidas en esta ley. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territorio nacional la gestión de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones.

Capítulo X

Disposiciones Complementarias

ARTICULO 35. — Las autoridades competentes deberán establecer, en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales.

ARTICULO 36. — Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán brindar a la Autoridad de Aplicación la información sobre el tipo y cantidad de residuos domiciliarios recolectados en su jurisdicción, así como también aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización.

ARTICULO 37. — Se prohíbe la importación o introducción de residuos domiciliarios provenientes de otros países al territorio nacional.

ARTICULO 38. — La presente ley es de orden público.

ARTICULO 39. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS. Ley 25.612 “Residuos Industriales”. La Ley, noviembre de 2002.

BIDART CAMPOS, Germán. “El artículo 41 de la Constitución y el reparto de competencias entre el Estado Federal y las provincias”. Doctrina Judicial, La Ley, Bs. As, 1997.

SAGÜES Néstor Pedro, Elementos de Derecho Constitucional. Segunda Edición actualizada y ampliada. Ed Astrea. Bs. As. 1997

CAFFERATTA, Néstor, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y Concordada”. Doctrina Judicial, La Ley Buenos, Aires 2003.

FUNDACION RECURSOS AMBIENTE NATURALES en colaboración con UNION MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. Buenos Aires 2003.

SABSAY, Daniel Alberto, “La protección del medio ambiente en la Constitución Nacional”. Suplemento de derecho constitucional, La Ley Bs. As., abril de 2003.

Constitución de la Nación Argentina. Edición corregida y actualizada por Roberto Sukerman. Año 1999. Editorial Fundación Ross

¹ BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, “Introducción al estudio del Derecho Ambiental”, p. 41.

² BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado elemental de Derecho Constitucional”, Ed. Ediar, Tomo I B, pág. 237 y ss., Bs. As., 2001; también “El artículo 41 de la Constitución Nacional y el reparto de competencias entre el estado federal y las provincias”, Doctrina Judicial, 16/07/97.

³ SABSAY, Daniel Alberto, “El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincia”, Doctrina Judicial, 23/07/97, pág. 783 y ss.

⁴ Jurisprudencia Argentina, 1995-IV, pág. 64 y LL, 1996-B-137.

⁵ Artículo 2º: “ La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas...”

⁶ Fallos, Tomo 323, pág. 164.

⁷ El Derecho, 13/09/02

⁸ La Ley, 1998-D, pág. 598.

⁹ “LITSA – Líneas de Transmisión del Litoral S.A. c/ Corrientes Pcia. de s/ Acción declarativa”, El Derecho, 28/06/00.

¹⁰ “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”

¹¹ Pinto Mauricio; consideraciones sobre la pretendida norma de presupuestos mínimos ambientales en materia hídrica. A propósito de la Ley 25.688. Suplemento de Derecho Ambiental La Ley pag. 1 Año X Nº2 29/04/03

¹² Talleres sobre contenidos y aportes a la Reglamentación de la Ley 25.688 régimen de Gestión Ambiental de Aguas” AIDIS, 9 de Enero y 20 de Febrero de 2003. Bs As.

¹³Pigretti Eduardo A. Gestión Ambiental de Aguas; ADLA LXIII-A pag 1418