

Un Nuevo Desafío Municipal: Las Nuevas Leyes de Presupuestos Mínimos

¿Por dónde comenzar?

Msc. Ab.Cristina del Campo
UNC-UCC-IUA
cristinadelcampo@uolsinectis.com.ar

Las leyes de presupuestos mínimos ambientales (PMA) importan un nuevo marco estatuido a nivel federal y nacional, y al cual deben adecuarse las provincias y los municipios.

Frente a una facultad del Estado Federal de dictar normas de PMA, a las provincias y a los municipios les corresponde el dictado de las normas necesarias para complementarlas. Los municipios no solo deben adecuar su normativa a lo establecido en las leyes de PMA, sino que la gestión ambiental debe adecuarse a los principios de política ambiental designados en estas leyes.

Los municipios, hoy en día se encuentran muy alejados de planificar el desarrollo de su normativa ambiental. Es en este marco que en el que se presenta el riesgo que los niveles superiores logren desdibujar la autonomía municipal, arrogándose competencias municipales, en forma simultánea a lo que realiza la nación con las provincias

El desarrollo de la normativa ambiental, no siempre viene acompañada de una gestión posible insertable en un marco de gestión ambiental, de allí que los municipios, como punto de partida puedan realizar acuerdos interjurisdiccionales e interinstitucionales a los fines de posibilitar los objetivos de política ambiental. Dichos acuerdos se presentan como de coordinación de competencias municipales, provinciales y nacionales y responden a los principios de subsidiariedad y solidaridad federal.

El desarrollo de la normativa ambiental local, es clave en el desarrollo de los municipios y la adopción de acuerdos de creación de organismos interjurisdiccionales importa reafirmar un federalismo de concertación y el comienzo de la un marco contenedor de la normativa complementaria a la LPM.

DATOS

1. M. Cristina del Campo
2. abogada, MSc en Gestión ambiental urbana
3. UCC- UNC-IUA
4. Las Palmeras 123 Villa Rivera Indarte, cdad. Cba.
5. 03543 441743
6.
7. cristinadelcampo@uolsinectis.com.ar
8. Un Nuevo Desafío Municipal: Las Nuevas Leyes de Presupuestos Mínimos- *¿Por dónde comenzar?*

Lo municipal, La cláusula ambiental y la distribución de competencias

Luego de haber transcurrido muchos años de la manda constitucional establecida en el art. 41, 3r. párrafo, el Congreso de la Nación dicta finalmente la “Ley General del Ambiente¹”; en donde se instituyen los “presupuestos mínimos ambientales” 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, según se puede leer en el art. 1º de la nueva Ley General del Ambiente (ley 25675).

Es a partir de una interpretación del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) y de una revisión de los contenidos de la Ley General del Ambiente, que en este trabajo se pretende formular una reflexión sobre algunas de las tareas y desafíos que este nuevo orden plantea no solo a las provincias², sino también a los municipios.

El derecho argentino incorporó a partir de 1994 con el art 41 CN un “nuevo” objeto de tutela y una nueva delimitación de competencias³. Es partir de esta constitucionalización del denominado derecho al ambiente que se dispone: "...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."

La materia ambiental en cuanto a la jurisdicción es local, esto es, provincial y será además municipal en tanto la normativa provincial le reconozca a los municipios tal competencia. Asimismo en las tareas preventivas de ordenamiento ambiental del territorio, en materia de faltas, infracciones, control, fiscalización, etc., será competencia de la autoridad local administrativa, el ejercicio del poder de policía ambiental o policía ambiental.

Conforme al art 41 CN se establece que el Congreso Nacional dictará los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación, como regulación base en materia ambiental. Esta regulación debe ser dictada sin alterar las jurisdicciones locales. Así lo local, -provincias y municipios- tendrá la facultad de complementar estos presupuestos mínimos. Esta “complementación” coloca a provincias y municipios ante el nuevo desafío de readecuar y desarrollar su normativa ambiental.

La ley 25675 fue sancionada el 6 de noviembre de 2002 y promulgada parcialmente el 27 de Noviembre de 2002; estableciendo en su articulado 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.

Hasta aquí aparece como claro, lo que le corresponde a Nación y lo que les corresponde a las provincias; sin embargo para comenzar a comprender este tema, es necesario partir de la base constitucional de la Ley General del Ambiente, siendo necesario resaltar el sistema de estado y de gobierno que nos rige. Ya que es en la misma CN donde se plasma la delimitación de competencias.

“Lo Federal” importa un espacio con tres jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios; con distintos niveles de poder y competencias. Así lo municipal importa el reconocimiento de

¹ Ley 25.675 Ley General del Ambiente: BO: 30.036 28/11/02. Decreto 2413/2002, 27/11/2002.

