



LA LEY

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Buenos Aires, jueves 18 de noviembre de 2004 Año XI N° 2

ISSN 0024-1636

En homenaje a nuestro fundador
Guillermo J. Cano



Ha muerto Germán J. Bidart Campos, una de las figuras más importantes del Derecho Público de habla castellana. Su impresionante talento descolgó la doctrina como en la docencia y la investigación. Este maestro del Derecho Constitucional contribuyó con su frondosa obra a la formación de numerosas "camadas" de egresados de las facultades de derecho, tanto de universidades públicas como privadas, argentinas y extranjeras. La sola mención de su nombre es suficiente para que toda persona que actúe en el ámbito de las ciencias jurídicas recuerde a Germán como a la figura determinante de su carrera o al menos de algún aspecto importante de ella.

El ideario del maestro ha estado presente con singular peso en las publicaciones jurídicas cotidianas de nuestro país y del extranjero. Más de 3.500 artículos abarcativos de los más variados tópicos dan testimonio de su paso por la direc-

(*) Reseña realizada por el Dr. Daniel A. Sabsay en la revista *Derecho al Día* de la Facultad de Derecho de la UBA.

Homenaje a Germán J. Bidart Campos (*)

ción de *El Derecho*, a lo largo de 16 años, y luego de la del estúpido *Suplemento de Derecho Constitucional* de *La Ley*, espacio en el que se destacaron las contribuciones de los jóvenes juristas argentinos de conformidad con una línea editorial impecable que trasunta su presencia.

El legado de doctrina tiene en sus 70 libros seguramente la contribución más frondosa y potente que autor alguno le haya dedicado a la ciencia jurídica argentina. Revisando los anales de tan impresionante biblioteca de una única pluma, cabe destacar al *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, junto a una gran cantidad de libros consagrados al estudio sistemático de los derechos humanos, a la interpretación jurisprudencial, a la filosofía e historia del derecho constitucional, entre muchos otros temas. Semejante producción da cuenta de un prodigio de la escritura, sólo comparable a lo que fue Lope de Vega para la literatura española en pleno "Siglo de Oro".

Bidart Campos fue un hombre de consulta obligada de parte de magistrados y de legisladores, y así como su influencia ha penetrado a las tres fuentes del derecho: la doctrina, la jurisprudencia y la ley. Nos ha quedado un sistema de valores, de principios, de corolarios que integran un inestimable aporte a la evolución del derecho constitucional argentino e hispanoamericano y que nosotros nos permitimos englobar bajo la expresión "pensamiento bidartiano". Estimamos preponderante su inagotable esfuerzo por revalorizar los contenidos dogmáticos de la Constitución. Ello, a través de una extensión del catálogo de derechos, la profundización de las garantías y la limitación del poder estatal.

Como resultado de esta incesante preocupación aparecen las que a nuestro juicio son dos de sus construcciones doctrinarias más trascendentes. La fuerza normativa de la Constitución —y como consecuencia de ello el carácter justificable de todas las cuestiones susceptibles de

afectarla— y la internacionalización del espacio de protección de los derechos humanos. Creemos que de este modo se concreta el diseño de un sistema; gracias, por una parte, al vigorizamiento de los derechos y de sus garantías y, por la otra, al retaceo de zonas de reserva para la administración, susceptibles de justificar la razón de Estado. La labor del maestro persigue una incesante búsqueda en pro de la vigencia del valor justicia como objetivo primordial de toda interpretación jurídica y por ende de toda aplicación normativa. Dos fuentes fundamentales sustentan su pensamiento, el catolicismo y el liberalismo entroncado con el constitucionalismo social.

Más allá del académico no podemos olvidar al hombre, caracterizado por una humildad, una generosidad y una hombría de bien sin límites. Quienes tuvimos el honor de frecuentarlo habitualmente jamás podremos olvidarlo y siempre tendremos en sus actitudes el ejemplo para fundar nuestras propias conductas.

Daniel A. Sabsay
Director Ejecutivo de FARN

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XI - N° 2

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

CONSEJO ASESOR ACADÉMICO

Sheila Abed
Néstor Cafferatta
Javier Corcuera
José Luis Ingles
Yolanda Kakabadse
Aldo Rodríguez Salas
Daniel A. Sabsay

EQUIPO DE REDACCIÓN

Directores
María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
María Fabiana Oliver

Secretaría de Redacción:
Popi Kleinman

Miembros
Jorge Daneri
José Esain
María Marcela Flores
María del Carmen García
Gustavo González Acosta
Diego Kravetz
Juan Sebastián Lloret
Augusto Paz
Marta Rovere
Marcela Vitale

Coordinadora del
Centro de Información de FARN
Patricia Aizersztejn

CORRESPONDENCIA

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sr. Director
Suplemento de Derecho Ambiental
Monroe 2142, 1° B
(1428) Ciudad de Buenos Aires
Tel./fax: (5411) 4787-5919/3820
4788-4266 4783-7032
Correo elect.: suplemento@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/docs/suplemento/

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

El concepto de desarrollo sustentable: del Informe Brundtland a la Cumbre de Johannesburgo 2002

ESCRIBE: GUILLERMO URRIBARRI (*)

SUMARIO: I. El paradigma del desarrollo sustentable como paradoja. — II. Acciones internacionales en procura del desarrollo sustentable. — III. Situación y perspectivas.

I. El paradigma del desarrollo sustentable como paradoja

Paradoja: Aserción inverosímil o absurda que se presenta con apariencias de verdadera. Figura de pensamiento que consiste en emplear expresiones o frases que envuelven contradicción (1).

El concepto de "desarrollo sustentable", instalado a partir del informe realizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, definido como "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", ha dado origen a través de los años a varias interpretaciones, de mayor o menor amplitud, que fueron incorporándole las distintas dimensiones que componen el bienestar de las personas, tales como la sustentabilidad ecológica, económica, social, política, cultural, etcétera.

Es así que a partir de la instalación de este paradigma en el discurso se intenta solucionar las cuestiones más trascendentes e impostergables que aquejan al mundo, como la pobreza (con todo lo que ello significa en materia de salud, educación, seguridad y justicia) y el deterioro ambiental. Tan loables objetivos han generado que desde variados ámbitos y sectores se proclame al desarrollo sustentable como la única salida para que la humanidad y el planeta no sigan precipitándose hacia procesos de degradación irreversibles. Ciertamente, nadie que

presuma de tener buenas intenciones podría declararse en contra de lo que rezan sus definiciones. De hecho, múltiples protagonistas con diversos intereses entre sí pregonan el desarrollo sustentable aunque esperen de él resultados diferentes.

Hoy, a más de 30 años de la instalación del concepto de desarrollo sustentable como paradigma de un progreso más equitativo y ambientalmente adecuado, la realidad indica que su aplicación en la retórica no ha tenido su contraparte en el plano concreto de los hechos.

Cabe preguntarse entonces, cuál es la razón por la que no puede lograrse lo que toda la humanidad pretende y hasta necesita con extrema urgencia. En la búsqueda de una respuesta a este interrogante surge la existencia de notables diferencias entre las diversas recetas para alcanzar el desarrollo sustentable, simplemente por el hecho de que se le han dado al concepto definiciones tan amplias y ambiguas que lo han dejado expuesto a interpretaciones muy disímiles, (2) logrando, finalmente, que el desarrollo sustentable posea tantos significados como sectores lo proclamen. Así es como gobiernos, empresas, grupos sociales, movimientos políticos, etc., utilizan el término para justificar actos que se proponen realizar en defensa de sus intereses, los que muchas veces se contraponen entre sí (3).

De esta manera, los actores protagonistas del actual modelo de desarrollo se han apoderado del paradigma del desarrollo sustentable, y colocándose al frente del mismo sugieren "cambios" al sistema actual con el debido cuidado como para asegurarse que los mismos no cues-

(Continúa en pág. 2) >

NOTAS

(*) Guillermo Uribarri es Lic. en Ciencias del Ambiente y Secretario de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación.

(1) Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Vigésima edición, 1984.

(2) DIXON, John A. y FALLON, Louise A. "El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcances y utilidad en la formulación de políticas". *Society and Natural Resources*, vol. 2, 1989.

(3) MATTEUCCI, Silvia Diana, "La creciente importancia de los estudios del medio ambiente", Editorial EUDEBA, 1998.

Editorial

La presente edición del Suplemento de Derecho Ambiental trata cuestiones vinculadas a la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental.

En el ámbito internacional, el estado del arte en materia de desarrollo sustentable y las conclusiones y cambios experimentados desde la cumbre de Río de 1992 hasta Johannesburgo son presentados por Guillermo Uribarri, quien señala en forma concreta asignaturas pendientes que existen en este sentido, tanto respecto del acceso a los recursos naturales como así también de la administración de los mismos a escala planetaria.

A escala federal, y específicamente respecto de las relaciones interjurisdiccionales, Carina Quispes realiza el análisis de una cuestión que hoy se constituye como un importante cuello de botella en la materia, esto es, el transporte de los residuos peligrosos o industriales dentro del país y los desafíos existentes que afrontan las distintas autoridades y el COFEMA para hacer de esta índole.

La situación dentro de las provincias argentinas es otro factor de gran importancia, justamente por el rol preeminente que las mismas poseen en la aplicación de la normas ambientales en el encuadre de nuestra organización territorial federal. Es en este marco en el cual María Esperanza Alonso comenta una experiencia puntana en torno a la aplicación de la Ley General del Ambiente dentro de un municipio. Asimismo, María del Carmen García aborda aspectos vinculados al acceso a la información ambiental, la participación ciudadana, su institucionalización y aplicación en cuatro provincias patagónicas, destacando el rol que posee la sociedad civil al respecto.

Tanto la aplicación como el cumplimiento de la normativa ambiental constituyen conceptos cuya definición y concreción requieren de la conjugación de diversos elementos y mecanismos. Dichos factores comprenden no sólo la tarea de las autoridades desde los tres poderes, sino también un rol activo del sector académico, el privado, la ciudadanía y la sociedad civil en su conjunto, tanto a nivel global como local. Anhelamos que las presentes contribuciones sirvan a los profesionales del derecho y de otros campos que trabajan en los distintos ámbitos mencionados.

El concepto de...

(Viene de pág. 1) ▶

tionen ni vulneren su capacidad de *crecimiento económico continuo*, sin reparar siquiera que ello, por su dinámica permanente e indispensable de producción y consumo, es un componente propio de la insustentabilidad del estilo de desarrollo vigente.

Por lo tanto, hasta el momento sólo se pueden apreciar modificaciones superficiales de tipo "estético" sobre los sistemas de producción, mientras que lo que realmente se necesita para responder a los postulados del desarrollo sustentable son transformaciones profundas de las instituciones políticas, económicas y sociales hegemónicas que dan sustento al sistema actual, (4) así como incorporar una "dimensión ambiental" al campo de la planificación económica, científica, tecnológica, educativa, etc., induciendo nuevos valores en el comportamiento de los agentes sociales y cuestionando los principios morales, las reglas de conducta y los intereses que promueve la racionalidad económica dominante (5).

