



# LA LEY

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Buenos Aires, viernes 10 de diciembre de 2004 Año XI N° 3

ISSN 0024-1636

En homenaje a nuestro fundador  
Guillermo J. Cano



## Postura de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental

ESCRIBEN: ATILIO SAVINO, SILVIA NONNA Y ESTEBAN ROSA ALVES (\*)

SUMARIO: I. Alcance de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. — II. Breve excursio sobre "Dominio" y "Jurisdicción" en materia de recursos naturales. — III. Contenido de las facultades normativas del Congreso Nacional. — IV. Contenido de las facultades normativas del Poder Ejecutivo Nacional. — V. Contenido de las facultades normativas de las jurisdicciones locales. — VI. Presupuestos Mínimos y el importante papel de la jurisprudencia.

El concepto de "presupuestos mínimos de protección ambiental" ha sido establecido en el artículo 6° de la Ley General del Ambiente N° 25.675 (Adla, LXIII-A, 4): "... toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas

ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".

La postura de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sobre ese estándar constitucional, por ende, necesariamente se basa en el concepto legal prealudido, aunque es una meta de la autoridad ambiental nacional arribar a conclusiones y definiciones operativas que involucren: a) un análisis y evaluación sumaria de todos los elementos de doctrina y jurisprudencia pertinentes; b) principios para optimizar, en el marco de un sistema federal armónico, la aplicabilidad de las diversas normas sectoriales sobre presupuestos mínimos de protección ambiental sancionadas por el Congreso.

En tal sentido, y considerando especialmente los aportes que hicieron en esta materia los distintos expertos oportunamente consultados por el Consejo Federal de Medio Ambiente en virtud de sures. N° 68 del 26 de junio de 2003 (1), la postura de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a propósito de los presupuestos mínimos de protección ambiental se fundamenta en las siguientes consideraciones.

### I. Alcance de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental

Por presupuestos mínimos se entiende normas de base, umbral, comunes —en el sentido que constituyen denominador común—, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Constituye legislación uniforme en sus condiciones de línea. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un "piso inderogable".

La expresa delegación de facultades legislativas que en materia ambiental efectúa el art. 41 de la Constitución Nacional tuvo en miras el establecer un sistema jurídico, uniforme, que asegure a todos los habitantes el goce de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

De allí que el art. 6° de la ley 25.675, acertadamente, entiende por presupuesto mínimo, establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones

necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

El alcance de las normas de presupuestos mínimos comprende no solamente los estándares o parámetros técnicos, sino también las políticas de gestión en materia ambiental, con la sola limitación de no extralimitarse —vaciando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias—, ni cercenar o aniquilar las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes.

Aunque, correlativamente, también deberá tenerse presente, como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que "si bien es cierto que todo aquello que involucre peligro de limitar las autonomías provinciales ha de instrumentarse con la prudencia necesaria para evitar el cercenamiento de los poderes no delegados de las provincias, no lo es menos que el ejercicio por parte de la Nación, de las facultades referidas, no puede ser enervado por aquéllas, so pena de convertir en ilusorio sus propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan las provincias. En ese orden de ideas debe subrayarse que conforme el principio de que quien tiene el deber de procurar un determinado fin, tiene el derecho de disponer de los medios necesarios para su logro efectivo y, habida cuenta que los objetivos enunciados en el Preámbulo y los deberes-facultades establecidos en los supra citados incisos del art. 67 de la Constitución Nacional tienen razón de causa final y móvil principal del gobierno federal, no cabe sino concluir que éste no puede ser enervado en el ejercicio de estos poderes delegados, en tanto se mantenga en los límites razonables de los mismos conforme a las circunstancias; este es, por lo demás, el principio de supremacía que consagra el art. 31 de la Constitución Nacional" (Fallos 314:279) (2).

### II. Breve excursio sobre "Dominio" y "Jurisdicción" en materia de recursos naturales

Cabe en este breve análisis, hacer una consideración especial al tema del dominio y la jurisdicción de los recursos naturales y la interpretación de la respuesta constitucional a favor del "domi-

(Continúa en pág. 2) >

### NOTAS

(\*) Dr. Atilio Savino, Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente. Dra. Silvia Nonna y Dr. Esteban Rosa Alves, asesores de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

(1) Se consultó a los doctores Néstor Cafferatta, Amílcar Moyano, Daniel Silva, y Juan R. Walsh. Las definiciones contenidas en este trabajo son tributarias de los aportes de tales ambientalistas y, en muchos casos, se han empleado casi textualmente sus conceptos.