² Cuando se hace referencia a “Provincias” se entenderá comprendida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ DEL CAMPO, C. “LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN MATERIA AMBIENTAL -Las tareas que plantea el paso del concierto federal al desconcierto federal-”, Academia Nacional de Derecho, Primera Mención Concurso de Monografía sobre Ley General del Ambiente. Bs. As. 2003. (en prensa)

una tercera forma de gobierno, “local” cercano a sus habitantes y a sus necesidades. El municipio aparece como un ente público, con facultad de dictarse su propia Carta orgánica y de regular por si los aspectos inherentes a su competencia local, siendo en este nivel de gobierno en donde se perciben con mayor fuerza y realidad las necesidades y los problemas, especialmente los ambientales, “donde más económicamente se pueden desarrollar las acciones y mejor se controlan aquellos”⁴.

El comprender esta facultad del Congreso de dictado de esta ley importa un remontar brevemente en el sistema de Estado y en la atribución de competencias entre provincias y Nación; para luego si, presentar los lineamientos base de nuestra Ley General del Ambiente. Encontramos que la distribución de competencias, -fijada en la CN-; categoriza a estas facultades en delegadas, concurrentes y reservadas.

Las **facultades delegadas** a la Nación importan un ejercicio vedado de las mismas a las provincias. Así -por ejemplo- son exclusivas de la Nación las relaciones exteriores, el dictado de los códigos de fondo, la regulación en materia de navegación, etc. En virtud de ello la Nación está facultada para dictar los Códigos: Civil, Comercial, Penal y de Minería, los cuales son de aplicación para todo el territorio argentino. Cabe aclarar que la materia ambiental no fue objeto de previsión en la Constitución de 1853/60, no otorgándosele a la Nación en ese momento el dictado de un Código Ambiental de fondo.

Existen además las **facultades concurrentes**, que son aquellas que pueden ejercerse en común entre Nación y Provincias e importan una coordinación entre ambas esferas de poder, lo que tradicionalmente, no ha ocurrido. Son concurrentes, por ejemplo, las facultades enumeradas en el art. 75. inc. 18 y 125 de la CN, ya que en ambas disposiciones se otorgan a ambas idénticas facultades.

La Constitución reconoce diferentes niveles de gobierno, el Nacional, el Provincial y el Municipal; y cada uno de ellos posee sus propios objetivos. El deslinde de competencias, -de poderes- entre ambos está explicitado en el texto constitucional cuando hace referencia a que las provincias son titulares de todas las materias no delegadas expresamente a la Nación (art. 121); y al ser ésta titular de todas las materias que expresamente le delegaron las provincias, éstas no podrán en el futuro ejercitarlas (art. 126) como tampoco podrán ejercer facultades que obstaculicen, impidan o hagan ineficaz las facultades correspondientes a la Nación.

Dicha delegación de competencias tiene límites difusos, ya que no implica solo las materias sino los poderes necesarios para poner en movimiento las facultades que le fueran conferidos expresamente.

Finalmente se encuentran las **facultades reservadas** que son aquellas de atribución exclusiva de las provincias, -art. 121 CN- siendo la base de su autonomía⁵. Entre éstas facultades no delegadas se encuentra la de regular -jurisdicción legislativa- en materia de sus recursos naturales (que incluye gestión). En igual orden no fueron delegadas atribuciones sobre el dominio de los mismos (dominio con contenido).

⁴ FRIAS, P., “*El Federalismo Argentino. Su traducción al Derecho Público Provincial*”, Edit. De Palma, Bs. As., 1980.

⁵ Así, las provincias dictan su propia constitución, organizan su gobierno, dictan su legislación y se rigen por ella; organizan su administración pública, la organización de sus organismos, las normas de procedimiento para actuar ante ellas, el régimen de dominio público provincial, los derechos y deberes de los administrados

La incorporación del nuevo artículo 41⁶, -entre otros- importó el reconocimiento al derecho a un ambiente sano y equilibrado... "el derecho al ambiente"; que se concreta con desdibujado contenido, no delimitándose qué se entiende por ambiente "sano y equilibrado", ni mucho menos por ambiente; vacío éste que va a arrastrarse a la Ley General del Ambiente que tampoco explicita qué entiende por ambiente.

Como sea, la "cláusula ambiental" pone en cabeza de todos los habitantes el derecho a un ambiente adecuado, que la Constitución califica como "sano y equilibrado". Un derecho que, -por otra parte- se presenta en su naturaleza bipolar en tanto establece un derecho y un deber: el de preservarlo. Este derecho al ambiente tiene sus fuentes profundas, en un plano mundial, en la Declaración de Estocolmo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972) y en la Declaración de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992), sin perjuicio de otras expresiones específicamente regionales como el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador; etc.