II. Acciones internacionales en procura del desarrollo sustentable

En cuanto a las negociaciones internacionales para resolver los problemas de la *pobreza y la protección del ambiente, las dimensiones olvidadas del desarrollo sustentable*, se puede advertir en todo mundo una gran decepción respecto a su lento y complejo avance.

El Programa 21 consensuado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, excepto en muy contados casos, no tuvo la debida aplicación más allá del discurso, ni en los países desarrollados ni en los subdesarrollados, por cuanto no se ha logrado estar a la altura de las promesas efectuadas y los compromisos asumidos. Transcurridos más de 10 años de aquel encuentro, los Acuerdos sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica allí suscriptos no han logrado motorizar cambios y acciones concretas de protección ambiental. Asimismo, actualmente las discusiones de sus consecuentes Protocolos se alejan cada vez más de las cuestiones técnicas inherentes a los Convenios que les dieron origen, inclinándose pertinazmente hacia la atención de intereses económicos de algunas de las Partes. Ciertamente, tanto el Protocolo de Kyoto (Convenio sobre Cambio Climático) como el de Cartagena (Convenio

sobre Diversidad Biológica) se han convertido en el presente en ámbitos de negociaciones económicas y comerciales, más propias de cuestiones relativas a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que a los problemas ambientales por los cuales han surgido.

Por el contrario, y como se ha puesto de manifiesto en la última Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica, cuando se pretenden abordar críticamente las políticas comerciales de ciertos países en función de su consecuente influencia en el deterioro del ambiente y de la calidad de vida de millones de habitantes de nuestro planeta, aquellas naciones argumentan que tales asuntos tienen su ámbito propio de discusión y que, por lo tanto, no corresponde considerarlos en estos encuentros. Como si no fuesen esas cuestiones las primeras que habría que analizar si de verdad se anhela un auténtico desarrollo sustentable que contemple a la totalidad de las naciones, y no sólo a unas pocas.

Respecto a lo acontecido en dicha Cumbre, desarrollada entre el 26 de agosto y el 4 de setiembre de 2002, más allá de algunas voces de optimismo expresadas por parte de ciertos protagonistas, difícilmente podemos experimentar una sensación de entusiasmo en cuanto a sus resultados, puesto que en la misma no se han logrado acordar políticas de acción significativas en procura de los postulados del desarrollo sustentable. Tal vez la única noticia auspiciosa que haya surgido del encuentro sea el apoyo al Protocolo de Kyoto manifestado por China, Rusia y Canadá, aunque, hasta el momento, de estos tres países sólo Canadá lo ha ratificado. Entre otros acuerdos alcanzados en la Cumbre figuran el de reducir a la mitad la cantidad de personas (alrededor de 2400 millones) que no tiene acceso a agua potable e infraestructura sanitaria, detener la disminución de las reservas de peces para el 2015 y el compromiso, sin establecer metas específicas, de impulsar el uso de las energías renovables. Como se ve, en esta ocasión los avances fueron escasos hasta en el plano de los anuncios y compromisos asumidos. De todos modos, si bien se habla de fracaso de una Cumbre cuando en aquella no se alcanzan importantes acuerdos entre las Partes, a decir verdad, una Cumbre fracasa cuando los acuerdos allí suscriptos no alcanzan su aplicación práctica.

tigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades y con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1998.

(6) GÜIMARAES, Roberto P. (op. cit.). Ver nota 4.

(7) LEFF, Enrique (op. cit.). Ver nota 5.

III. Situación y perspectivas

Todo ello ocurre debido a que la preservación ambiental y la eliminación de la pobreza fuera de las fronteras de los propios países son cuestiones que ocupan una posición relativamente baja entre las prioridades de los líderes de las naciones poderosas, los que están más preocupados por actuar en defensa de los intereses económicos de sus ciudadanos, quienes son los que legitiman su poder por intermedio de sus votos, que por lograr un crecimiento más armónico y equitativo entre todos los países, cuestión indispensable para lograr un verdadero desarrollo sustentable. En tal sentido, los sistemas democráticos nacionales, por el modo en que están estructurados y por su dinámica de funcionamiento (atiende a las demandas de los votantes de cada país en particular), no se muestran capaces de dar una respuesta efectiva a problemas de alcance global y que requieren soluciones de largo plazo (varias generaciones de votantes y de dirigentes), excepto que se diera el caso en el que determinadas generaciones de votantes de los países más poderosos demanden masivamente la solución de estos problemas como cuestión prioritaria, algo que en atención a los hechos y circunstancias actuales es improbable que ocurra.

Se puede observar que los sectores beneficiados por el imperante modelo económico no demuestran interés en comprometerse con la sustentabilidad, pues su posición de privilegio les permite gozar de los recursos naturales sin padecer los costos ambientales y sociales derivados de su explotación, los cuales son transferidos a los sectores más desprotegidos, quienes viven en las zonas más contaminadas y con menor acceso a los recursos, lo que determina su alto grado de vulnerabilidad (6).

Así, en la mayoría de los casos, los movimientos ecologistas de los países industrializados se orientan hacia la conservación de la naturaleza, al tiempo que los problemas asociados con la sobreexplotación de los recursos son transferidos a los países más pobres. En este sentido, es posible hacer una distinción entre los movimientos "ecologistas" o "conservacionistas" de los países industrializados y los movimientos "ambientalistas" de los países pobres. Mientras el ecologismo de los primeros surge como una ética y una estética de la naturaleza, como movimientos de conciencia que desearían salvar al planeta del desastre ecológico, éstos no cuestionan el orden económico dominante. Por su parte, los movimientos "ambientalistas" en los países pobres emergen en respuesta a la destrucción de la naturaleza y la desposesión de sus formas de vida y de sus medios de producción, promoviendo la transformación del orden económico dominante y la construcción de una racionalidad productiva alternativa (7).

Sin embargo, más allá de estas consideraciones de tono sumamente agorero en cuanto a las posibilidades de instituir políticas integrales en la dirección del desarrollo sustentable a nivel de todo el planeta, es justo mencionar también que se han producido durante las últimas décadas importantes avances en diversas materias. El conocimiento científico y los desarrollos tecnológicos alcanzados han posibilitado la consecución de significativos logros en cuestiones tales como el diagnóstico ambiental, la prevención y detección de la contaminación, la protección de especies y de ecosistemas, el saneamiento de cursos de agua y otros sitios contaminados, etc. Estos logros han permitido mejorar las condiciones de vida de muchas personas y, en algún punto, actúan como contrapeso de los deterioros ambientales provocados en otras regiones y ámbitos. Al respecto, un avance en línea con el desarrollo sustentable sería entonces lograr que ese conocimiento y sus tecnologías derivadas estén disponibles y al alcance de todos los pueblos y naciones de nuestro planeta.

Dos cuestiones fundamentales deberán resolverse a la hora de buscar soluciones a los problemas aquí planteados: *la inequidad que existe en el acceso a los recursos*, tanto naturales como culturales, económicos, tecnológicos, etc., cuyo grado de disponibilidad actúa como factor condicionante de la calidad de vida de las personas; así como *la ausencia de una adecuada administración de los recursos a escala planetaria*, para asegurar que su utilización se lleve a cabo de forma tal que pueda garantizarse la misma disponibilidad de recursos, en cantidad y calidad, hacia el futuro. De tomar "decididamente" un camino en ese sentido dependerá el logro del desarrollo sustentable tal como su concepción original lo define.

Está claro que hace falta un cambio sustancial en las políticas que gobiernan al mundo, las cuales deberán concebir al planeta como unidad ecológica indivisible, como ecosistema en el cual los hombres somos un componente más de la inmensa diversidad de especies que lo habitan, pero teniendo en cuenta que contamos con el nada desdeñable privilegio de tener la capacidad de actuar sobre el ambiente y modificarlo en virtud de nuestras prácticas culturales. Justamente allí radica nuestra gran responsabilidad como especie, a tal punto que está en nuestras propias manos la posibilidad de salvar el planeta (y salvarnos), o destruirlo (y acabar con nosotros mismos). Si no logramos realizar lo que sabemos que debemos hacer, será evidente que nuestros distintivos como especie, *el raciocinio y la inteligencia*, definitivamente no nos habrán beneficiado.

Que el bienestar de unos pocos no se convierta en el verdugo de la gran mayoría. ♦

Las prohibiciones locales de ingreso de residuos

Una interpretación en el marco de la Constitución Nacional y las leyes 25.612 y 25.675

ESCRIBE: CARINA QUISPE MEROVICH (*)

I. Algún tiempo atrás, y motivadas sin duda por las insalvables dificultades que presentaba en la práctica el tránsito de residuos peligrosos dentro del país, aventuramos una interpretación acerca de las numerosas prohibiciones constitucionales y legales que impiden el ingreso de los mismos a diversas provincias y municipios (1).

Según nuestra interpretación—continuamos pensando que es la única posible desde el punto de vista del derecho constitucional y su interpretación armónica con otras normas— estas prohibiciones sólo pueden coexistir con la Constitución Nacional si se interpretan como una prohibición de ingreso de residuos peligrosos provenientes de Estados extranjeros.

Así lo sosteníamos durante la vigencia plena de la ley nacional de residuos peligrosos 24.051 (Adla, LII-A, 52), y continuamos sosteniéndolo con la vigencia de los presupuestos mínimos establecidos en general por la ley 25.675 (Adla, LXIII-A, 4) y aquellos que en materia de residuos industriales y de actividades de servicios nos ha traído la ley 25.612 (Adla, LXII-D, 3965).

Ello es así porque los fundamentos de aquel razonamiento son válidos también para esta circunstancia, ya que la "historia" de la Constitución Nacional, su fundamento y la razón de su existencia es la voluntad de las provincias de unirse en un Estado único, capaz de resolver solidaria y equitativamente una problemática común a todas sus partes, como podría ser la gestión de residuos.

Una interpretación contraria implicaría admitir que cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires pueden funcionar como Estados absolutamente independientes, lo que se opone a la forma de

Estado adoptada por la Nación Argentina al darse su carta fundamental, forma que permanece inalterada aun luego de la reforma de 1994.

Además de los fundamentos anteriores, y debido a que estamos abordando en definitiva una cuestión ambiental, no debe perderse de vista una realidad ineludible que me permite plantear como un interrogante: si no es ambiental ni económicamente viable pensar en que cada jurisdicción cuente con una planta de tratamiento habilitada para tratar todos y cada uno de los distintos residuos que podrían generarse dentro de su territorio, ¿cuál ha sido el sentido de las prohibiciones de ingreso que existen en las constituciones y demás normas locales?

El sentido ha sido prohibir el ingreso de residuos provenientes del extranjero. Si no lo entendiéramos de este modo, deberíamos aceptar como válida una norma que podría resultar irrazonable. El art. 28 de nuestra Constitución establece el principio de razonabilidad, es decir, de adecua-

ción de la regulación de los derechos a la finalidad de los mismos. Cuando no existe esta relación nos encontramos ante una norma arbitraria.