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

### Editorial

La presente edición del Suplemento de Derecho Ambiental aborda el tratamiento de un tema trascendente para el desarrollo del Derecho Ambiental en el país: los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.

Dicho concepto, que surgió en nuestro derecho público en 1994 a partir de su incorporación en el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional, dio lugar, durante más de siete años, a un apasionado e interesante debate acerca de su contenido y alcance, que tuvo sus frutos en la sanción del primer grupo de leyes de presupuestos mínimos por parte del Congreso Nacional.

Aunque transitando por una etapa diferente, las posiciones que sustentan este debate continúan en pleno desarrollo. Ello ha merecido varios pronunciamientos, fundamentalmente de carácter institucional, que han llevado al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) a dictar una serie de resoluciones. Asimismo, algunas de las normas sancionadas han merecido el rechazo de diferentes jurisdicciones, como sucedió en el caso de la Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas.

Teniendo en cuenta este contexto, es intención de quienes hacemos este suplemento reflejar lo más fielmente posible las distintas posiciones que surgen en torno al tema, con el objeto de poder contribuir a consolidar la legitimidad de las normas que sustentan el andamiaje jurídico-ambiental.

Para poder cumplir con la tal premisa se solicitó al COFEMA y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación que expusieran sus posiciones respecto del alcance y contenido de los presupuestos mínimos, en sendos artículos.

Las mismas se exponen mediante la transcripción de la Resolución N° 92/04 del COFEMA, tal cual fuera indicado por su Presidente en ejercicio, Francisco Anglesio; y el artículo de Atilio Savino, Silvia Nonna y Esteban Rosa Alves que expresa la postura de la Secretaría Nacional. Ambos nos permiten observar la dimensión y la importancia que la temática adquiere a nivel jurisdiccional.

Asimismo, Aldo Rodríguez Salas, que ha sido uno de los autores que con mayor profundidad ha abordado el tratamiento de los presupuestos mínimos desde la sanción de la reforma constitucional, aporta numerosos elementos de análisis que actualizan el concepto en debate, aportando además valiosas propuestas para la conformación de la agenda institucional.

Finalmente, se transcriben las conclusiones del Taller sobre la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental, realizado el 7 de septiembre de este año en la Ciudad de Buenos Aires, organizado por FARN en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN, y que forma parte de la serie de talleres de expertos sobre presupuestos mínimos que esta organización viene desarrollando desde el año 2003, con la colaboración del CARI y el auspicio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, destinados a brindar propuestas para la reglamentación de las normas en cuestión.

Como podrá observarse de la lectura de las diferentes notas que se incluyen en la presente edición, muchas son las posturas y los interrogantes que tendremos que responder para consolidar la legalidad ambiental. No podemos negar que su construcción, con sus claros y oscuros, es un proceso que se encuentra en pleno desarrollo, pero que no podrá quedar únicamente librado al criterio de los decisores, sino que deberá garantizar en forma permanente el libre debate de las ideas y la efectiva participación de la ciudadanía.

El desafío que tenemos por delante no radica en perpetuar el debate como un fin en sí mismo, ni garantizar el triunfo de una u otra posición, sino bregar por la efectiva protección ambiental, la vigencia del desarrollo sustentable y el cumplimiento y aplicación de las normas que surgen del mandato constitucional. ♦

### SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XI - N° 3

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

#### CONSEJO ASESOR ACADÉMICO

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

#### EQUIPO DE REDACCIÓN

**Directores**  
María Eugenia Di Paola  
Andrés Nápoli  
María Fabiana Oliver

**Secretaria**  
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:

Suplemento de Derecho Ambiental  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
Monroe 2142, 1° B  
(1428) Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
Tel./fax: (5411) 4788-4266  
4787-5919/3820 4783-7032  
suplemento@farn.org.ar  
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.

## Postura de la ...

(Viene de pág. 1) ▶

nio originario" de las provincias en el art. 124 de la Constitución Nacional. Conviene recordar, a los efectos de esclarecer este tema, la diferencia jurídica existente entre dominio y jurisdicción.