La cláusula ambiental viene a plasmar lo receptado en el orden internacional, como lo hicieron muchas de las constituciones latinoamericanas. Lo ambiental, ya integraba el derecho constitucional provincial⁷ pues las reformas de las constituciones provinciales a partir de 1986 incorporan preceptos de protección del medio ambiente, e incluso esta temática fue materia de convenios interprovinciales como el Acuerdo Federal Minero, el Pacto Federal Eléctrico, Pacto Federal Ambiental suscrito el 5 de junio de 1993 y el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990; siendo estos últimos ratificados por la ley general de presupuestos mínimos.

La Nación, al arrogarse la facultad de dictar los presupuestos mínimos⁸ en lo referente al ambiente y permitiéndose a las provincias complementar la legislación sustantiva nacional importa el establecimiento de una habilitación legislativa no jurisdiccional; que va a confrontarse necesariamente con lo dispuesto en el art 124 CN sobre el dominio originario de los recursos naturales. No se delega sobre estos últimos ni el dominio ni la jurisdicción legislativa –al menos que aparezca en la CN- a la Nación. Ello replantea contenidos y sistemas pero fundamentalmente obliga a las provincias a revisar lo que les queda de contenido del dominio provincial sobre sus recursos naturales.

Por su parte el art. 121 CN, establece que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación; lo cual importa que la Nación posee una competencia que debe resultar de una

⁶ **Constitución Nacional según la reforma de 1994.** Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos””.

⁷ Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 en el art. 66 establece: "Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano.... El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones."

⁸ Ver: ROSSI, A. *Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental y la Lógica Constitucional*, JA Nro 6197, Bs, As, junio 2002 p. 17 y stes

delegación expresa por parte de las provincias realizada a su favor. Y las provincias conservan las facultades no delegadas; esto es las que no le han sido formalmente delegadas a la Nación.

Más allá de nuestro derecho escrito, nuestro país se reconoce históricamente de fuerte tradición centralista, (Nación/provincias-Provincias/municipios) por lo que con esta reforma se reafirma el centralismo mediante el ingreso en una materia base del desarrollo de las diferentes regiones del país: los recursos naturales.

Por otra parte si recordamos que, según el art. 121, le corresponde a las provincias todo el poder no delegado a la Nación, quedándole a ésta una competencia de excepción, por delegación expresa de las provincias; deberíamos concluir en que las provincias conservan una competencia residual, la que confrontada con una competencia Nacional deviene en subordinado, en razón de jerarquías, lo provincial a lo nacional y por lo tanto lo municipal a lo provincial..

Todo parece indicar, que dejamos atrás un sistema y estamos abordando otro. Lo delegado ya no puede cuestionarse; la Nación ostenta la facultad -ya ejercitada- de dictar los presupuestos mínimos; los que se constituirán de ahora en mas en la senda por la cual deberá transitar no solo la regulación provincial sino también la municipal⁹.

Lo municipal ambiental en la Constitución nacional y provincial¹⁰

El Municipio se manifiesta como una institución natural de carácter político y con objetivos de bien común; por ello es en este nivel de gobierno en donde se perciben con mayor fuerza y realidad las necesidades y los problemas, especialmente los ambientales, “donde más económicamente se pueden desarrollar las acciones y mejor se controlan aquellos”¹¹.

La Constitución de la Provincia de Córdoba en su art. 180 expresa:

Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

Los Municipios son independientes de todo otro poder en ejercicio de atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten

Conforme a la Constitución Nacional las provincias deben asegurar el régimen municipal¹², esto es, el reconocimiento de una tercera forma de gobierno, “local” cercano a sus habitantes y a las necesidades que allí se presenten. El municipio aparece como un ente público, con facultad de dictarse su propia Carta orgánica y de regular por si los aspectos inherentes a su

⁹ DEL CAMPO, C. (2003) ob. cit.

¹⁰ DEL CAMPO, C., *Entre La Ideología, la Norma y la Realidad “Gestión Ambiental del Agua en la ciudad de Córdoba como factor del Desarrollo Urbano”*, Caso: La concesión del servicio de agua potable y los Asentamientos Precarios, TESIS GADU- UNC, Córdoba, 2001. inédita.

¹¹ FRIAS, P. “El Federalismo Argentino. Su traducción al Derecho Público Provincial”, Edit. De Palma, Bs. As., 1980.

¹²Sobre las reformas constitucionales puede consultarse : FRIAS, Y OTROS, “*Las nuevas constituciones provinciales*”, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1989; LOSA, N., ”Reformas constitucionales y municipios” en LL, 1995-A, p.724.

competencia local, de allí que no pueden ni deben ser considerados como una simple repartición administrativa.

Bidart Campos¹³ sostiene que el municipio es un tercer orden de gobierno. Por su parte el art. 5 de la CN exige a las provincias “asegurar el régimen municipal” y proteger tal derecho bajo un sistema electivo y democrático.