Lo que debemos preguntarnos es si las prohibiciones de ingreso de residuos a las distintas jurisdicciones coadyuvan a la preservación del ambiente, a garantizar el derecho de todas a un ambiente sano y equilibrado, y si contribuyen a la unión de las provincias, a la cooperación y la solidaridad.

Veamos en detalle los fundamentos de esta posición.

II. Es evidente que la gestión de residuos no era una preocupación para la sociedad de 1853, y en consecuencia esta temática—o en general la "cuestión ambiental"—, no podía ser considerada por los constituyentes. En la reforma de 1994, en cambio, el interés de la preservación del ambiente y su correlativa garantía merecieron un artículo específico.

NOTAS

(*) Carina Quispe Merovich es abogada especializada en Tecnología y Gestión Medioambiental e investigadora de FARN.

De acuerdo a la exigencia constitucional, la reforma constitucional fue precedida por una ley que estableció la necesidad de realizarla y fijó los puntos concretos que podía abarcar la reforma (2). Así, nuestra Constitución quedó conformada por textos que fueron pensados y expresados por constituyentes de distintos siglos, valores y, por suponer tener diferentes objetivos, valores y, por último, un "concepto" de las cosas también diferente.

Es por ello que muchos de los conceptos contenidos en la Constitución deben aceptar los progresos históricos, adaptándose a la realidad y a las necesidades y valores sociales actuales, ya que de lo contrario su estricta interpretación podría resultar injusta. Esta es la posición expresada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ello ocurre, por ejemplo, con los conceptos "unión nacional" y "bienestar general", presentes en el Preámbulo de nuestra Constitución y tan vigentes como cualquiera de sus artículos. Veremos entonces cómo estos conceptos, que en el Preámbulo representan algunos de los propósitos reconocidos expresamente por las provincias al conformar el Estado Nacional, pueden ser el eje de una solución razonable y justa.

La prohibición para las provincias de establecer aduanas y también la denominada "cláusula comercial" (3) —ambas contenidas en nuestra Carta Magna—, según la cual el Congreso Nacional es quien puede reglar el comercio interprovincial, es quien tiene en cuenta a la hora de evaluar si éstas podrían rechazar el tránsito e ingreso de residuos a sus territorios, debido a que precisamente el transporte parece ser un eslabón ineludible en el acto de comerciar y a que el comercio ha sido considerado como uno de los más fuertes para la unión de las provincias (4).

Aunque no compartimos la tradición que por vía de las interpretaciones jurisprudenciales las provincias sean avasalladas —pues ello genera un desequilibrio que conspira con la distribución de poderes contenida en la Constitución y con el espíritu del constituyente de 1994, claramente determinado a reforzar el sistema federal de gobierno— (5) debemos mencionar que la Corte Suprema se ha pronunciado por una interpretación extensa de la palabra "comercio" asimilándola al "tránsito", lo cual evidentemente alcanzaría la circulación interestadual de residuos para su tratamiento y eliminación.

III. Antes de introducirnos en la normativa que la ley 25.612 establece concretamente sobre el transporte interjurisdiccional de residuos industriales y de actividades de servicio, diremos que en relación con los estados extranjeros, y de un modo coherente con el actual art. 41 de la Constitución reformada —que establece la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de residuos radioactivos—, la Ley 25.612 prohíbe importar, introducir y transportar todo tipo de residuos provenientes de otros países, aunque prevé la posibilidad de definir expresamente en una lista aquellos residuos cuyo ingreso será admitido siempre que los interesados en la importación demuestren su posterior utilización como insumo en un proceso industrial.

Por lo tanto, al tratarse de una ley nacional y de presupuestos mínimos, las jurisdicciones provinciales estarían protegidas de un eventual ingreso de residuos extranjeros, ya no sólo por la Constitución Nacional, sino también por la nueva ley.

Algo similar ocurría con la ley 24.051, y ello sin perjuicio de la total vigencia del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado por ley 23.922 (Adla, LI-B, 1728).

Resulta necesario aclarar que la nueva ley, con un criterio diferente al de la Ley 24.051, conforma al conjunto de residuos que se encontrarán bajo su régimen en función del criterio "origen".

Es decir que —al menos a los efectos de la gestión de los residuos— ya no hablaremos de residuos "peligrosos" sino de residuos "industriales" o "de actividades de servicio". A su vez deberán ser clasificadas según "niveles de riesgo" en residuos de riesgo bajo, medio y alto, y aún de riesgo "nulo", de acuerdo a lo establecido en el art. 26 de la ley citada.

Pareciera entonces que no todos los residuos alcanzados por la norma representan un peligro para el medio ambiente o la sociedad, como sería el caso de los residuos que, aún provinientes de la actividad industrial, hasta el presente se han gestionado siguiendo las pautas de manipulación, transporte y disposición de los residuos domiciliarios. Esto nos hace pensar que la clasificación en los distintos niveles de riesgo acunados por la norma implica una cuestión de trascendental importancia, que debería reflejarse también en lo atinente al transporte de los mismos. Numerosos aportes se han efectuado desde diversos sectores para delinear esta clasificación, la que deberá surgir de una concertación en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (6).

En relación al transporte interjurisdiccional de residuos la ley 25.612 plantea en su texto una norma curiosa al establecer que "Cuando el fuero de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean las normas de las partes intervinientes", agregando que "Las autoridades ambientales provinciales podrán determinar excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo y sólo sean utilizados como insumo de otro proceso productivo".

Decimos que se trata de una norma curiosa, porque a simple vista pareciera que años de dificultades jurídicas y prácticas en el tránsito interestadual de residuos peligrosos, para su posterior tratamiento y/o disposición final, no fueron suficientes para que el legislador concibiera una norma clara. Esta norma debió —aprovechando la ocasión de estar sentando un presupuesto mínimo— establecer una regla unívoca, que permitiera diseñar un plan para concretar una adecuada y racional gestión de los residuos industriales a nivel nacional.

Esta regla no es otra que la del libre tránsito interjurisdiccional de los residuos industriales, acotada por dos directrices básicas: los denominados principios de proximidad y suficiencia.

"Libre tránsito" no implica un deambular sin control, sino la legalidad del ingreso y transporte de residuos entre las diferentes jurisdicciones, de un traslado documentado a través de un manifiesto (en los casos que corresponda, de acuerdo al nivel de riesgo del residuo), del que

surjan los datos identificatorios del generador, transportista y operador, y consecuentemente, sus responsabilidades.

Por su parte, los conceptos de proximidad y suficiencia representan un preciso límite al eventual abuso de la regla del "libre tránsito", ya que de ella se deriva, en primer lugar, que ningún residuo debería viajar más de lo necesario poniendo en riesgo un área más extensa si tiene posibilidades de ser tratado en un sitio cercano al de su generación. En segundo, que tampoco deberá ingresar a una jurisdicción no apta para recibirlo, si la misma no cuenta con plantas habilitadas para su adecuada neutralización. Y finalmente, cuando existiendo esas plantas no existe capacidad física para recibirlo, almacenarlo en condiciones de seguridad y tratarlo en un período breve (7). Lo contrario significaría admitir la generación de nuevos y mayores riesgos, que deben ser evitados.

Creemos que estos son los ejes sobre los cuales debe resolverse la cuestión del transporte, y el consecuente tratamiento y disposición final de los residuos, no sólo porque estos ejes deberían resultar adecuados para una eficaz protección ambiental, sino porque también tienen el atractivo de respetar nuestra Carta Magna.

Una interpretación del art. 26 respetuosa de la Constitución Nacional debería partir de la base de que las provincias en su conjunto y debido al fundacional propósito de *constituir la unión nacional y promover el bienestar general para nosotros y para nuestra posteridad* (las "generaciones futuras" que menciona el art. 41 de la CN) deben afrontar de un modo racional y equitativo la gestión de los residuos generados por toda la sociedad.

¿Cómo realizar de otro modo el principio de equidad intergeneracional (8) consagrado en la ley 25.675, al cual debe adecuarse toda la legislación existente y futura, cualquiera sea el nivel de gobierno del que proceda? ¿Cómo cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y cooperación, también consagrados por la ley general del ambiente, si los estados provinciales, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación no actúan preventivamente y de manera conjunta, equitativa y racional en la gestión de los residuos industriales?

Volviendo al comienzo de nuestro análisis, otros interrogantes se imponen: A la luz de nuestra Constitución y de la ley 25.675, ¿podemos considerar que las prohibiciones constitucionales y legales de ingreso de residuos tóxicos o peligrosos existentes en distintas jurisdicciones se adecuan a sus postulados? ¿Respetan estas prohibiciones el art. 31 de la Constitución Nacional, relativo a la supremacía normativa de la constitución y las leyes dictadas en su consecuencia? ¿Respetan acaso estas prohibiciones los presupuestos mínimos fijados por la Ley 25.675, y observan el principio de congruencia? ¿Sus fundamentos otorgan razonabilidad al acto administrativo?

Pensamos que la respuesta a estos interrogantes es negativa, que por lo tanto las provincias y la Nación deberán revisar su legislación ambiental y "no ambiental" —ya que cualquier norma podría estar vulnerando principios y derechos de raigambre constitucional—, y que esta revisión debe emprenderse humildemente, tomando conciencia de que las sociedades cambian sus valores, y éstos se plasman en las leyes. Los cambios normativos tendrán por objeto realizar esos valores, en aras de lograr un

desarrollo sustentable, pensado éste como la integración y el equilibrio entre la dimensión social, económica y ambiental (9).

IV. ¿Cómo interpretamos entonces la exigencia de un convenio previo al ingreso de residuos, entre las jurisdicciones intervinientes, planteada por el art. 26 mencionado más arriba?

Creemos que debe interpretarse sin perder de vista que el tránsito de residuos y su ingreso a las jurisdicciones se encuentra permitido, apareciendo la exigencia del convenio como un recaudo en el que podrían cristalizarse los principios de proximidad y suficiencia, como un modo de resguardar las jurisdicciones locales. Esto implica que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires sólo podrían oponerse al ingreso de residuos de otras jurisdicciones en el caso de que la ausencia de capacidad tecnológica o física impida recibirlos, o que un operador ubicado más cerca del sitio de generación se encuentre en iguales condiciones de prestar el servicio de tratamiento o disposición final requerido.

Podría tratarse de un convenio multilateral gestado en el ámbito del COFEMA, o de convenios regionales o interregionales, y aun de convenios bilaterales entre aquellas jurisdicciones en las cuales el tránsito de residuos es intenso —debido a la localización de generadores y operadores—, concebidos solamente como un modo de fijar las condiciones del ingreso, pero de ninguna manera prohibirlo.

