

LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS EN MATERIA AMBIENTAL

Las tareas que plantea el paso del concierto federal al desconcierto federal

Cristina del Campo¹

Sumario: 1. Introducción; 2. Antecedentes y fuentes, 3. La constitucionalización del derecho al ambiente y la distribución de competencias; 4. Contenido general de la Ley; 5. Colorario: ¿Y ahora qué?

Introducción

Después de haber transcurrido más de ocho años del mandato constitucional establecido en el art. 4º, 3r. párrafo, el Congreso de la Nación ha dictado finalmente la “Ley General del Ambiente²”; que instituye 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, según se puede leer en su art. 1º.

Este trabajo pretende, a partir de una interpretación del artículo 41 de la Constitución Nacional y de una revisión de los contenidos de la Ley General del Ambiente, formular una reflexión sobre las tareas que este nuevo sistema plantea a las provincias en el plano de la “complementación” en el que la reforma constitucional de 1994 las colocó, mediante un distribución de competencias en el que **Desconcierto Federal**³ sustituye la idea del **Federalismo de Concertación** que iniciativas como la creación de la COFEMA y el Pacto Ambiental Federal estaban impulsando.

Con ese propósito, en este trabajo se recuerdan las características principales del art. 41 de la Constitución Política y la manera como este precepto constitucional ha sido reglamentado por la reciente Ley General del Ambiente, haciéndose hincapié en La constitucionalización del derecho a un ambiente adecuado y la distribución de competencias. La parte final del trabajo se ocupa de precisar las nuevas tareas de las provincias, que van más allá de la “complementación” a las que las convoca la Constitución Política y la propia Ley General del Ambiente.

Antecedentes y fuentes de reconocimiento del ambiente como objeto de tutela y del derecho a un ambiente adecuado.

El derecho argentino incorporó a partir de 1994 un “nuevo” objeto de tutela que no implica solo una nueva regulación sino una nueva lectura del derecho existente, con bases en lo ecológico, lo económico y lo social, con la adaptación de viejos institutos y con la adopción de otros. Esta incorporación de “la problemática ambiental” a la esfera jurídica, que no había sido objeto inicial del derecho argentino, implica una nueva conceptualización y visión requieren de una lectura diferente de la legislación existente que trate los elementos ambientales como tales y no solo como “recursos”; cuestión esta modificada con la última reforma constitucional.

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

¹ El presente artículo fue presentado en la Academia Nacional de Derecho y CCias Sociales de Córdoba obteniendo primera mención en el Concurso sobre Monografías sobre la ley general del ambiente Bs As, octubre 2003.

Publicado en: Guía de Preservación de Sistemas Ambientales, Anexo Unidad 4. IUA, Cba, noviembre 2006

² -Ley 25.675 Ley General del Ambiente: BO: 30.036 28/11/02. Decreto 2413/2002, 27/11/2002

³ Entiéndase por “Desconcierto federal” al antónimo de “Federalismo de concertación” de FRIAS. (FRIAS, P. - El sistema de competencias en el derecho ambiental, en Derecho Empresario, año 4, núm. 33, Buenos Aires, 1996).

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.

Lo ambiental comenzó a ser objeto de especial preocupación a partir de la década de los años sesentas, ya que, con anterioridad era tratado solo en forma fragmentaria y parcial⁴. La recepción de lo ambiental en instrumentos jurídicos; parte esencialmente del ámbito internacional y es a partir de allí que con relevante importancia; se va sumando a los ordenamientos jurídicos internos de cada país.

En la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo** (1972), se plasmó una Declaración en cuyo preámbulo se lee que "la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad...". Por su parte en el principio 1, que se refiere al derecho-deber en cuestión:

“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 del bienestar, y
tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y
futuras...”

La Conferencia de Estocolmo se presenta como de fundamental importancia debido a que los principios allí enunciados sentaron las bases del derecho ambiental en su conjunto y se constituyeron como fuente inspiradora de buena parte de los principios receptados en nuestra Ley General del Ambiente. Esta Conferencia convocó a crear una conciencia ambiental y sentó las bases de lo ambiental a nivel internacional; fundamentalmente a través de los principios expuestos en tal Declaración que se manifestó por la responsabilidad ambiental de cada Estado frente a las actividades que se realicen en su jurisdicción; esto a fin de no afectar a otros Estados fuera de sus límites de control o jurisdiccionales. En virtud de ello cada Estado tiene el deber mínimo de controlar las actividades susceptibles de causar daños a terceros Estados.