La autonomía municipal¹⁴ puede configurarse como plena o semiplena. Es plena cuando se traduce en lo institucional en la facultad de dictar su propia Carta orgánica; en lo administrativo cuando comprende la posibilidad de prestación de servicios públicos y demás actos concernientes a la administración municipal sin entorpecimiento por parte de los otros niveles de gobierno; en lo financiero en la propia creación, recaudación e inversión de las rentas para el cumplimiento de sus fines y en lo político, -que es la base electiva, popular y democrática del gobierno y organización municipal-. Es una autonomía municipal que tiene facultades referidas a lo político, lo administrativo y lo financiero.

El aún novísimo art.123 CN establece que cada provincia al dictar su propia constitución debe asegurar la autonomía municipal, expresando textualmente:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”

Este artículo complementario del art.5 reafirma el deber por parte de las provincias de “asegurar” el régimen municipal -como ente natural- y la autonomía municipal.

La necesaria existencia de dichos entes no importa poderes originarios, ya que difieren del poder Nacional y provincial esencialmente por el rango constitucional que ocupan. Sin embargo se le debe reconocer una base mínima de prerrogativas esenciales para el cumplimiento de sus objetivos inmediatos. Se requiere que sean dotados de los recursos financieros necesarios que la liberen de la dependencia económica, que transforma en ilusorios al régimen y sus facultades. El solo reconocimiento “declarativo” de prerrogativas a los municipios por parte de la provincia sin la asignación de recursos no es suficiente para el logro de una gestión eficaz.

Tradicionalmente en el ámbito municipal se han encontrado cuestiones “ambientales” en materias como urbanismo, edificación, estética, planeamiento territorial, residuos y salubridad- entre otras-, las que continúan dentro del ámbito municipal en tanto no afecten intereses externos a lo local. Y los municipios tienen la competencia en el dictado de la normativa referente a las materias que les hayan sido atribuidas por la provincia.

En ámbito de lo interjurisdiccional la problemática ambiental genera responsabilidad en el nivel superior, la que debe regular un marco de base mínimo para el desarrollo del accionar

¹³ BIDART CAMPOS, G. “La Reforma Constitucional de 1994”, Tratado Elemental”, T.VI, N°47, Ed. Ediar, Bs. As., marzo 1995.

¹⁴ Sobre la materia puede consultarse: CASSAGNE, J. “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, en LL,1995-A, p.797

municipal¹⁵. Esta habilitación de competencia no excluye la competencia de los municipios involucrados que deberán encauzar las soluciones inmediatas; ello sin dejar de preverse la realización de acuerdos intermunicipales entre las jurisdicciones comprometidas para enfrentar en forma adecuada y directa la problemática pero sin dejar de reconocer la competencia superior.

Volviendo a lo expuesto sobre la relación Nación-Provincia, lo dispuesto para éstas puede ser aplicable a la relación Provincia-Municipio, pero no en forma idéntica, sino con las observaciones pertinentes al caso. Así ante la problemática ambiental interjurisdiccional el municipio puede realizar acuerdos a fin de efectivizar su accionar ambiental.

Lo municipal en materia ambiental reafirma diariamente su rol de gestor eficiente a pesar de su dependencia económica de los niveles superiores de gobierno; lo que muchas veces hace que las delegaciones de niveles superiores torne la gestión municipal en una cruzada de lo imposible; fundamentalmente para aquellos municipios pobres que han venido a asumir responsabilidades sin la consecuente contrapartida de los fondos necesarios para acometer semejante tarea.

El municipio se reconoce como una comunidad natural fundada en la convivencia, -esto es- se configura como de naturaleza antropológica, reafirmándose en los arts. 181 y 183 la autonomía Municipal. En virtud de la creciente tendencia a la descentralización, el Municipio se evidencia como el gran ámbito de ejercicio de la democracia, de participación ciudadana, de inmediatez en la resolución de las problemáticas, de eficacia y de control. Esto conlleva a la asunción de mayores y nuevas responsabilidades por parte de los Municipios, los cuales con la vigencia de esta LGA viene a poner en alerta la situación de los municipios en cuanto a la premura en el inicio de construcción de este marco normativo ambiental conforme a la LGA.

Este nivel de Estado se presenta como el, “natural”, el hábil para el desarrollo de la normativa ambiental en el ámbito de sus competencias ya que se presenta como un ámbito de plena participación ciudadana, lo que se evidencia en su Constitución y en la adopción de institutos de democracia semidirecta como la Iniciativa, la Consulta Popular, el Referéndum, la Revocatoria, la Participación Vecinal, las Audiencias Públicas, etc. El municipio se manifiesta como la confluencia entre la democracia y la inmediatez; la participación y la eficacia, aspectos tales de la participación de difícil implementación en otros ámbitos que no sean los locales. En virtud de ello el municipio se encuentra en situación favorable para construir su normativa ambiental a partir de lo que los habitantes de ese municipio esperan de ese y para ese municipio. La apertura de los Concejos Deliberantes a la utilización de mecanismos de participación a los fines de educar, informar y participar a la ciudadanía en materia tutelar ambiental. Ello asimismo conforme a lo que dispone la LGA.