El dominio es definido por el art. 2506 del Cód. Civil Argentino como "el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona". Cierta doctrina distingue, "a efectos de conservar la pureza del léxico", al dominio de la propiedad, en la medida en que la propiedad sería el género abarcador de todo tipo de derechos susceptibles de apreciación pecuniaria (bienes), en tanto el dominio resultaría una especie referida a las cosas que están en el comercio (DROMI, José Roberto, "Derecho Administrativo Económico", t. II, p. 329, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1979). No obstante, y más allá de la relevancia intelectual que pueda tener el distinguido, lo cierto es que el propio codificador se refiere indistintamente a ambos términos en la Nota al artículo citado.

Por su parte, la jurisdicción, en sentido amplio, supone *potestas*, o sea, una "masa de competencias" atribuida a un órgano de poder, sobre las bases de la función o las funciones que son propias del Estado, para cumplir determinadas actividades (BIDART CAMPLOR, Germán J., "Jurisdicción federal y jurisdicción provincial en materia electroenergética", ED, 54-736).

La distinción entre dominio y jurisdicción es clara para Frías en estos términos: "el dominio se ejerce sobre las cosas; la jurisdicción sobre las relaciones", concluyendo que "el dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada la limita o excluye", pero "la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio". La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado la distinción entre dominio y jurisdicción, ratificando que "puede existir uno sin la otra y viceversa" (Fallos 154:312).

A los efectos de la asignación de competencias en materia de recursos naturales, dentro de nuestro sistema federal, la distinción entre dominio y jurisdicción permite afirmar que no cabe dudas respecto del dominio originario de las provincias sobre ellos; pero que, por otra parte, es posible —bajo determinadas condiciones— reconocer la jurisdicción nacional sobre los mismos.

Así, la palabra "originario" que complementa, adjetiva o califica al vocablo "dominio" debe ser entendida como una reivindicación histórica, derivada de la preexistencia de los entes territoriales locales al Estado Nacional ("originario" connota en este sentido a "previo" y evoca lo "ancestral"); y también como una advertencia a los titulares del dominio, en el sentido de que tal titularidad no conlleva la facultad de explotación total desligada de las necesidades del país ("originario" connota aquí a "no absoluto" y evoca lo "no definitivo").

De modo que, a partir de lo señalado, es posible desdoblarse —la titularidad del dominio y el ejercicio de la jurisdicción. No cabe duda, en función del texto expreso del art. 124 de la Ley Fundamental, que el dominio es provincial, pero ello no invalida la jurisdicción nacional en la materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental.

"Más que multiplicarse las cosas —dice Frías—, hoy se establecen entre las cosas, y éstas sobre las que reclaman una disciplina innovadora, un nuevo comportamiento donde nociones como 'escala', 'coordinación', 'planificación global', etc., no se sujetan a la órbita del dominio interrelacionado. Este fenómeno de aceleración de las interrelaciones, sumado al de la especialización y planeamiento, provoca la creciente disociación del dominio y la jurisdicción. Y correlativamente, por razones de innovación, de escala y de centralización virtual, este proceso se cumple a pesar del dominio provincial y a favor de la jurisdicción nacional".

Desde ya, cabe resaltar que, para que el proceso hasta aquí expresado no conduzca a abu-

dos o simplificaciones, es necesario que se lleve a cabo garantizando, entre otros extremos, la necesaria participación de las provincias al momento de decidir una política global que contemple la protección de los recursos naturales existentes en sus territorios.

### III. Contenido de las facultades normativas del Congreso Nacional

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

Está claro, en nuestra opinión, que el régimen de protección ambiental, que principalmente, debe establecer este tipo de normativa estatal nacional o federal, debe girar alrededor de la idea de la responsabilidad. Fijación, recomposición, sanción indemnizatoria, represión, régimen penal, en defensa del ambiente, a cuyo fin, resulta necesario uniformar la legislación existente, para garantizar que se logre el objetivo primordial de la delegación de competencias, que conforme surge del texto del art. 41 de la Constitución Nacional, reviste carácter tuitivo. Las normas de presupuestos mínimos representan un nuevo sector de competencias delegadas, del ordenamiento jurídico nacional. En ese sentido, nos encontramos con un nuevo ámbito competencial, de reparto de poderes, que avanza sobre temas antes reservados por las Provincias, en ámbitos que antes de la Reforma, eran propios de su jurisdicción.