Vale la pena aclarar que no sólo un plan nacional o regional de gestión de residuos industriales elaborado sobre estas bases protegerá a las distintas jurisdicciones de convertirse en un "polo" de tratamiento de residuos, sino también la propia normativa local con sus respectivas exigencias de uso del suelo, evaluación de impacto ambiental, protección de áreas y recursos naturales, control de vertidos, etc. Con esto queremos significar que sin duda habrá lugares que por su frágil o especial ecosistema, por su paisaje o por la existencia de un patrimonio histórico, arqueológico, etc., jamás admitirán en su entorno el transporte de residuos o la instalación de una planta de tratamiento; y es por ello que el Estado provincial deberá generar su normativa específica con el objeto de proteger estos recursos.

Esta potestad de legislar corresponde absolutamente a la jurisdicción local complementando y mejorando los presupuestos mínimos nacionales y en rigor de verdad, al dictar las normas protectoras la provincia no actuará sólo en beneficio de su población sino de toda la Nación, realizando en la práctica el deber constitucional de preservar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Como vemos, se trata de un equilibrio entre el deber de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de contribuir solidariamente en la gestión de los residuos generados en todo el territorio nacional y el derecho de cada una de esas jurisdicciones a proteger su población y su entorno. Sin duda existe un punto intermedio en el cual pueden convivir ambos intereses, si tenemos en cuenta que evidentemente tendremos que tratar nuestros residuos (y ello implica el traslado hacia el lugar de tratamiento) no ya por una imposición legal, sino por una cuestión de supervivencia.

Llegar al "convenio" que plantea el art. 26 exigirá que los gobiernos de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires comprendan la vital importancia de que los residuos generados a lo largo y ancho del país sean tratados y dispuestos de modo tal de evitar daños al ambiente y a las personas, puesto que ese es el mandato del art. 41 de la Constitución Nacional cuando pone en cabeza de todos el deber de preservar y conmina a las autoridades a *proveer* a la protección del derecho a gozar de un ambiente sano.

Este acuerdo implica un importante desafío para el COFEMA, llamado por las nuevas leyes de presupuestos mínimos a desempeñar un rol fundamental, a convertirse en el ámbito desde el cual se diseñarán las políticas ambientales con el consenso de todas las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación. Parece ser la oportunidad histórica para dejar atrás —al menos en materia ambiental— el "federalismo de imposición" (10) dando paso al de concertación. ♦

NOTAS

(1) Ver QUISPE MEROVICH, Carina; MURGIER, Angeles, "Prohibido el ingreso de residuos peligrosos - Algunas claves para la interpretación de las normas vigentes", Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley, Año 8, N° 5, Buenos Aires, noviembre de 2001.

(2) Ver ley 24.309, B.O. 31/12/93 (Adla, LIV-A, 89).

(3) Artículo 75, inc. 13 de la CN.

(4) Ver EKMEKDJIAN, Miguel Angel, "Tratado de Derecho Constitucional", t. IV, ps. 508-513, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997.

(5) Ver SABSAY, Daniel Alberto, "El Federalismo Argentino - Reflexiones luego de la Reforma Cons-

titucional", publicado en Agulla, Juan Carlos (comp.) Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades. Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, Buenos Aires, 1999, ps. 425-438; ver asimismo la Ley 24.309, B.O. 31/12/93, que estableció la necesidad de la reforma constitucional.

(6) Ver art. 7°, Ley 25.612.

(7) Estos principios aparecen plasmados en la legislación española (Ley 10/98 BOE 22/04/98, Título III, Capítulo II, art. 16).

(8) Según este principio, los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

(9) Ver WALSH, Juan Rodrigo; DI PAOLA, María Eugenia; GONZALEZ ACOSTA, Gustavo; LOPEZ, Hernán; ROVERE, Marta Brunilda; RYAN, Daniel E.; SABSAY, Daniel A., "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad", Capítulo I, "El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad", ps. 1-66, La Ley, setiembre de 2000; ver también GONZALEZ GUERRICO, Carlos, "Argentina: Un futuro sustentable para un país insustentable - Carta abierta a los Argentinos", Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley, Año X, N° 4, Buenos Aires, setiembre de 2003.

(10) SABSAY Daniel, DI PAOLA, María Eugenia, "El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente", Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo. Doctrina. Año 2002, 32 (47 y 54), Buenos Aires, La Ley.

Mecanismos para la aplicación de la Ley General del Ambiente

El caso del Municipio de Carpintería

ESCRIBE: MARÍA ESPERANZA ALONSO (*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Planteo del caso de estudio. — III. Breves comentarios de la Ley General del Ambiente. Cuestiones involucradas en el caso. — IV. Facultades del Estado. — V. Situación legal-institucional de la Provincia de San Luis y el Municipio de Carpintería. — VI. Obligaciones del Estado provincial y municipal. — VII. Posibles acciones de los vecinos frente a la omisión estatal. — VIII. Reflexiones finales.

I. Introducción

El presente artículo pretende analizar la existencia de herramientas extrajudiciales posibles y accesibles al ciudadano preocupado porque la protección de su derecho a vivir en un medio ambiente sano reconocido por la Constitución Nacional sea real. Para ello hemos tomado como punto de partida del análisis la experiencia de un problema ambiental real. Considerando la vía judicial como la última instancia a seguir, luego de que los mecanismos de protección y prevención del daño ambiental fallaron o no fueron suficientes para ello. El móvil en la elección del tema ha nacido a partir de la preocupación de vecinos de una pequeña localidad del noreste puntano por la construcción de un barrio cerrado en plena Sierra de los Comechingones.

II. Planteo del caso de estudio

En la localidad de *Carpintería* del Departamento de Junín de la Provincia de San Luis, a inicios del año 2003, comenzaron las obras de construcción de un barrio cerrado en pleno faldeo de las Sierras de los Comechingones por la empresa C.S.A. El emprendimiento inmobiliario se estaría ejecutando dentro del Parque Provincial *Presidente Perón*, creado por la Ley Provincial 2396 que prohíbe crear nuevos pueblos o realizar urbanizaciones (loteos) de propiedades particulares dentro del parque sin la previa autorización del Poder Ejecutivo (art. 5°). Asimismo, por razones climáticas, en determinados meses del año la zona sufre de desabastecimiento de agua y el futuro complejo probablemente demandará el servicio del recurso para abastecer el uso no sólo de sus residentes sino también para servir las necesidades del hotel, de la pileta de natación, la cancha de golf, la laguna artificial y el desarrollo de ecoturismo según consta en el cartel ubicado en la entrada del predio. Frente a esta amenaza, una organización no gubernamental de la región recibió numerosos reclamos de vecinos de la localidad mencionada, preocupados porque la empresa no habría realizado una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y estudios de alternativas existentes para prevenir posibles daños y mitigar el impacto negativo en la biodiversidad del ecosistema montañoso y la probable afectación al abastecimiento de agua, afectando en última instancia su calidad de vida.

Movidos por un interés común los vecinos de *Carpintería* y la ONG elaboraron una estrategia de acción. Se enviaron cartas documento dirigidas a autoridades locales y provinciales competentes en el tema exigiéndoles la aplicación de la normativa provincial, local, la Ley General del Ambiente (LGA) (1) y la Cons-

titución Nacional. Asimismo, junto con habitantes de los pueblos vecinos, se convocó una reunión en la que el Gobierno Provincial, a través de un representante, anunció la decisión de ordenar la suspensión de la ejecución de las obras de la empresa hasta tanto se realizase el debido procedimiento de EIA ordenado por la LGA. Paralelamente a estas acciones se inició una fuerte campaña informativa a través de los medios de comunicación locales. Si bien la incidencia ciudadana logró que las autoridades provinciales viajaran a la localidad a los fines de instar a la empresa a cumplir con la realización de la EIA, la acción de los vecinos se vio desvanecida, pues la empresa habría continuado la ejecución de las obras a pesar de la comunicación provincial.

A mediados de este año los vecinos tomaron conocimiento, sin que alguna autoridad les comunicara oficial y formalmente, de la presentación por parte de la empresa de la EIA y la correspondiente declaración de impacto ambiental expedida por la autoridad competente aprobando el proyecto. Tampoco los vecinos habrían sido convocados por la autoridad provincial a los fines de participar en la etapa de evaluación de los resultados del EIA previo a la declaración de impacto ambiental. En consecuencia, no se aplicó la LGA en cuanto a la exigencia de una instancia de participación ciudadana en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

III. Breves comentarios de la Ley General del Ambiente. Cuestiones involucradas en el caso

Repasaremos distintos conceptos y cuestiones involucradas en el caso a la luz del nuevo marco legal ambiental existente a partir de la sanción de la LGA. La doctrina ha calificado a la LGA como una *ley mixta*, debido a que regula aspectos relativos a los presupuestos mínimos de protección ambiental, como así también vinculados al daño ambiental. (2)

La LGA tiene aplicación en todo el territorio del país. En este sentido, la Nación dicta las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental mientras la aplicación de las mismas corresponde a las autoridades competentes en materia ambiental dentro de las jurisdicciones provinciales. La LGA en el art. 8° enumera distintos instrumentos de política y gestión ambiental, entre ellos *la ordenación ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental*.

La LGA en el art. 8° enumera distintos instrumentos de política y gestión ambiental,

entre los que se encuentran *la ordenación ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental*.

La necesidad de técnicas de ordenación del territorio no es una novedad, siempre existió. Pero quizás la urgencia de contar con políticas de ordenación y planificación territorial no era tan evidente como lo es hoy si queremos que nuestras regiones y provincias implementen un modelo de desarrollo sustentable y la calidad de vida de sus habitantes sea una realidad. En este sentido, la planificación urbana con plena participación de su comunidad es crucial.

Si bien en principio la planificación territorial es competencia de los municipios, desde el punto de vista fáctico la realidad de los gobiernos locales argentinos es dispar, pues no todos tienen Códigos de Planificación Urbana, y respecto de los que sí tienen habría, que analizar cómo juega el mismo a la luz de la LGA. En este sentido, y desde el punto de vista preventivo ¿qué respuestas puede dar la ley frente a situaciones como la del Municipio de *Carpintería*, a los fines de evitar o minimizar los daños al medio ambiente que proyectos como el descrito podrían producir si el Estado no ejerce el poder de policía que le corresponde y no toma las medidas preventivas necesarias para minimizar el impacto ambiental?

IV. Facultades del Estado

Es necesario tener en cuenta que el disfrute y disposición del derecho de propiedad tiene límites y restricciones con fundamento en que los derechos no son absolutos (art. 1071 Cód. Civil). Cuando los que están en juego son derechos difusos como lo es la preservación del medio ambiente, el Estado tiene facultades para intervenir en la edificación y el uso del suelo, imponiendo restricciones al dominio privado en el interés público (art. 2611 Cód. Civil, art. 41 CN).

Si bien el derecho administrativo es de naturaleza local, correspondiendo a las provincias y municipios reglamentar el ejercicio del derecho de propiedad (arts. 121 y 122 CN), (3) hoy no puede desconocerse la normativa ambiental aplicable, considerando la transversalidad del derecho ambiental.