Por otra parte se abre un espectro de posibilidades para el municipio en materia de GA, para abordar las relaciones interjurisdiccionales; facultándose a los municipios a celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio

¹⁵ FERNANDEZ, ROBERTO, “Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano”, Vol. 1, Publicaciones del curso de postgrado, GADU Modulo 1^a, CIAM, Mar del Plata, 1994.

coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes. Asimismo se les reconoce la facultad Municipal de celebrar convenios entre sí¹⁶, constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios y la realización de obras públicas (art. 190CP) y acordar normativa armonizada o común para los municipios y entre los municipios que integren una misma región para abordar problemas ambientales comunes, por ejemplo.

El derecho constitucional a un ambiente adecuado: *Breve referencia al contenido de la Ley en términos generales*

LA CN reconoce en el **art 41** el derecho al ambiente, conforme al reconocimiento constitucional: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho”; quedando en cabeza principal del Estado¹⁷ tal obligación; desde un carácter normativo eminentemente preventivo. El derecho al ambiente sano y equilibrado -y las herramientas para su defensa: tienen su contrapartida en el deber por parte del Estado y de sus habitantes de protegerlo: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales”.

La configuración de este derecho como un todo, no importa la negación de una raigambre jurídica de regulación de sus componentes en forma aislada (normativa de carácter sectorial), aún en el derecho vigente se presenta como un sistema de bienes jurídicos protegidos en forma unitaria y no como un todo, por lo que este bien jurídico que aquí se reconoce como sistémico, debe ser acompañado de una lectura concordante del derecho vigente, de la que dependerá la efectividad del derecho reconocido constitucionalmente.

Sin pretender ingresar al análisis doctrinario sobre qué se entiende por ambiente desde lo jurídico, si podemos hablar de una categorización como derecho humano fundamental; que desde la denominada Cláusula Ambiental se presenta como una red sinérgica de derechos-deberes/Estado-habitantes. Así pueden enumerarse el:

?? Derecho a un ambiente sano
?? Derecho a un ambiente equilibrado
?? Derecho a un ambiente apto para el desarrollo humano
?? Derecho a un ambiente en el que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras
?? Derecho a que las autoridades provean a la protección de estos derechos
?? Derecho a que se provea una utilización racional de los recursos naturales
?? Derecho a la preservación del patrimonio natural
?? Derecho a la preservación del patrimonio cultural
?? Derecho a la preservación de la diversidad biológica
?? Derecho a la información ambiental

¹⁶ Sobre la temática puede consultarse: MOYANO; A; “Los acuerdos del derecho ambiental municipal, en Revista ARN, LA Ley, abril-junio 1988, Vol. V N° 2 Bs. As, 1988.

¹⁷ RABBI BALDI CABANILLAS, R. *Génesis y sentido del art 41 de la Constitución Nacional*; JA Nro 6121. 1998 p. 15 y stes. Este autor al respecto dice; ‘...la expresión “Autoridades” en la hermenéutica constitucional de su Segunda parte, alude tanto al “Gobierno Federal”(Título primero), como a los “Gobiernos de Provincia”(Título Segundo).

?? Derecho a la educación ambiental
?? Derecho al no ingreso al territorio nacional residuos actual o potencialmente peligrosos.

La ley de presupuestos mínimos reglamenta -en parte- los derechos contenidos en esta cláusula. Apareciendo la regulación de estos presupuestos mínimos en forma conjunta con otras leyes de presupuestos mínimos sobre materias específicas. Ello, no solo importa simplemente reglamentar un derecho, sino hacerlo en forma de establecer los mecanismos apropiados para que los mismos logren hacerse efectivos en un sistema jurídico como el nuestro; presentándose además como un desafío de coordinación entre provincia y municipios.

La LGA fue promulgada parcialmente mediante Decreto 2413/2002; observándose por parte del ejecutivo los términos “operativas”(art 3) “a ser consultada y”(art 19); “Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.” (Art. 29); “Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes.” (art 32)

De esta forma, y luego de ocho años de promesas constitucionales, las fundaciones prometidas se concretaron en esta Ley General del Ambiente (“Ley de Presupuestos Mínimos”), que se convirtió en nuestro principal ordenamiento jurídico vigente en materia ambiental, de aplicación uniforme y común para todo el territorio de la Nación, cuyo objeto es la protección del ambiente de todo el país sobre la base de ciertas reglas “mínimas” que deben ser observadas por la legislación provincial sobre la materia.