Los principios enunciados en la Declaración de Estocolmo -que serían el hilo conductor de la posterior Cumbre de la Tierra -Río 92, - se proclamaron por el bienestar de los hombres, como un deseo de todos los pueblos, lo que debería traducirse en el deber de todos los gobiernos de procurar el cumplimiento de tales cometidos, incorporando tales principios a instrumentos legales y fundamentalmente en la implementación de políticas acordes a los mismos. Los gobiernos participantes deberían asumir la responsabilidad de proteger y garantizar lo reconocido a nivel internacional, para sus propios pueblos.

Posteriormente, en Río de Janeiro en Junio de 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁵ -CNUMAD-, de donde emanaron una serie de principios básicos y un plan de acción para las principales problemáticas nacidas de la relación hombre-naturaleza, pero siempre teniendo como eje central al ser humano.

⁴ Así comienzan a evidenciarse síntomas de preocupación en La Carta del Agua de 1968; en la Declaración de Principios sobre la lucha contra la Contaminación del Aire de 1968; en la Carta del Suelo de 1972, etc.

⁵ Convocada mediante Resolución 44/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Asistieron a la misma representantes de 180 países, organismos pertenecientes a Naciones Unidas, organismos intergubernamentales y no gubernamentales. En la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se firmaron -entre otros- la Declaración de Río, el Convenio sobre la diversidad biológica, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y la Agenda 21.

Allí se adoptó la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, compuesta de 27 principios: ella trata en forma desplegada los elementos del desarrollo sostenible; declara a los seres humanos como el centro de las preocupaciones relacionadas con el mismo, hace énfasis en los derechos de las generaciones presentes y futuras; proclama la protección ambiental como parte constitutiva del proceso de desarrollo, sin poder considerársela en forma aislada.

Declara que los Estados deberán cooperar solidariamente para conservar, proteger, y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la en razón de haber contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial y que los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Asimismo, declara que los Estados deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para las personas.

Y, en lo que hace al derecho a un medio ambiente adecuado, el Principio 1 de la misma Declaración establece:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

La “Agenda 21” fue uno de los documentos base de la acción futura. Su Plan de acción global para promover el desarrollo sustentable trata –entre otros- la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, plasmando los citados principios en la actual problemática ambiental.

Las dos Cumbres de la Tierra y otras reuniones internacionales coadyuvaron a la creación de un nuevo régimen internacional, manifestado a través de nuevos principios como el de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y el “principio precautorio, - entre otros- que junto con nuevos conceptos que fueron surgiendo en el ámbito internacional posibilitaron la apertura de una nueva dimensión “la ambiental”, para ser plasmada en los instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales.

La problemática ambiental fue también receptada en ámbitos de acuerdos regionales tales como el MERCOSUR⁶, unión ésta nacida como proceso de integración regional en lo económico. El Tratado constitutivo del MERCOSUR expresa que el objeto de la integración regional debe ser logrado a través de “el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

Las Recomendaciones del GMC y las Decisiones del CMC en lo referente a lo ambiental son variadas; así por Decisión 9/91 del CMC y por Res. 22/92 del GMC se establece la Reunión Especializada del Medio Ambiente; encomendándosele analizar la legislación de los Estados parte como así también hacer las propuestas que se expresarán a través del dictado de Recomendaciones del GMC. Así mediante la Res N° 10/94 del GMC se aprueban las Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental a fin de, -fundamentalmente- “armonizar” la legislación ambiental de los

⁶ El MERCOSUR tiene su origen en el Tratado de Asunción, celebrado en marzo de 1991 entre -Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- y en donde se reguló una zona de libre comercio que vino a tener estructura institucional recién con el Protocolo de Ouro Preto (17/12/94). Mercosur actualmente es zona de libre comercio en el ámbito interno y unión aduanera para el externo. El preámbulo del Tratado de Asunción consagra el principio por el cual solo puede lograrse la ampliación e integración de los mercados de los Estados miembros mediante la preservación del Medio Ambiente. En función de ello se dictaron a través de sus órganos -Grupo del Mercado Común (GMC); Consejo del Mercado Común(CMC)- diferentes Resoluciones y Decisiones.