Las restricciones a la propiedad privada a través de la función administrativa local se expresan a través de la función administrativa urbanística, que es un aspecto de la actividad o función administrativa en general dado el carácter no absoluto de los derechos (arts. 14, 17, CN, y 2611, CC). (4) Ahora, el art. 10 de la LGA establece el proceso de

ordenamiento ambiental, el cual debe como mínimo:

1. tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional;

2. asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas;

3. garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento; y

4. "promover la participación social", en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos la ley establece considerar en forma prioritaria una serie de factores enunciados en la norma.

Si bien es competencia de los gobiernos locales o provinciales, según el caso, dictar sus códigos de planeamiento urbano, entendemos que los mismos deben adecuarse a los presupuestos mínimos establecidos por la LGA para esta materia.

El Municipio de *Carpintería* tiene un Plan Regulador de Ordenamiento Urbano (PROU). (5) El mismo fue el resultado del reclamo de algunos vecinos debido al proyecto inmobiliario de la empresa C.S.A. Si bien el mismo no deja de ser una iniciativa positiva, desde sus inicios habría comenzado mal al no haber dado cumplimiento a uno de los requisitos mínimos del procedimiento establecido por la LGA que establece que "la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados" (art. 21). Además, se estaría violando el derecho de acceso a la información ambiental, con raigambre internacional, y reconocido por la LGA en sus arts. 2° (inc. i) y 16 y la recientemente sancionada ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA), (6) que en su art. 3° establece que el acceso a la información ambiental será libre y gratuito. En ese sentido, el Municipio de *Carpintería* estaría violando este derecho debido a que para acceder al proyecto de PROU se debió pagar al mismo el precio de cincuenta pesos (\$ 50), monto que excede, a nuestro criterio, los gastos administrativos de los cuales habla la LAIPA. Tampoco se puede acceder al mismo, realizando fotocopia a costa de uno, sino que el vecino se ve obligado a comprarlo en su integridad.

NOTAS

(*) María Esperanza Alonso es abogada y asistente en Política Ambiental y Contaminación del Área de Investigación y Capacitación de FARN.

(1) Ley General del Ambiente 25.675 (B.O. 28/11/2002 —Adta. LXIII-A, 4—).

(2) SABSAY, Daniel Alberto y DI PAOLA, María Eugenia, (2002). "El federalismo y la nueva ley general del ambiente". Anales de Legislación Argentina. Boletín Informativo N° 32. Buenos Aires: La Ley (ps. 47-54).

(3) DROMI, Roberto, (1997). "Ciudad y Municipio. Buenos Aires", Ediciones Ciudad Argentina, p. 222.

(4) DROMI, Alberto, op. cit. p. 123.

(5) Ordenanza 19 - M.C. 2003. Municipalidad de *Carpintería*. Folio 01.

(6) Ley 25.831 (B.O. 04/01/2004 —Adta. LXIV-A, 73—).

V. Situación legal-institucional de la Provincia de San Luis y el Municipio de Carpintería

En relación al marco normativo de nuestro interés, la Constitución puntana en el art. 47 reconoce el derecho de todo habitante a un ambiente sano y saludable. En cuanto a usos del suelo se refiere, la Provincia ha adherido a las leyes nacionales 22.428 de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (1981) (Adla, XI-C, 2427) y 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal (1948) (Adla, VIII, 178). Pero no tiene una ley marco (7) de Evaluación de Impacto Ambiental (8).

Si bien el Municipio de Carpintería tiene el PROU, como ya se ha visto su elaboración no fue participada. Asimismo, existe una escasa participación de la comunidad en las instituciones públicas, por falta de espacios institucionales, el PROU y la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por C.S.A. ilustran lo que venimos diciendo.

Respecto al marco institucional, los gobiernos locales son autónomos pero hay distintas categorías según las facultades y atribuciones de los mismos. No hay una autoridad ambiental unificada a nivel provincial ni municipal que se conozca o sea clara y de fácil acceso para el ciudadano.

VI. Obligaciones del Estado provincial y municipal

Visto en breve el escenario jurídico-institucional reinante en la Provincia de San Luis, por un lado, y la falta de respuesta de parte del gobierno provincial y municipal en el caso de Carpintería por el otro, veamos cuáles son las posibles herramientas accesibles a los vecinos de Carpintería a los fines de proteger su derecho a un ambiente sano.

El municipio de Carpintería tiene que aplicar la LGA, cumpliendo de esta manera con la manda constitucional que, por un lado, en el art. 41 establece que la autoridad deberá preservar el ambiente y, por el otro, de la competencia para dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental corresponde a la Nación, mientras que las provincias pueden dictar normas complementarias a aquéllas. En este sentido, las provincias y los municipios deben aplicar en su jurisdicción las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. Ahora, en función de la LGA ¿a qué están obligados los actores involucrados frente a la construcción de un barrio cerrado dentro de un Parque Provincial como en el caso que estamos analizando?

El municipio debe aplicar y hacer cumplir la normativa ambiental nacional, provincial y local vigente. En el ámbito provincial, en líneas generales, ha de considerarse: la Constitución Provincial (art. 47); la ley 2396 (14/9/53) del Parque Provincial Presidente Perón;

(9) y el Código de Aguas de la Provincia (ley 5122—Adla, LVII-D, 5261—), que establece la obligatoriedad de realizar un Estudio de Impacto Ambiental previo a otorgarse el permiso de uso del recurso por parte de la autoridad provincial competente. En el caso, aparentemente este procedimiento no se habría cumplido aún. En el ámbito municipal: considerar el convenio intermunicipal, firmado por varios municipios de la región incluido el que estamos comentando, con el fin de establecer un *Cordón Biológico* en el faldeo oeste de la *Sierra de los Comechingones*.

Los responsables del proyecto, por su parte, deben presentar ante el Municipio el proyecto de construcción para obtener la habilitación del mismo en cumplimiento de las ordenanzas locales y la normativa ambiental provincial correspondiente. Asimismo, deben presentar el estudio de impacto ambiental con el contenido mínimo establecido por la LGA a los fines de obtener el permiso de construcción definitivo expedido por el municipio, dando cumplimiento a lo establecido por la LGA.

VII. Posibles acciones de los vecinos frente a la omisión estatal

Los vecinos dispondrían de las siguientes alternativas:

a) efectuar la denuncia correspondiente ante las autoridades locales y provinciales competentes para que ejerzan el poder de policía que les corresponde según sus funciones;

b) ante la falta de respuesta de las autoridades, realizar una denuncia ante el Defensor del Pueblo provincial y, frente a la falta de respuesta del mismo, solicitar la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, anexando al mismo los antecedentes del caso y manifestando en el pedido que se presentó una queja ante el Defensor del Pueblo local sin respuesta a la fecha (10);

c) optar por la vía judicial por omisión de la autoridad en actuar, a través de una *acción de amparo*. (11) Ahora, la dificultad de esta vía para la defensa de los intereses difusos estarían a cargo del accionante si el amparo fuera rechazado (12). Situación que dificultaría al vecino el acceso a la justicia a diferencia de lo que prevé la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la cual la acción de amparo tiene carácter gratuito (13).

Ahora, cabe destacar que en función del marco legal ambiental establecido por la LGA, el procedimiento local debe adaptarse a lo contemplado por la misma. Asimismo, el art. 30 dice que "todo" vecino por vía del amparo colectivo podría pedir el cese de la actividad generadora de daño ambiental hasta tanto se realice la EIA correspondiente. El art. 27 y siguientes de la ley regulan la cuestión del daño ambiental de incidencia colectiva. La misma define el daño ambiental como *toda alteración relevante*. Se refiere a una modificación negativa del ambiente, sus recursos, el equi-

librio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos. Caracterizándose el bien colectivo por la indivisibilidad de beneficios, el uso común, la no exclusión de beneficiarios, el uso sustentable y el status normativo (14). Por la envergadura del proyecto descrito en el *alteración relevante* del medio ambiente, más aún si se considera la vulnerabilidad de los ecosistemas de montaña.

Frente al hecho de que muchas veces la falta de recursos económicos puede ser un obstáculo para la defensa de los derechos difusos previsto en la LGA ¿podría dar una respuesta ante la falta de acción de las autoridades locales? El art. 4º de la ley reza: "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".

Recordemos que el *principio de subsidiariedad* pregona que el nivel de gobierno superior realice las actividades que el nivel inferior puede realizar de manera eficaz. En este sentido, las actividades deben ser realizadas por el nivel de gobierno donde se realicen a ser ejecutadas. En cuanto a su aplicación, el principio posee dos aspectos: uno positivo y otro negativo. En donde el positivo significa que el Estado Nacional tiene la obligación de colaborar, en tanto que la intervención de la autoridad nacional debe ejercerse sólo cuando sea necesario, mientras que el aspecto negativo implica que la autoridad debe abstenerse de asumir funciones que puedan ser cumplidas de manera eficiente por los particulares (15).

Ya en el ámbito práctico, ¿qué vías de acción extrajudicial existen en un estado de derecho cuando uno de los niveles de gobierno omite ejecutar con efectividad la función que le ha sido encomendada por ley? En materia ambiental, ¿qué soluciones podría dar el *principio de subsidiariedad* establecido por la LGA?, ¿podrían los vecinos de Carpintería pedir su aplicación?, ¿y ante quién? Consideramos que el principio de subsidiariedad podría ser una herramienta útil a través de la cual los ciudadanos puedan invocar ante la Autoridad Ambiental un Municipio y/o la autoridad provincial competente no cumplen con sus deberes para que aquélla "subsidiariamente" accione ante la omisión del municipio y el Estado provincial. El principio sería una opción ante la omisión de actuar del Estado municipal y/o provincial como instancia alternativa a la vía judicial. Finalmente, la aplicación del principio debería ser flexible a los fines de dar una respuesta inmediata.

VIII. Reflexiones finales

Del análisis del caso de Carpintería se desprenden varias reflexiones y recomendaciones, a saber:

- Se observó la falta de conocimiento de los vecinos acerca de los mecanismos existentes y

posibles para defender los derechos difusos sin tener que contar con recursos económicos para afrontar el costo de una acción ante la justicia provincial. En este sentido, sería auspicioso que la Provincia adecuara su normativa en este aspecto considerando el antecedente de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

- En materia ambiental lo esencial es prevenir el daño al ambiente. El derecho a un ambiente sano, reconocido por la Constitución Nacional, es un derecho-deber. Por un lado obliga al Estado a arbitrar todos los medios y políticas necesarios para la protección del medio ambiente y el uso sustentable de sus recursos naturales, y por el otro exhorta a los ciudadanos una participación activa exigiendo al Estado el ejercicio del poder de policía que le compete en la materia. Sólo así este derecho será real.