La ley 25.675 está dividida en su contenido de la siguiente forma:

	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
1.	Objetivos y principios de la política ambiental
2.	Definición de presupuesto mínimo
3.	Competencia judicial
4.	Instrumentos de política y gestión
5.	Ordenamiento ambiental
6.	Evaluación de impacto ambiental
7.	Educación e información
8.	Participación ciudadana
9.	Seguro ambiental y fondo de restauración
10.	Sistema Federal Ambiental
11.	Ratificación de acuerdos federales
12.	Autogestión
13.	Daño ambiental
14.	Fondo de Compensación Ambiental
15.	Anexos: Acuerdos Federales: COFEMA y Pacto Federal Ambiental

Como Ley “base”, contiene los objetivos y principios de la política ambiental y presenta una definición de presupuesto mínimo a los efectos de esta ley; adoptando una serie de

instrumentos de gestión ambiental que incorpora a los fines del cumplimiento de los objetivos allí expuestos.

Esta norma -en consonancia con el derecho-deber al ambiente establecido en la Constitución Nacional- se presenta como una norma que da uniformidad a la exigencia de utilización de determinados instrumentos de aplicación de los objetivos de política ambiental. Así, por ejemplo, la evaluación de impacto ambiental, aparece por primera vez en su carácter de uniformidad en el deber de aplicación, para todo el territorio de la Nación. Se adoptan instrumentos como el ordenamiento ambiental; la EIA; la educación e información ambientales; la participación ciudadana; el seguro ambiental; el fondo de restauración; la autogestión; los cuales si bien no representan una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, -ya que aparecían con anterioridad en normativa sectorial; provincial; municipal- si resultan un avance al uniformar su aplicación en todo el territorio argentino. Los instrumentos que en ella se adoptan se constituyen como de fundamental importancia para el ejercicio del poder de policía ambiental.

Se inicia el articulado Titulando a su artículo primero como: “Bien jurídicamente protegido”; estipulándose que en esta ley se establecen *“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”*.

Si bien la idea gira en torno de la gestión ambiental; ni aquí ni en ninguna parte de la ley se determina previamente lo que se va a entender por Ambiente, (para luego recién dar las bases generales de conducta para la protección del ambiente). En consonancia con ello tampoco se ocupa de definir los términos utilizados en los diferentes conceptos; apareciendo como tarea a futuro el delimitar el significado de los términos que allí se adoptan; como por ejemplo definir de manera uniforme para nuestro ordenamiento jurídico los términos “preservar y proteger”.

Esta delimitación de conceptos nacidos de áreas específicas –ajenas al derecho-; será necesaria para su correcta interpretación y aplicación; requiriendo por tanto de una apertura especial de los juristas; magistrados y abogados en general, para comprender el sentido técnico de estos términos; venidos de diferentes disciplinas como por ejemplo la ecología, biología etc, a fin de lograr manejar el lenguaje común a “lo ambiental”; en tareas que demandarán de la interdisciplinariedad y que develan el carácter transectorial de la gestión ambiental.

La definición de “presupuestos mínimos” -conforme al artículo 41 CN- aparece establecida en el artículo sexto. Así dispone qué **se entenderá por presupuestos mínimos ambientales**:

“...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”.

Precisamente “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional” pasa a ser de presupuestos mínimos y la legislación específica mantendrá su vigencia sobre la materia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta (art3). De esta forma toda la normativa en la materia queda

sujeta al cumplimiento de los principios de la política ambiental enunciados en el art 4. Todo lo cual nos crea una serie de preguntas base en lo referente a la “nueva dimensión” que pueden llegar a adquirir determinadas leyes nacionales.

En su artículo segundo se incorporan los objetivos de Política Ambiental; los cuales se constituyen como *el marco de referencia permanente de la gestión ambiental*¹⁸. Y al hablar de gestión ambiental nos encontramos frente a un componente ineludible, el de la participación. Y así se integra como objetivo de política ambiental el *Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión* (art.2 inc.c). Si bien éste no es un concepto novedoso de lo ambiental¹⁹ -el cual va inexorablemente ligado al de información- ya que lo encontramos en el artículo 41 de la Constitución Nacional; esta es una forma de integrar la ciudadanía a la gestión²⁰ y siempre en el marco de nuestro sistema de democracia representativa.

En el artículo cuarto se definen los principios “que deben cumplirse” y que aparecen como plataforma y necesario punto de partida para la interpretación y aplicación de la ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental.

Los “principios” podemos entenderlos como patrones de conducta, canales jurídicos y en general, como redes que permitan comprender aquellas situaciones que pretendan escaparse de la senda protectoria del macro bien ambiente tratando de resguardarse en micro bienes individuales. Los principios importan un deber ser; la conducta a seguir.