Estados Parte⁷. Ello sin dejar de mencionar la importancia del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, adoptado por el Consejo del Mercado Común- XX CMC-Asunción, 22/VI/01.

Esta breve referencia solo tiene por finalidad reconocer que finalmente nos encontramos varios años después de transcurrido un período de tiempo considerable del mandato constitucional del art 41, párrafo 3ro y de haber adoptado compromisos internacionales y regionales. Para recién cumplirlos de manera uniforme en nuestro territorio nacional a través de esta Ley General del Ambiente, que se inspira en los objetivos y principios de buena parte de los citados –y de otros- documentos internacionales.

La constitucionalización del derecho a un ambiente adecuado y la distribución de competencias

La cláusula ambiental viene a plasmar lo receptado en el orden internacional, como lo hicieron muchas de las constituciones latinoamericanas.⁸ Lo ambiental, ya integraba el derecho constitucional provincial⁹ 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.

Sin embargo, para poder comprender esta facultad del Congreso de dictado de esta ley; es necesario 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.

Para comenzar con la base constitucional de la Ley General del Ambiente se presentará previamente una rápida revisión de las facultades en función de las cuales fue dictada; para lo cual debemos ingresar en la delimitación de competencias que se realiza en la misma Constitución Nacional.

Luego de mucho recorrer, y de no pocos desencuentros, nuestro país optó en 1853 por la forma de gobierno representativa, republicana y bajo el sistema federal, tal cual consta en el art. 1º de la

⁷ *Entre las directrices se encuentra la de garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que emplean recursos naturales; asegurar la adopción del criterio de manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de garantizar su utilización futura; asegurar la minimización o eliminación del vertido de poluentes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias y de reciclaje y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos; asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio; asegurar la concertación de acciones para la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para licencia-habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos; promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones o el mejoramiento de la capacidad de evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación” –entre otros-.*

⁸ *De las dieciséis Constituciones expedidas en América Latina en los últimos treinta años, nueve han incorporado ese derecho, bajo distintas formas (en orden alfabético, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela). Por su parte, una reforma de 1994 introdujo ese derecho a la Constitución de Costa Rica de 1949 y otra de 1999 hizo lo propio con la Constitución mexicana de 1917. En consecuencia, son once las Constituciones latinoamericanas que consagran este derecho (cf. Raúl Brañes, El desarrollo del derecho latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2001).*

⁹ *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.”*

Constitución Nacional. La forma republicana, implica la división de poderes en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, los cuales son independientes entre sí y con facultades de control mutuo.

“Lo Federal” importa un espacio con tres jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios; con distintos niveles de poder y competencias. La distribución de competencias está fijada en la CN; categorizándose 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 autonomía¹⁰. 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).

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.”

Por la cual la Nación, en el art. 41 se arroga la facultad de dictar los presupuestos mínimos¹¹ en lo referente al ambiente, permitiéndose a las provincias complementar la legislación sustantiva

¹⁰ 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

¹¹ Ver: ROSSI, A. *Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental y la Lógica Constitucional*, JA Nro 6197, Bs, As, junio 2002 p. 17 y stes

nacional. Artículo que debe ser comprendido desde lo dispuesto en el art 121 CN¹²; por lo que no habiéndose delegado la competencia sobre el ambiente en la constitución del '53 la facultad era hasta 1994, provincial.

En este párrafo del art 41 se establece 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 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, la Nación cuenta con una importante función en tal sentido, ya que entre las facultades del Congreso Nacional (art. 75 inc. 19) está la de “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”, “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”; proveer lo “conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias” (inc. 18). Así, ante un problema ambiental concurrente, de primar la voluntad de proveer lo conducente a la prosperidad del país, es factible que al producirse la incompatibilidad con la autoridad local, ésta termine por ser excluida¹³. Como es el caso de facultades concurrentes que al ser ejercidas por la Nación, puede producirse un avenimiento de la facultad provincial en virtud del carácter supremo de la primera¹⁴. A lo cual hay que agregarle la función de la denominada cláusula elástica¹⁵; para terminar de agravar el desconcierto federal.