- El derecho de propiedad no es absoluto. Una serie de restricciones al dominio surgen cuando estamos en presencia de proyectos, que comprometen recursos naturales como sucedería en el caso que hemos analizado. En ese sentido, una restricción al dominio lo plantea el uso de herramientas de gestión territorial. La planificación territorial es fundamental a los fines de proteger ecosistemas sensibles como lo son los montañosos. Considerando que el *boom* inmobiliario producido en el Municipio de Carpintería se está repitiendo en los municipios vecinos, sería oportuno que por medio de un Convenio Intermunicipal los gobiernos locales ubicados a lo largo de las Sierras para aplicar una política coordinada y tener códigos de ordenamiento territorial que hayan sido participados en su etapa de elaboración y sean sustentables en el tiempo a los fines de proteger y hacer un uso racional del recurso y los servicios ambientales que brindan las Sierras de los Comechingones.

- Hemos dejado abierto para el debate y un análisis más profundo la posibilidad de que el *principio de subsidiariedad* previsto en la LGA pueda ser un instituto viable a los fines de exigir a las autoridades competentes que ejerzan el poder de policía en materia ambiental antes de que el daño ambiental se produzca. En este sentido, sería auspicioso que el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) se estableciera de manera consensuada un procedimiento ágil ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a los fines de hacer operante el principio de subsidiariedad.

- Finalmente, es oportuno destacar que actualmente los legisladores provinciales se encuentran realizando la revisión de toda la legislación vigente en la Provincia de San Luis. (16) En ese sentido, sería conveniente que se realizaran las consultas pertinentes a fin de adecuar la legislación ambiental provincial a lo establecido por la LGA y las normas sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental (17). ♦

NOTAS

(7) <http://www.medioambiente.gov.ar/sian/sanluis/default.htm> (visitada el 05/10/04).

(8) Fuente: Página Web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación www.medioambiente.gov.ar/calidad/programas/impacto/provinciales.htm (visitada el 05/10/04).

(9) Art. 5º: "Está prohibido crear nuevos pueblos o realizar urbanizaciones (loteos) de propiedades particulares". El art. 7º remite a las sanciones previstas por la ley 13.273 sobre riqueza forestal (sancionada: el 25/11/48 y promulgada: el 30/11/48) para las infracciones a esta ley.

(10) Artículos 42 y 86 de la Constitución Nacional.

(11) Constitución Provincial: art. 45 acción de amparo. Art. 43 de la C.N. acción de amparo.

(12) Ley 5054 (B.O. 03/12/95), art. 16 "las costas serán a cargo del accionante si la acción de amparo fuera rechazada, y de la persona, entidad o autoridad contra quien se dirige, en caso de que acción proceda".

(13) Art. 14 Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo (...).

(14) LORENZETTI, Ricardo Luis, "Responsabilidad colectiva, grupos y bienes colectivos", LA LEY, 1996-D, 1058. Citado por CAFFERATTA, Néstor, en "Daño ambiental colectivo y proceso civil colectivo - Ley general del ambiente 25.575 (Adla, LXII-C, 2852): compendio de reformas sustantivas y formales". Artículo publicado en Revista de Responsabilidad Civil y Seguros. LA LEY, Año V, Nº 11, marzo-abril de 2003.

(15) El CAFFERATTA, Néstor A., "Ley 25.575 General del Ambiente. Comenta, interpretada y concordada". DJ, 2002-3, 1133, Boletín del 26 de diciembre de 2002.

(16) Ley provincial 5382 (Adla, LXIII-D, 4749).

(17) Ley 25.612 (Adla, LXII-D, 3965) - Gestión Integral de Residuos (B.O. 29/07/2002), Ley 25.670 (Adla, LXII-E, 5115) - Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs (B.O. 19/11/2002), Ley 25.688 (Adla, LXIII-A, 16) - Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (B.O. 03/01/2003), Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O. 07/01/2004).

Ley 25.926 - Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O. 25/01/04).

Mecanismos de participación en el derecho público de las provincias patagónicas

ESCRIBE: MARÍA DEL CARMEN GARCÍA (*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Río Negro. — III. Chubut. — IV. Santa Cruz. — V. Tierra del Fuego.

I. Introducción

Este artículo tiene por objetivo acercarnos a la realidad del derecho público provincial en materia de mecanismos de participación pública.

Decimos acercarnos a nuestra realidad porque vamos a considerar la normativa existente y su aplicación efectiva. Estamos colaborando en el programa *Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera para la Conservación de la Biodiversidad* de la Fundación Patagonia Natural, con sede en la ciudad de Puerto Madryn. Este programa abarca las provincias patagónicas de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, por tanto queremos circunscribir esta breve reseña a las mencionadas provincias. Ello nos permitirá trabajar sobre realidades conocidas a través de actividades de capacitación en 14 municipios, tomando contacto personal con autoridades municipales y provinciales.

Este análisis tiene la intención de detectar la existencia o ausencia en el texto constitucional de disposiciones consagradoras de los principios propios de la democracia participativa, las nuevas formas de participación o democracia semidirecta, y los derechos de libre acceso a la información (como complemento necesario de la participación popular). Luego compararlo con la realidad a fin de establecer su efectivo cumplimiento.

Comenzaremos con el encuadre constitucional de la temática en las cuatro constituciones antes mencionadas, para luego referirnos a las leyes específicas. También mencionaremos la situación en algunos municipios, con especial referencia a la carta orgánica y las ordenanzas locales.

En términos sencillos podemos decir que los textos constitucionales abordan de una manera similar la temática de los recursos naturales y del medio ambiente, destacando la necesidad de su regulación participativa.

En este orden de ideas, los textos constitucionales referidos consagran el referéndum, la consulta, la iniciativa y la revocatoria popular. Todos ellos reconocen el derecho de libre acceso a la información.

En un todo de acuerdo con la consagración de los derechos colectivos, las constituciones que comentamos reconocen la acción de amparo colectivo en el ámbito provincial, acción que deberá regirse por términos breves que aseguren la efectividad y vigencia de los derechos reconocidos.

La autonomía de los municipios de cada una de estas provincias está consagrada en el capítulo del régimen municipal. Todas ellas, en un todo de acuerdo con los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional, reconocen la autonomía plena de los municipios que cumplan determinadas condiciones, los llamados municipios de carta o convención.

Así, la Constitución de Río Negro impone a los municipios la obligación de asegurar los derechos de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.

En esta materia, los diversos municipios de la Provincia de Río Negro que han dictado su Carta Orgánica, entre ellos Viedma en su calidad de ciudad capital de la provincia (01/01/90) y San Antonio Oeste (11/01/90), han consagrado además de la iniciativa, la consulta y la revocatoria, la audiencia pública.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, en la ciudad de Viedma acaba de sancionarse la ordenanza de audiencias públicas, que entrará en vigencia en abril de 2005. En San Antonio Oeste existe una ordenanza de audiencia pública de junio de 1999 que aún no ha sido utilizada, es decir, el municipio aún no posee la experiencia de la realización de una audiencia pública. El contacto directo con las autoridades municipales y los vecinos nos permiten decir que esta instancia de consulta en el proceso de toma de decisiones de competencia municipal aun no es conocido a pesar de existir la norma legal.

II. Río Negro

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental 3266/99 (Adla, LIX-B, 2370) exigía la audiencia pública de los interesados y afectados en el lugar de emplazamiento del proyecto. Esta ley ha sido modificada por la 3335 (Adla, LX-A, 1210), transformando el requisito de la audiencia en facultativo.

En caso de convocarse a audiencia pública se utiliza el procedimiento de la ley provincial 3132/97 (Adla, LVII-E, 6440) y su reglamentación.

En la actualidad existe una gran preocupación en la ciudad de San Antonio Oeste por las consecuencias ambientales del funcionamiento de la planta de ALPAT. La Provincia y el Municipio están considerando la convocatoria conjunta a una audiencia pública, y dada la magnitud de los intereses involucrados y la sensibilización de los vecinos, evalúan la posibilidad de llevar adelante todo el procedimiento con el monitoreo externo de alguna ONG de reconocida actuación en la materia.

La Ley de Audiencias Públicas 3132/97 en sólo cinco artículos consagra la posibilidad de la convocatoria a audiencias públicas en el procedimiento legislativo con el objeto de analizar iniciativas parlamentarias. Se trata de audiencias legislativas. Sin embargo, como ya hemos expresado, sus normas se utilizan también en caso de estudios de impacto ambiental (EIA) en el ámbito del poder administrador.

Como se advierte, si bien el derecho público de Río Negro consagra mecanismos de participación, en algunos casos habría que actualizar sus disposiciones. Pero fundamentalmente nos parece que se hace necesario divulgar el texto de las diversas normas con las que se pueden abrir estos espacios de participación desde los gobernantes. Esta capacitación y concientización llevada a toda la comunidad permitiría también promoverlos desde la ciudadanía.

III. Chubut

Seguimos con nuestro recorrido por las provincias patagónicas alcanzadas por el proyecto y nos detenemos en Chubut, donde nos adelantamos a decir que se ha desarrollado intensamente la participación en temas ambientales. Varios municipios han dictado su Carta Orgánica en ejercicio de la autonomía plena que le reconoce su constitución provincial. Cuando recorremos sus leyes provinciales y ordenanzas municipales, el panorama resulta alentador.

La ley de evaluación de impacto ambiental de la provincia del Chubut exige la audiencia pública como una instancia obligatoria dentro del procedimiento previo a la aprobación del EIA por la autoridad de aplicación. Se trata por tanto de una Audiencia Administrativa.

Teniendo en cuenta que todo proyecto, actividad u obra —públicos o privados— capaces de degradar el ambiente "deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental", queda garantizada la participación pública en todo emprendimiento que pueda afectar el ambiente.

Un breve análisis de la norma y su decreto reglamentario nos permite identificar la preocupación del legislador por asegurar una publicidad suficiente de la convocatoria y el ejercicio del derecho a la información en cuanto a los antecedentes que se someten a audiencia. Disposición que debe interpretarse en armonía con la ley de libre acceso a la información 3764/92 (Adla, LXIII-E, 5851), aplicable al procedimiento de evaluación en cuanto garantizan el libre acceso a la información y establecen responsabilidades para los funcionarios encargados de brindarla.

Si bien la audiencia pública no tiene efecto vinculante, la obligatoriedad del análisis de la documentación acompañada por el responsable del proyecto en la audiencia pública, garantiza la racionalidad o causa del acto administrativo.

El procedimiento asegura a los participantes que sus opiniones serán tenidas en cuenta al momento de adoptar la decisión administrativa.

La Ley de Libre Acceso a las Fuentes de Información y Publicidad de los Actos de Gobierno 3764/92 reconoce el derecho a solicitar y recibir información referida a los actos de gobierno provincial, entes descentralizados o autárquicos, y municipios, incluyendo asimismo las tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial. A pesar de la amplitud de sus términos, la reglamentación realmente la limita.

El ejercicio pleno de este derecho por todos los ciudadanos permitirá una auténtica participación. Es indudable que el estar informado permite a los ciudadanos activos interesados en la cosa pública formar parte de los procedimientos o instrumentos formales como los no formales.