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

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

De modo que, a nuestro juicio, esta normativa de presupuestos mínimos podrá tener por objeto cuestiones ambientales conteniendo reglas de técnicas jurídicas de fondo o sustantivo, o de proceso, e inclusive normativas necesarias para cumplir con el objetivo de asegurar, en todo el territorio, una protección uniforme y necesaria del ambiente.

### IV. Contenido de las facultades normativas del Poder Ejecutivo Nacional

Como principio entendemos que la facultad que la Constitución asigna a "la Nación" para dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental no sólo abarca las facultades normativas del Congreso Nacional, sino también la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Reiteramos que, será el Congreso de la Nación el que determinará cuáles son las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, dejando a las jurisdicciones locales latitud para el dictado de las normas complementarias.

Pero, por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional, en caso de existir una remisión expresa en las leyes de presupuestos mínimos sancionadas por el Congreso Nacional, puede desarrollar determinados aspectos de dichas leyes a fin de conferir autosuficiencia a la tutela ambiental común, definiendo, con sujeción a los patrones de política ambiental establecidos en la ley, las

condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental en todo el territorio nacional.

Es que muchas cuestiones que hacen a la definición de los presupuestos mínimos exigen una ardua tarea de desarrollo normativo, imbuídas de un pensar que esta tarea pueda ser realizada eficazmente por el Poder Legislativo, en función del grado de detalle y especialidad técnica que pueda exigir una definición suficiente de los presupuestos mínimos. En tal sentido es paradigmático el caso de los estándares de calidad, donde una buena técnica legislativa aconsejaría la posibilidad de remitir a una revisión periódica, a cargo del Poder Ejecutivo, en base al avance de los conocimientos científicos, estudios técnicos, evaluaciones de riesgo, etcétera.

Ahora bien, cuando el Congreso se remita a la facultad reglamentaria del Ejecutivo para el desarrollo puntual de normas que, en su conjunto, integran el concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental, dicha remisión a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo deberá establecer claramente la política legislativa, patrones o estándares inteligibles, que habrán de observarse en la elaboración del decreto respectivo, lo que implica fijar pautas, directrices, marcos de referencia, de ley, que deberán ser "llenadas" circunstanciadamente, en ocasión del dictado de la norma reglamentaria, en su posterior desarrollo, por el Órgano Ejecutivo.

Es del caso señalar que las primeras normas de presupuestos mínimos de protección ambiental dictadas por el Congreso Nacional contienen numerosos artículos, en los que el órgano legislativo encomendó, autorizó, delegó, confirió su reglamentación al órgano ejecutivo. La autorización legislativa es expresa, clara y mesurada. Es que se considera que dicha reglamentación ingresa dentro del tipo propio de "reglamento de subordinación o de ejecución"; o que hipotéticamente, se trataría de "reglamento autorizado o de integración", o como lo denomina la doctrina "delegación impropia", o según la jurisprudencia sentada por Corte Suprema de la Nación ("in re": Cochía — LA LEY 1994-B, 643—), "reglamento sustantivo".

Así es que el Poder Ejecutivo tiene la atribución exclusiva de expedir los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99, Const. Nac.). Por ello la norma reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo Nacional, en la medida que no altere el espíritu de la ley que la promulga, en cuanto constituye norma secundaria o sublegal. Y en tal sentido, la normativa en su conjunto —ley y reglamento— será de aplicación en todo el territorio de la Nación.

Asimismo, al Poder Ejecutivo le corresponde la aplicación institucional y política de las leyes de presupuestos mínimos, plasmando, a través de decretos, los instrumentos o líneas de base para la ejecución de las políticas o acciones de alcance nacional formuladas en el Consejo Federal de Medio Ambiente.

Finalmente, en los lugares sujetos a jurisdicción nacional, a los que se refiere el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo puede dictar normas reglamentarias en sentido estricto, cuando el ejercicio del poder de policía ambiental por parte de la autoridad local interfiera en el cumplimiento de la finalidad específica del establecimiento de utilidad nacional; y puede también dictar esa clase de normas cuando corresponda a la Administración Pública Nacional aplicar, en el ejercicio de sus competencias, determinadas previsiones de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, como sucede, por ejemplo, con la ley N° 25.831 (Adla, LXIV-A, 73), que establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

### V. Contenido de las facultades normativas de las jurisdicciones locales

Las jurisdicciones locales tienen facultades normativas para complementar las leyes de

presupuestos mínimos de protección ambiental y para dictar los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes nacionales de presupuestos mínimos y las respectivas normas complementarias.