Lo Nacional y lo provincial en el ámbito ambiental -como en muchos otros- no tiene hasta el momento una clara línea divisoria¹⁶. Ahora bien, si partimos de concebir a la materia “ambiente” como sistema y nuestra realidad (las históricas diferencias entre provincias, geográficas, políticas y sociales) ¿sería recomendable una delimitación tan expresa?; ¿o dicha facultad concurrente debería

¹²CC: art. 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

¹³ FRIAS, P. - El sistema de competencias en el derecho ambiental, en *Derecho Empresario*, año 4, Nro. 33, Buenos Aires, 1996.

¹⁴ CN: **Artículo 31-** Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859.

¹⁵ **Artículo 75-** inc32. -Corresponde al Congreso: Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

¹⁶ La Constitución Provincial de Córdoba de 1987 consagra en su Cláusula Federal el deber del Gobierno Provincial de “Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y con las provincias con la finalidad de satisfacer intereses comunes ...”(art. 16 CPC).

ser implementada en el marco de un sincero y efectivo **federalismo de concertación**?¹⁷.

La reforma constitucional del '94 incorporó con el art. 41 una modificación en la distribución de competencias Nación-provincias, a través de una "delegación" de facultades por parte de las provincias a la Nación en lo atinente a la determinación de "presupuestos mínimos" de protección ambiental, afectando de esta manera nuestro debilitado sistema federal.

Esta delegación importa muchas preguntas y muchas construcciones que al momento del dictado de las leyes de presupuestos mínimos no han sido delimitados: como por ejemplo el quantum de esa delegación; y qué se entiende por "presupuesto mínimo" (mas allá de no entenderse porque no se partió de nuestro vocabulario jurídico y si de la copia del derecho español). Como sea; aún nos encontramos frente al desafío de esclarecer el contenido y la cantidad de la delegación. Tarea esta que les corresponde a las provincias; en ejercicio de un Federalismo de Concertación¹⁸ y en un claro marco de Desconcierto Federal.

Lo plasmado en el párrafo tercero del art. 41 amerita una revisión de lo ya explicitado, sobre el deslinde de competencias, y especialmente en lo referente a las facultades concurrentes. Y si recordamos que, según el art. 121, les corresponde a las provincias todo el poder no delegado a la Nación, quedándole a esta 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.

Todo parece indicar, que dejamos atrás un sistema y estamos abordando otro. Lo concertado quedará para una segunda instancia. 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 la regulación provincial.

La cláusula ambiental: El derecho constitucional a un ambiente adecuado

La incorporación del nuevo artículo 41¹⁹, -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.

¹⁷ Muchos autores proponen que además de la creación de una ley de presupuestos mínimos, la Nación y las provincias celebren acuerdos específicos con el fin de coordinar estas competencias concurrentes. En tal sentido, no debemos dejar de recordar la heterogeneidad interregional e interprovincial que históricamente sufre nuestro país; lo cual por lo general, al momento de "acordar" se convierte en un importante factor de desequilibrio. Las "provincias pobres" son demandantes de ayuda a la Nación, lo cual se presenta obstaculizando las relaciones de "defensa" de intereses provinciales en lo relativo a sus recursos naturales. Lo que finalmente se trasunta en "Acuerdos" con bases internas de desacuerdo. Y el "qué vamos a hacer," se presenta como la última excusa en la negociación provincias-Nación.

¹⁸ FRIAS, P. - El sistema de competencias en el derecho ambiental, en *Derecho Empresario*, año 4, Nro. 33, Buenos Aires, 1996.

¹⁹ 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".

De todas formas, podemos partir de lo que en doctrina se agrupa en la concepción amplia, la cual lo concibe en un concepto que incluye todos los elementos del ambiente y a todas las actividades humanas, con la sola limitación al derecho de satisfacción de sus propias necesidades, pero sin comprometer derechos de generaciones futuras. Ingresando así, a nuestro derecho interno nada menos que de la mano de nuestra Carta Magna, el concepto de desarrollo sustentable. Por lo que este artículo hace algo más que establecer el derecho a un medio ambiente adecuado, la razón de fondo es que la Constitución supone la existencia de un orden económico que se denomina “desarrollo sustentable” -el artículo 41 incorpora implícitamente en la constitución económica del país el elemento de la “sostenibilidad²⁰”.

Conforme al reconocimiento constitucional: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho”; queda en cabeza principal del Estado²¹ 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.

Es en este artículo que se incorpora el “daño ambiental”; punto de partida de lo regulado en materia de daño en nuestra Ley Ambiental de Presupuestos Mínimos; estableciéndose como deber prioritario el de “recomponer”, fuente esta de la acción ambiental de recomposición establecida en la ley 25675.