Algunos municipios de Chubut, en ejercicio de su autonomía, han dictado sus cartas orgánicas. Comodoro Rivadavia sancionó la suya en el año 1989, en cumplimiento de sus disposiciones ampliamente receptivas de las diversas formas de democracia participativa, y

sancionó y promulgó la ordenanza 7034/00 que reglamenta la audiencia pública.

La ciudad de Trelew también ha sancionado su Carta Orgánica, pero aún no se han reglamentado los mecanismos de participación.

Un caso interesante y alentador es el de la ciudad de Puerto Madryn, donde el 31 de mayo de 1995, después de un interesante proceso de capacitación realizado por la Fundación Patagonia Natural y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), se reunió la Convención Constituyente para redactar la Carta Orgánica. De resultados de este proceso se incorporaron mecanismos de democracia semidirecta, derecho de iniciativa, revocatoria de mandato, referéndum, consulta popular y audiencia pública, esta última reglamentada por la ordenanza 1640 del 30 de agosto de 1996. Este acompañamiento del proceso de institucionalización del mecanismo ha contribuido a su aplicación efectiva y se puede asegurar que para los vecinos de Madryn, la audiencia pública es un espacio eficaz y válido para hacer conocer sus opiniones sobre temas ambientales y de interés general de la comunidad. Su utilización permanente demuestra que, a pesar de no ser vinculante, implica una posibilidad cierta de integrar y hasta corregir decisiones del municipio, teniendo en cuenta las opiniones de la gente.

Como comentario general podemos decir que en esta provincia se está avanzando en la implementación de estos mecanismos. Pero a excepción de Comodoro y Madryn, los demás municipios están dando sus primeros pasos, a tal punto que Rawson, capital de la provincia, se encuentra actualmente en proceso de sanción de su Carta.

Creemos que trabajando intensamente en la concientización y capacitación, todos podrán definir su forma peculiar de vivir la democracia.

IV. Santa Cruz

La Provincia de Santa Cruz nos enfrenta ante un caso muy especial, ya que si bien por su Constitución se reconoce autonomía plena a los municipios con más de 2.000 habitantes, ninguno de ellos ha ejercitado esta capacidad. Veamos por tanto la situación en la Constitución Provincial. En el capítulo del régimen municipal, reconoce autonomía institucional para los que dicten su Carta Orgánica Municipal. Sin embargo, actualmente todos los municipios se rigen por la Ley Orgánica Municipal. Es de desear que próximamente se dicten sus cartas orgánicas y las ordenanzas que permitan incorporar este elemento participativo a la democracia representativa.

V. Tierra del Fuego

En este recorrido vamos a concluir con el comentario de la situación en la más joven de las provincias argentinas y en especial su capital, la Ciudad de Ushuaia.

En la Ley General del Ambiente, en el título Disposiciones Especiales, luego de regular los diversos elementos que integran el ambiente, dedica dos capítulos al impacto ambiental y las audiencias públicas como requisito obligatorio para otorgar la aprobación del informe de EIA.

(*) María del Carmen García, abogada, capacitadora de FARN, integrante de la cátedra de Derecho Constitucional de la UBA.

Establece la obligación de presentar un estudio e informe de evaluación de impacto ambiental en todas las etapas de desarrollo de cada proyecto y del impacto del ambiente sobre el proyecto.

En los casos de EIA obligatorio, la Autoridad de Aplicación deberá convocar a una audiencia pública con la finalidad de integrar el acto administrativo con la opinión de funcionarios, asociaciones intermedias, representantes del sector privado y en general integrantes de la comunidad.

Como corolario de esta normativa específica se impone al Estado provincial promover acciones tendientes a la concientización y participación de la población en todo lo referido a la temática ambiental.

Un comentario especial le reservamos al municipio de Ushuaia, la ciudad capital de la provincia. Ha sancionado su Carta Orgánica el 28 de marzo de 2002, utilizando una técnica legislativa analítica y detallista.

Consagra el derecho al ambiente y el deber de preservarlo con un profundo sentido participativo. Esto es así desde su elaboración, ya que los convencionales constituyentes

redactaron sus artículos en forma participativa a través del intercambio de ideas con los vecinos. Así surgió la Comisión de Información y Debate que se incluyó como mecanismo de participación en el articulado de la Carta, para el tratamiento de los proyectos de ordenanza.

Podemos decir que sus disposiciones son de avanzada en materia de formas de participación. Se contemplan una variedad de herramientas como el presupuesto participativo, la audiencia pública, su obligatoriedad en el procedimiento de EIA y en el procedimiento de doble lectura. Asimismo, la iniciativa popular, la consulta, el referéndum, la defensoría del vecino, la revocatoria de mandato, las asociaciones vecinales electivas y la participación de ONG en los consejos de planeamiento estratégico y urbano.

Resulta alentadora la existencia de ordenanzas que regulan y hacen operativa la mayoría de estos institutos. La audiencia pública fue reglamentada por ordenanza de abril de 2003 y utilizada para la primera audiencia celebrada el 2 de mayo a fin de reglamentar el sistema electoral para intendente y concejales.

También se encuentra vigente la ordenanza de Defensor del Vecino con un interesante sistema de elección que incluye una primera etapa de inscripción de postulantes a los que se exige reunir una serie de requisitos que tienen que ver con la idoneidad. Una segunda etapa que consiste en la reunión de por lo menos el aval del 2% del padrón electoral, para integrar el listado de provisorio de postulantes. Listado que será sometido a un período de impugnaciones. Una vez resueltas se procede a la evaluación de los postulantes teniendo en cuenta los antecedentes, los resultados del examen de idoneidad y la presentación personal y proyecto de trabajo que cada uno de los candidatos realice en la audiencia pública especial, que se deberá convocar para dicho fin. Finalmente, el Concejo Deliberante designa al Defensor del Vecino en sesión especial dentro de los 30 días de elevación de la terna para su consideración.

El libre acceso a la información también está reconocido como derecho con carácter amplio a toda persona, sin necesidad de fundamentar el pedido ni abonar aranceles (ordenanza 2474/02).

Queremos mencionar la importancia de la actuación de dos ONG de Ushuaia, Compro-

miso Ciudadano y Finis Terrae, que trabajan permanentemente en la capacitación, implementación y concientización a fin de que estos mecanismos, en primer lugar, estén bien regulados y, en segundo, se conviertan en una nueva forma de vivir y mejorar la democracia.

Otros municipios, como el de Río Grande, aún no han dictado su Carta Orgánica, pese a lo cual está vigente una ordenanza de audiencia pública, la 1698/02. No obstante, esta ordenanza es absolutamente desconocida por los vecinos, que por lo tanto también desconocen la existencia de este mecanismo en el ámbito del municipio y las posibilidades que su utilización les brindaría.

Como cierre de nuestro comentario queremos decir que el derecho público provincial ha sido pionero en el reconocimiento de mecanismos de participación. Hoy estos mecanismos han llegado al ámbito nacional y a la Ciudad de Buenos Aires. En todos los casos se hace necesario mejorar las normas y sobre todo capacitar, divulgar su existencia y su mecanismo. En una palabra, trabajar por una ciudadanía informada, capaz y comprometida. ♦

Visita del Sr. Michael Stahl

A mediados de septiembre nos visitó el Sr. Michael Stahl, director de la Oficina de Cumplimiento de la Normativa Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. y miembro del grupo de expertos sobre Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental de la Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de las Normas Ambientales (INECE, por su sigla en inglés), en el marco del Programa de Visitantes de la Embajada de EE.UU. en Argentina.

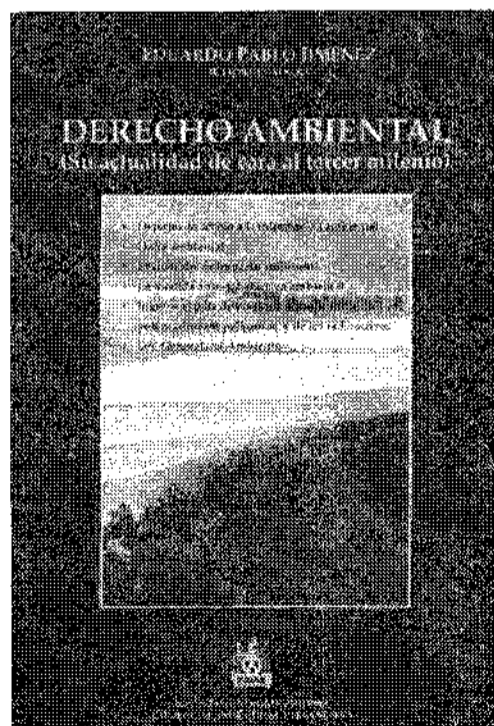
Mantuvo reuniones con el equipo de trabajo de FARN en la temática de Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la

Normativa Ambiental, y realizó presentaciones en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el Congreso de la Nación (con la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Senadores y la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados), y en la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, el Sr. Michael Stahl realizó presentaciones en la provincia de Mendoza junto a la Universidad del Congreso, y en la Provincia de Córdoba junto al Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA).

Designan al doctor Sabsay Miembro Titular de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente

La Academia Argentina de Ciencias del Ambiente designó al Dr. Daniel A. Sabsay Miembro Titular de la misma, en la Especialidad de Participación Ciudadana en el Derecho Ambiental. Su incorporación formal se realizó el 13 de octubre pasado en un acto realizado en la sede de esa institución, en el que el Dr. Sabsay brindó una conferencia sobre *El aporte de la protección jurídica del Medio Ambiente en la construcción de la democracia participativa en aras del desarrollo sustentable*.



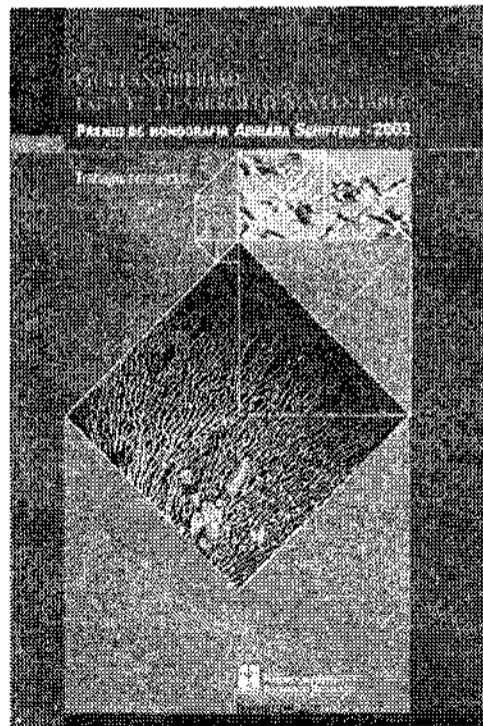
Derecho Ambiental
(Su actualidad de cara al tercer milenio)

Coordinador: Eduardo Pablo Jiménez

Autores: Gabriela García Minella; José A. Esain; Santiago J. Martín; Walter D. Pelle; Eduardo P. Jiménez

560 pp.