Estos principios, reconocen –básicamente- su fuente inmediata en las citadas Cumbres de la Tierra. El principio precautorio -establecido además en el Principio 15 de la Declaración de Río- constituye el presupuesto fundacional de la tutela ambiental. Este principio expresa que los sujetos no pueden ampararse en la falta de certeza científica absoluta para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. El desconocimiento científico no debe ser utilizado como razón para trasladar a las generaciones futuras las decisiones que se deben tomar ahora en precaución de eventuales e inexorables daños al ambiente.

Lo preventivo del derecho ambiental impregna tanto estos principios como los objetivos de la ley, -y la ley en su conjunto-; un ejemplo de ello lo podemos encontrar al exponer como objetivo el *Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo* (art 2 inc g); y el mismo 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’*; expuesto en el art 3.

En general los principios aquí adoptados -nuestra ley aparece enlazando principios de bases preponderantemente ecológicas- responden a los lineamientos acordados en el marco de

¹⁸ BRAÑES, R. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano; Fondo de Cultura Económica Fondo de Cultura Económica, México, 2000*, p.99

¹⁹ Declaración de Río: **Principio 10** “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponde. En el plano Nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades pública, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones...*” ; ver además Principio 19 de la Declaración de Estocolmo.

²⁰ Lo cual luego va a extenderse en el Capítulo dedicado a la Participación ciudadana (art 19 a 21 Ley 25675).

convenios internacionales. Su atesorada raigambre no obsta a reconocerse que los “principios ambientales”²¹ han sido rebajados por los demás principios del derecho clásico –privatista-, esperándose que fecunde la propensión de lo ambiental para atravesar la normativa vigente e impregnarla de la “nueva” dimensión ambiental: tan antigua como el derecho a la vida.

Los principios deben ser entendidos y emplearse en la resolución de dificultades en la interpretación de las leyes y en definitiva para integrar la maraña normativa desde “el deber ser” del derecho en vistas a una solución coherente con los objetivos señalados, –como bien se expresa en el art 3“...se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia...”,

Conforme se prescribe en el artículo 3 *la presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, 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.*

Debemos recordar que la legislación ambiental cuenta con leyes de presupuestos mínimos; reconociéndose por tanto que ésta no es la primera expresión de “lo ambiental” en nuestro ordenamiento jurídico. Esta ley, pretende dejar subsistente la normativa sectorial existente en la materia; en tanto estas normas no se opongan a los objetivos y principios de la misma. Así quedarán subsistentes las normativas específicas(sectoriales); aunque prevalezca la ley general de presupuestos mínimos –que se presenta como eje sistémico- sobre las leyes específicas. La normativa vigente solo será modificada por ésta en la medida en que se oponga a los principios y objetivos de la ley general; pero de ninguna manera las deja sin vigencia

El surgir de la competencia federal (art7)“...En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales...”, se presenta como una de las notas de federalismo.

En este orden de ideas podemos remarcar el instituido (art 23) **Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional** ya anunciado como objetivo de política ambiental en el art.2 inc.j) *Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.* Lo allí expresado es, en cierta medida, contrarrestado por lo expuesto en el Principio de subsidiariedad establecido en el art 4: *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.* Por el cual se establece una “complementariedad” “de ser necesario”; un “colaborar”...¿necesario en el marco de qué?, ¿del SFCI o complementariamente al mismo?

“Lo Federal” queda finalmente reafirmado -en las cargas- en el *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.* (art4) y en el *Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos*

²¹ Ver exposiciones de principios en Autores: JAQUENOD DE ZSÖGON, Silvia: “El Derecho Ambiental y sus Principios rectores”, p. 366, Editorial Dykinson SRL, 1991. FRÍAS. P. “La cláusula ambiental en la Constitución. Principios de la Política Ambiental susceptibles de constitucionalización”, LL; Bs. As. el 23/8/94.

serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.(art4). Ambos resaltables desde su valor preventivo.

En otro orden de contenidos, esta ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico una sucesión de **innovaciones estructurales** entre las que se encuentra una nueva categoría de daño: el daño ambiental colectivo. Ésta y una serie mayor de novedades institucionales son lo incorporado a nuestro ordenamiento jurídico ambiental²².

Los aspectos de la ley que podrían recalcarse son muchos, sin embargo lo primordial estará dado por esta base de complementación de las jurisdicciones locales, en la que los municipios tendrán un rol preponderante, habida cuenta del actuar local sobre los problemas ambientales que se encuentran en gran medida en competencia y jurisdicción municipal.

El desafío para los municipios: El nuevo ordenamiento jurídico

La adecuación de la normativa ambiental municipal al nuevo marco jurídico ambiental se presenta como un desafío y una tarea a la que se enfrentan los municipios. Las leyes de presupuestos mínimos importan el marc base que debe ser complementado por las mismas provincias y por los municipios que tuvieran facultades para ello.

Este mandato base, establece entre los principios de política ambiental, el principio de congruencia el cual importa previamente considerar que la interpretación y aplicación de la LGA, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los principios enumerados en el artículo 4 de la LGA.

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.