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

²⁰ El derecho en cuestión está concebido en los mismos términos que la definición de desarrollo sostenible del informe Brundtland por lo que así debe entenderse. Brundtland, G. Nuestro Futuro común, informe publicado en Alianza Editorial, Madrid, 1987, p 460. Informe realizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo y creada por la Asamblea General de las UN.

²¹ 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”(Titulo primero), como a los “Gobiernos de Provincia”(Titulo Segundo).

• Derecho a la información ambiental
• 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 esta cláusula. Apareciendo la regulación de estos presupuestos mínimos en forma conjunta con otras leyes de presupuestos mínimos sobre materias específicas; como las de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio (ley 25612/02); la Ley 25.688/02 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas; la ley 25.670 de Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCB; y otras que se encuentran en avanzado trámite legislativo actualmente. Aunque en esta instancia solo presentaremos la ley troncal de presupuestos mínimos ambientales.

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.

Contenido de la Ley en términos generales - Sumario de Novedades Institucionales

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.

Ella 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 transitoria de la gestión ambiental.

Podemos preguntarnos si en la construcción de este artículo la técnica legislativa fue la adecuada, al titular como bien jurídicamente protegido: ¿la “diversidad biológica” ?; por otra parte, también cabe preguntarse si lo adecuado ¿no estaría comprendido en lo sustentable?

La definición de “presupuestos mínimos” -conforme al artículo 41 de la Constitución Nacional- aparece establecida en el artículo sexto. Así dispone que **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.

Este es, sin duda, el artículo a partir del cual correrán más ríos de tinta; ya que involucra la división de competencias y el contenido de la jurisdicción legislativa de cada una de las provincias.

En su artículo segundo se incorporan los objetivos de Política Ambiental²²; los cuales se constituyen como el marco de referencia permanente de la gestión ambiental²³. 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 ambiental²⁴ -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 gestión²⁵ 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.

²² Ver:UICN;PNUMA;WWF, “Estrategia Mundial para la Conservación – La conservación de los recursos vivos para el logro del desarrollo sostenido”; Revista “Ay RN”, Editorial La Ley, enero- marzo 1985,Bs As, Vol. II, Nº 1

²³ BRAÑES, R. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*; Fondo de Cultura Económica Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.99

²⁴ 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.

²⁵ Lo cual luego va a extenderse en el Capítulo dedicado a la Participación ciudadana (art 19 a 21 Ley 25675).

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 convenios internacionales. Su atesorada raigambre no obsta a reconocerse que los “principios ambientales²⁶” 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.

La idea de orden público se relaciona, de manera principal, con las bases del Estado; con sus fundaciones; asimismo con un límite que a la libertad contractual en interés general. La doctrina clásica atribuye como efectos de las normas de orden público: 1) la Inderogabilidad contractual; 2) Inaplicabilidad de la ley extranjera; 3) Retroactividad y 4) Invalidez de la alegación de error; 5) Irrenunciabilidad del derecho que se protege²⁷

En general para la mayoría de la doctrina, el orden público está fundado por los principios que cada nación considera esenciales para su ordenación social. El orden público ambiental importa un involucrar la preservación del ambiente; esto es que las acciones humanas no perjudiquen derechos de otros; pero fundamentalmente que no se concesione o autorice derecho alguno sobre el ambiente en perjuicio del derecho de todos (derechos colectivos-intereses difusos).

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

²⁶ 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.

²⁷ VOSS, G. La vigencia de las normas de Orden Público en la ley 21839.; ED, 19/2/01, Bs. As. 2001.

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 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. En igual orden establece un régimen específico de responsabilidad colectiva ambiental. Esta readaptación de conceptos clásicos; importa la incorporación de la dimensión ambiental al derecho de fondo. Por otra parte, en materia procesal esta ley introduce novedades tales como el Proceso Colectivo Ambiental; (la legitimación activa y pasiva; un régimen específico en materia de prueba; un nuevo perfil de juez; medidas cautelares; medidas precautorias de urgencia y efectos de la cosa juzgada).