© Ediar Sociedad Anónima, 2004



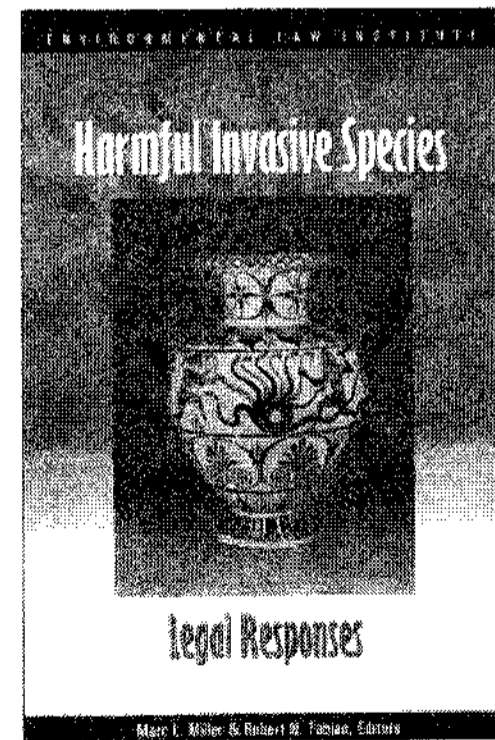
Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003

Trabajos Premiados

Autores premiados: Eduardo A. Sosa; María Claudia Cruz; Pablo E. Di Nanno; María Pía Di Nanno.

108 pp.

© FARN, 2003



Harmful Invasive Species. Legal Responses

Editores: Mark L. Miller y Robert N. Fabian.

Capítulo 3: Invasive Alien Species: Legal and Institutional Framework in Argentina
Por María E. Di Paola y Diego G. Kravetz

236 pp.

© Environmental Law Institute, 2004

LA LEY

Suplemento
DE DERECHO AMBIENTAL

8 Buenos Aires, jueves 18 de noviembre de 2004

Destacados en Normativa Ambiental

- **LEY 25.916 - (B.O.: 7/9/2004)**
Residuos domiciliarios
Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios; disposiciones generales; autoridades competentes; generación y disposición inicial; recolección y transporte; tratamiento, transferencia y disposición final; coordinación interjurisdiccional; autoridad de aplicación; infracciones y sanciones.
- **DECISION 1.158/2004 - (B.O.: 3/9/2004)**
Veto parcial de la ley 25.916
Obsérvese, en el artículo 24 del proyecto de ley registrado bajo el N° 25.916, la expresión «...en el ámbito de su jurisdicción...». Obsérvense los artículos 30, 33, 34 y 37 del proyecto de ley registrado bajo el N° 25.916. Con las salvedades establecidas en los artículos anteriores, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el N° 25.916.
- **Ciudad de Buenos Aires**
LEY 1.356/2004 - (B.O.: 10/08/2004 - C.B.A.)
Calidad atmosférica
Regúlase la preservación del recurso aire y la prevención y control de la contaminación atmosférica.
- **Provincia de Buenos Aires**
LEY 11.769 - (B.O.: 5/2/96 - P.B.A.)
Energía eléctrica
Regúlase las actividades de generación, transporte y distribución de energía eléctrica en la Provincia de Buenos Aires. Texto ordenado por Dto. 1.868/04 - (B.O.: 6/9/04 - P.B.A.).
- **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**
DECRETO 151/2004 - (B.O.: 05/02/2004)
Transporte de hidrocarburos en buque
Establécese que por la Secretaría de Transporte se emitirá un certificado en el que conste que los propietarios de buques matriculados en el país, destinados al transporte de hidrocarburos a granel como carga, con una determinada capacidad, poseen un seguro u otra garantía financiera conforme a la forma y disposiciones del artículo VII del Convenio de Responsabilidad Civil Nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969, enmendado por el Protocolo de 1992; y los certificados previstos respecto de los buques de propiedad del Estado Nacional.
- **RESOLUCION 552/2004 - (B.O.: 31/05/2004)**
Aprobación del Programa de Uso Racional de la Energía Eléctrica
Apruébase el mencionado Programa, que será de aplicación en las áreas concesionadas a las firmas Empresa Distribuidora Norte S.A. (EDENOR S.A.), Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESUR S.A.) y Empresa Distribuidora La Plata S.A. (EDELAP S.A.).
- **RESOLUCION SE 415/2004 - (B.O.: 29/4/2004)**
Promoción del Programa de Uso Racional de la Energía Eléctrica
Apruébase el mencionado Programa e instrúyese a los entes reguladores del gas y la electricidad para promoverlo mediante campañas de ahorro de energía, difundidas por los medios de comunicación masiva, y tomar las medidas necesarias para su implementación.
- **RESOLUCION CONJUNTA 78/2004 Y 485/2004 - SPRRS Y SAGPA - (B.O.: 12/5/04)**
Información nutricional complementaria en los rótulos o anuncios de alimentos
Otórgase un plazo para el agotamiento del stock de rótulos de los productos alimenticios acondicionados para la venta que no se adecuan al establecido en la Resolución Conjunta N° 40/2004 - SPRRS y N° 298/2004 - SAGPA.
- **RESOLUCION SAGPA 447/2004 - (B.O.: 19/4/2004)**
Sanidad animal: producción de alimentos para el consumo humano
Prohíbese en todo el territorio nacional el uso de productos veterinarios anabolizantes en los animales destinados a la producción de alimentos para el consumo humano.
- **RESOLUCION SAGPA 502/2004 - (B.O.: 14/05/2004)**
Registro productores de tabaco: inscripción obligatoria
Establécese que toda persona de existencia visible o jurídica que se dedique al cultivo de tabaco deberá inscribirse obligatoriamente en el registro de productores de tabaco que llevan los organismos provinciales competentes.
- **RESOLUCION SAGPA 693/2004 - (B.O.: 23/08/2004)**
Creación de la CONARGEN
Créase en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción la Comisión Nacional Asesora en Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CONARGEN).
- **RESOLUCION SAyDS 239/2004 - (B.O.: 24/3/2004)**
Unidad de Cambio Climático
Apruébase el Mecanismo de Consulta Previa para la presentación de Ideas de Proyecto ante la mencionada Unidad.
- **RESOLUCION SE 663/2004 - (B.O.: 25/6/04)**
Obras de expansión en transporte y distribución de gas
Apruébase el Reglamento de Contrataciones para contrataciones de obras incluidas en el Programa Global para la Emisión de Valores Representativos de Deudas y/o Certificados de Participación en Fideicomisos Financieros.
- **DISPOSICION DNGA 1/2004 - (B.O.: 25/2/2004)**
Residuos peligrosos
Dispónese que se afecta por un determinado factor la Cantidad Total de Residuos Peligrosos en la fórmula establecida en la Resolución N° 599/2001-SDSPA a efectos de la liquidación de la tasa ambiental del artículo 16 de la Ley N° 24.051, para adecuar el cálculo de masa seca en tanto se trate de la categoría de residuos peligrosos Y48.

Destacados en Jurisprudencia

Autos: "Figuroa, Eusebio Sebastián y Otros s/ Amparo"
(Expte. N° 233-04)

Orden de Saneamiento. Monitoreo Ambiental. Cámara Laboral, de Apelaciones en lo Civil, Comercial y en lo Contencioso Administrativo de la Ivt. Circunscripción Judicial de Río Negro, Sala Civil, Comercial y Contencioso Administrativa.

La mencionada Sala, de la ciudad de Cipolletti, hizo lugar a la acción de amparo presentada por vecinos del Barrio Labraña contra un conjunto de empresas para que cesen la contaminación del denominado "Canal de los Milicos". El tribunal entendió que los actores, residentes de un barrio contiguo al citado canal colector de desagües, independientemente de la regularidad de los títulos bajo los cuales habitan en el lugar, son titulares de la acción de amparo ambiental prevista en la ley provincial 2779, por cuanto para ser titular del derecho al medio ambiente sano y equilibrado que consagran los artículos 41 de la Constitución Nacional y 85 de la Constitución Provincial basta con la calidad de habitante. En función de ello y de las prescripciones de la ley provincial citada que autoriza al juzgador a identificar a todos los sujetos pasivos de la acción (además de los que sean demandados), el Tribunal ordenó a las empresas ajustarse a las normativas del Código de Aguas construyendo en un plazo de seis meses las plantas de tratamiento, y al Departamento Provincial de Aguas, en un plazo de 60 días, a efectuar la limpieza y mejora de la hidráulica del Canal, así como practicar un estudio

de resiliencia sobre el mismo. También ordenó al Municipio local coordinar acciones para que cese el vertido de líquidos cloacales sobre el Canal, aspecto del fallo que se encuentra apelado. Al propio tiempo designó a la Universidad Nacional del Comahue para monitorear el progreso de las acciones ordenadas y determinar la existencia o no de otros tipos de contaminación en el área.

Autos: "Asociación de Superficialarios de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daños y perjuicios"

Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Asociación de Superficialarios de la Patagonia inició una demanda contra Y.P.F. S.A. y las restantes concesionarias de la explotación y exploración de las áreas hidrocarburíferas de la "Cuenca Neuquina", cuencas hídricas de los ríos Negro y Colorado, solicitando se las condene a: 1. Realizar todas las acciones necesarias para la recomposición integral de los daños colectivos ambientales causados por la actividad que desarrollan en dicha área hasta la total desaparición de los agentes contaminantes en los distintos recursos posiblemente afectados, y para la reposición a su estado anterior de las áreas desforestadas, de modo tal de revertir el proceso de desertificación que ello habría causado; 2. Construir el fondo de restauración ambien-

tal previsto en el art. 22 de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente); 3. Adoptar todas las medidas necesarias para evitar, en lo sucesivo, esta clase de perjuicios y obtener la reparación de daños y perjuicios colectivos de ese modo originados. Asimismo, solicita que se cite al Defensor del Pueblo de la Nación, al Consejo Federal de Medio Ambiente y, como terceros, a las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro.

La mayoría de la Corte resolvió que la demanda corresponde a la competencia originaria del Tribunal, y por lo tanto ordena el traslado de la misma, por el trámite de la vía de proceso ordinario. Rechaza el pedido de citación del Defensor del Pueblo de la Nación, aunque sí hace lugar a la citación como terceros interesados de los restantes actores involucrados por la demandante. Por otra parte, la mayoría entiende que no corresponde requerir a las concesionarias demandadas la acreditación de una contratación de seguro de cobertura en los términos de la Ley General del Ambiente, en esta instancia del proceso.

La disidencia de la Corte coincide en los puntos decididos por la mayoría, pero a diferencia de aquella ordena la intimación a las demandadas para que acrediten el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley General del Ambiente en lo referente a la contratación de seguro de cobertura y admite el requerimiento de citación del Defensor del Pueblo de la Nación por ser parte legítima.