De esta manera, las normas existentes a nivel municipal deberán ser interpretadas y aplicadas en forma acorde a la LGA y en caso de oposición de la normativa municipal a los principios y objetivos de esta ley, ésta ultima prevalecerá sobre aquella, quedando derogada en consecuencia. Lo que implica revisar la normativa municipal de incidencia ambiental a los fines de reconocer la situación el municipio frente a la manda.

Una de las facultades naturales del municipio está dada por la regulación de los usos del suelo, de allí que el ordenamiento territorial se convierta en uno de los instrumentos nexo entre esta LGA y la facultad-deber de los municipios.

LA LGA establece en su art 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.

²² Por motivos de extensión no se incorpora en este trabajo la descripción de todos ellos.

Apareciendo la necesidad de la coordinación interjurisdiccional como aspecto principal a ser considerado por los municipios al momento de avanzar en el desarrollo de la normativa ambiental y en consecuencia de la gestión ambiental.

El desarrollo de la normativa ambiental, no siempre viene acompañada de una gestión posible insertable en un marco de gestión ambiental, de allí que los municipios, necesariamente deban realizar acuerdos interjurisdiccionales e interinstitucionales a los fines de posibilitar los objetivos de política ambiental. Dichos acuerdos se presentan como el punto de partida de la coordinación de competencias municipales, provinciales y nacionales en forma conteste a los principios de subsidiariedad y solidaridad federal con objetivos de sustentabilidad.

Esta coordinación ya estaba prevista en el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente). Este organismo se presenta como un ámbito de concertación permanente y para la elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros. Entre sus objetivos se encuentra el *Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios*. Lo cual reafirma la calidad de FEDERAL de esta tarea.

De esta forma, solo cuando lo local en su regulación y policía se presenten como escasos, será el gobierno provincial el que concertadamente actuará con los mismos y no el gobierno nacional que recién vendrá a sumarse en caso de insuficiencia de ambos en contener y afrontar eficientemente la situación. De allí que la normativa sea básica para una gestión ambiental sino que además deberá ser acompañada de acuerdos de creación de organismos interjurisdiccionales . Ello importará un marco de contención que deberán observar los concejales municipales a los fines de crear normas coordinadas con los municipios vecinos y con los diferentes organismos provinciales .

Pero no es solo la normativa la que debe adecuarse a la LGA, sino que la Gestión ambiental debe ser acorde a los principios y objetivos de política ambiental allí consignados. Ello en función de reconocerse la gestión ambiental como eminentemente local. En relación a esto último es de resaltar que no todas las provincias reconocen iguales competencias a los municipios, de allí que encontraremos un mapa de diversidad en cuanto a la inmediatez con que se asigne esta facultad-deber a los municipios que deben a su vez dar respuestas a las necesidades inmediatas de los vecinos .

Los presupuestos mínimos como instrumentos de base importan su operatividad y eficacia a nivel municipal, y por supuesto a nivel federal, nacional y provincial . Los municipios no podrán desconocerlos pero si podrán imponer condiciones mas estrictas en miras de la tutela ambiental.

De esta forma, los presupuestos mínimos ambientales servirán de cauce para impedir el desborde de la regulación municipal, ya que los municipios no solo deben adecuar su normativa a lo dispuesto por las LGA sino que la gestión ambiental deberá guiarse por tales criterios, con la diferencia que para los municipios la LGA importa el adecuar del pensar global al actuar local por mas que el pensar global venga diseñado de centros muy lejanos a esa realidad local. De allí que el desafío se encuentre en adaptarlos a la realidad local y regional ambiental.

La concertación entre provincia y municipio en forma análoga a la concertación entre la Nación y las provincias, dada en el COFEMA es uno de los mecanismos adecuados de la

concertación en la complementación de la LGA. Lo cual a su vez servirá de marco contenedor o de cauce para el desborde legislativo provincial frente a incumbencias municipales.

Cabe reconocer que la situación derivada de la descentralización y la desconcentración por parte de los niveles superiores de gobierno, ha llevado a los municipios a una situación de supervivencia institucional, encontrándose por lo tanto muy alejados de planificar el desarrollo de su normativa ambiental.

Es en este marco, que los niveles superiores pueden lograr desdibujar la autonomía municipal y arrogarse competencias municipales, en forma simultánea a lo que realiza la nación con las provincias. De allí que la tarea no es solo de las provincias sino que la gran tarea -, es ni más ni menos que la construcción de un sistema suficiente para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios jurisdiccionales, lo que habrá de llevarse a cabo mediante la adecuación de la legislación preexistente a los “presupuestos mínimos” establecidos en la Ley y, sobre todo, a través del desarrollo de todos los institutos que las autoridades locales consideren necesarios para lograr una efectiva protección del ambiente y, con ello, el tránsito hacia un orden económico verdaderamente sustentable.