Cabe aclarar que el **perfil del juez** aquí se presenta como el de un juez activo (art 32 y cc); lo que implica un accionar preventivo; que tenga en consideración el macro bien afectado; debiendo disponer –aún de oficio- de las medidas preventivas orientadas a evitar el daño ambiental para el presente y para el futuro. Un juez que vele por el interés general; por el macro bien ambiente (frente a un seguro en todo un andamiaje jurídico asentado de un micro bien subjetivo). El art 32 dispone: “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”.

Dedica todo un capítulo a establecer las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva.

En su artículo 27 define por **daño ambiental**: como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

El daño ambiental de incidencia colectiva o **daño ambiental colectivo**; exige de existencia de “la alteración relevante”. Establecer la significación; contenido y calidad de lo “relevante” aparece como prioritario. Dato cualitativo y cuantitativo de afectación de un bien colectivo que requiere delimitación. Tarea esta que recaerá prioritariamente en los jueces, aunque no escapará a las fuentes doctrinarias.

Podemos partir considerando que toda la actividad humana afecta al ambiente; por lo que no será cualquier alteración la que configure daño ambiental colectivo; lo razonable de la actividad tendrá en consideración un ejercicio no abusivo del derecho cuyos resultados no afecten negativamente el derecho de todos; ni al ambiente en su capacidad de reestablecerse en un breve lapso de tiempo a su estado anterior.

Este aspecto exige una carga equiparable entre la acción y la mitigación prevista a los fines de no producir la degradación ambiental; esto es que el accionar u omisión produzca efectos negativos de larga duración y que por lo tanto traspasen los deberes de proteger el ambiente a las futuras generaciones.

El factor de atribución de la responsabilidad que adopta es el objetivo; El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción... (art 28) La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa.

En tanto que la exención de responsabilidad (art 29) 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 e produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

Establece un régimen de responsabilidad colectivo (art 31) “cuando hubieran participado dos o más personas y no fuera posible la determinación precisa del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad”. Asimismo, en materia de responsabilidad la extiende, -en el caso que el daño sea producido por las personas jurídicas- a las Autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

Entre las acciones que predispone esta ley se encuentran la acción ambiental pública de recomposición, la acción ambiental pública de indemnización y el amparo ambiental colectivo (por cesación de actividades dañosas).

En tal sentido se establece que una vez promovida una acción de este tipo, la ley no permite a los demás ser partes en el proceso, aunque si podrán intervenir como terceros, si bien estas acciones pueden acumularse.

La acción de recomposición busca la reparación in natura o en especie; a su estado anterior. Si no es posible la recomposición²⁸ será una indemnización sustitutiva que deberá ser confiado al Fondo de Compensación Ambiental de ley; el cual será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción. Los fondos que se depositen allí; en general -establece el artículo 34 de la ley- estarán destinados 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.

Reconoce como legitimados activos para ejercer la acción ambiental pública de recomposición: 1. El afectado; 2. El Defensor del Pueblo; 3. Las ONG de defensa ambiental; 4. El damnificado; y 5. El Estado Nacional, Provincial o Municipal.

²⁸ Sobre “recomposición” ver en DUAYGUES, M. *La recomposición en el art. 41 de la Constitución de 1994: su naturaleza y alcances*; Lexis Nexia Jurisprudencia Argentina; *Derecho Ambiental ra Parte Bs. As julio 2002 JA 2002. p. 51 y stes*

Otro instrumento –eminente preventivo– al que habilita esta ley es al amparo ambiental colectivo; ya que faculta claramente mediante esta vía a la procedencia de una cautelar de cesación de actividades dañosas.

En cuanto a los efectos de la sentencia dictada en causa ambiental; esta hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias. (art 33). Así la sentencia tendrá efectos supraindividuales; los efectos de la misma se propagan a todos los titulares individuales y colectivos de dichas pretensiones.

Los aspectos de la ley que podríamos recalcar son muchos; y no se agotan en esta breve presentación que pretende dejar sentados algunos de ellos e indicar lo novedoso que nos presenta.

COROLARIO: ¿Y ahora qué?

La exposición que se ha hecho sobre los contenidos de la Ley General del Ambiente plantea un interrogante básico: **¿Es esta Ley la adecuada para conformar la base de un sistema jurídico de protección del ambiente?** Contestar a este interrogante excede los propósitos de este trabajo, que como se ha dicho procura visualizar las tareas legislativas que la Ley plantea a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Pero, colocados en la esfera de interés de este trabajo, quizás lo más apropiado sería decir que esa Ley establece “algunas” bases para la construcción de un sistema jurídico de protección al ambiente en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no son un obstáculo para ese fin, sino que, por el contrario, un punto de partida para regular por la vía de la “complementación” las materias que la Ley ha considerado como “presupuestos mínimos”.

La tarea de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 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.

La Ley General del Ambiente debe entenderse como un marco - incluso bastante incompleto si lo comparamos con otras leyes generales -, a partir del cual se debe reordenar y completar la legislación preexistente en el plano local, lo que implica la sujeción a los objetivos y principios de la política ambiental nacional y de las reglas establecidas para los instrumentos previstos en la Ley, pero también un amplio espectro para que las autoridades locales discernan sobre la manera jurídica más apropiada para proteger el ambiente en sus demarcaciones territoriales.

El sistema establecido en la Constitución Política presenta el inconveniente, desde el punto de vista de la estabilidad de los sistemas jurídicos locales, de que la delimitación del quantum en la delegación de la jurisdicción legislativa ambiental en materia de presupuestos mínimos, queda entregado a las autoridades nacionales. Por ahora, “presupuestos mínimos” son los que establece la Ley General del Ambiente de 2002. Pero, ello no excluye que en el futuro el Congreso de la Nación establezca otros o modifique los existentes. Corresponderá, en definitiva, a la Corte Suprema de la Nación determinar en cada caso si con ello el Congreso estará excediendo o no lo que razonablemente se puede entender como “presupuesto mínimo”.

Este inconveniente debería subsanarse, en la práctica, mediante el **federalismo de concertación**, esto es, mediante la acción concertada de las provincias, lo cual no debe entenderse como nuevas delegaciones, sino que una determinación de lo que debería ser las normas que concedieran una

tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, al tenor de la definición del artículo 6° de la Ley. El espacio para hacer dicha determinación es, obviamente, COFEMA, cuya creación ha sido ratificada por la propia Ley. Es difícil que el legislador nacional pretenda ir más allá de esa determinación. Lo importante es dejar a salvo que la aplicación de los presupuestos mínimos establecidos o por establecer no signifiquen un obstáculo para la solución de los problemas ambientales específicos de cada provincia, teniendo en cuenta su diversidad geográfica, social; económica, física y política.

Una vez aceptado todo lo anterior, la tarea que deben desarrollar las provincias, será la de “complementar” la Ley, pero sobre todo la de “completar” un sistema jurídico apropiado. Tarea ésta que debería emprenderse a partir de un **programa legislativo** que cada provincia en particular diseñe para sí misma, o bien desde lineamientos comunes concertados con otras provincias (que integren por ejemplo una misma región), a fin de llevar a cabo la tarea en forma oportuna y adecuada. Hasta ahora, la legislación ambiental se ha ido construyendo al calor de la improvisación, a través de ordenamientos jurídicos específicos que procuran resolver los problemas que se consideran urgentes, esto es, sin tomar en cuenta la complejidad que supone el establecimiento de un sistema jurídico para la protección del ambiente.²⁹

Nuestra legislación ambiental se encuentra en una instancia de construcción por lo que los principios y objetivos enunciados en la misma deberán enfrentarse aún, a los problemas que normalmente acarrea la aplicación. El ordenamiento jurídico ambiental vigente tendrá que acomodarse a estas bases, en tanto aflora el ordenamiento local “complementario”, pero – hay que insistir – el ordenamiento local necesario para la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable.

Finalmente ya contamos con la tan esperada Ley de Presupuestos Mínimos; punto de partida de un cambio de rumbo en materia ambiental; la cuestión ahora será cuánto tiempo tomará la “puesta en marcha” ya que cabe recordar que la esencia de lo ambiental no está en las normas con que contamos, sino en la correcta aplicación que hagamos de las mismas; lo cual requiere de una previa internalización de valores; conductas y principios en una sociedad toda. Si nos planteamos objetivos como sociedad, recién el derecho vendrá a acompañar tal objetivo. El derecho será parte integrante de la gestión ambiental³⁰ en la medida que se incorporen los valores, principios y conductas a nuestra conciencia ambiental como pueblo –Argentino–; integrante de una Latinoamérica que, como ambiente único espera ser redescubierto y valorado por nosotros mismos: sus habitantes.

²⁹ BRAÑES, *op. cit.*, p. 679

³⁰ BRAÑES, *ob cit.*