Las provincias y municipios, conforme al régimen provincial, podrán ejercer lo que en doctrina se ha denominado la "competencia de maximizadora", es decir, dictar normas adicionales a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, "necesarias para complementarlas", bajo el modo y con el alcance de "esta singular concurrencia de competencias", incrementando o "ampliando", como explicaba Bidart Campos.

Lo harán extremando y agravando los recaudos, reforzando el nivel de protección, vigilando las exigencias contenidas en la legislación nacional en atención, razonablemente justificada, a problemáticas ambientales jurisdiccionalmente divisibles, críticas, o propias, que se circunscriben en el ámbito territorial de una provincia, o por la singular situación local ambiental, conforme la decisión política de la comunidad organizada.

Las normas complementarias que habrán de ser el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional son, entonces, las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y ordenanzas de naturaleza local que se dictan para asegurar la operatividad de la ley nacional. Son también aquellas normas que establecen requisitos adicionales u obligaciones más estrictas que las previstas en la ley de presupuestos mínimos.

Las autoridades provinciales están obligadas a sujetar su acción a las leyes nacionales de presupuestos mínimos, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las normas locales, conforme lo dispone el art. 31 de la Constitución Nacional. En tales casos, las normas locales quedan anuladas, en forma total o totalmente derogadas, dado que los constituyentes delegaron el poder legislativo, en la medida y con los límites de los presupuestos mínimos, al Congreso de la Nación.

En forma concordante con lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires se pronunció en el sentido de que "En el campo ambiental, como hemos visto, se ha producido una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos para su protección, las provincias han renunciado así a importantes competencias originarias, en excepción al principio receptado por el art. 121, reservándose exclusivamente las facultades necesarias para dictar normas complementarias, conservando el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (conforme art. 124)". En tal contexto, "Ahora las provincias pueden complementarlo como, asimismo según hemos visto los municipios y aún auguramos las condiciones impuestas por la Nación pero nunca deben ser menores ni oponerse a ellos" ("in re": "Copetro S.A. c. Municipalidad de Ensenada"/ Inconstitucionalidad de la Ordenanza 1887/95, recaído en Acuerdo del 20 de marzo 2002, según el voto del juez doctor Juan C. Hitters, publicado en LLLBA, 2002-1249; BO, DJJ, boletín 26/09/02, Año LXI, t. 163, N° 1304).

Debe entenderse que para el caso que existan normativas locales menos restrictivas que una ley de presupuestos mínimos, aquéllas deberán adecuarse a ésta. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes nacionales de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquéllas mantienen su vigencia en la medida en que no se opongan y sean más exigentes que éstas.

### VI. Presupuestos Mínimos y el importante papel de la jurisprudencia

En último término, quisiéramos destacar la enorme relevancia interpretativa que tiene la jurisprudencia sentada en la materia, sobre todo a la luz de la ley 25.675, General del Ambiente. Es que la Justicia está utilizando de forma normativa para resolver conflictos de base jurídica ambiental.

En síntesis, se advierte una tendencia jurisprudencial acentuada y unipartida de apoyo a la nueva legislación de presupuestos mínimos. ♦

## Postura del COFEMA sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental

De conformidad con lo solicitado por el Dr. Franciso Anglesio al Consejo de Redacción el Suplemento Derecho Ambiental FARN-La Ley, se transcribe a continuación la Resolución 92/04 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que expresa la posición asumida por dicho Consejo en relación a los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.

### Resolución 92/04

(Ushuaia, 17 de septiembre de 2004)

#### VISTO

La necesidad del Consejo Federal del Medio Ambiente de expedirse formalmente acerca de las características y contenido de las normas denominadas de presupuesto mínimo de protección ambiental, cuyo dictado fue delegado por las Provincias a la Nación Argentina mediante el Artículo N° 41 de la Constitución Nacional.

El dictamen N° 3 del Acta N° 13 emanados de la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo, y

#### CONSIDERANDO:

Que a los fines de establecer los alcances y contenidos de la delegación conferida por las Provincias a la Nación por el precepto 41 de la Constitución Nacional, el Consejo Federal del Medio Ambiente ha encomendado su estudio y análisis a la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo creada en su seno.

Que en cumplimiento de la labor encomendada, la Comisión Asesora ha elaborado el Dictamen N° 03/04, que fuera elevado, considerado y aprobado por este Consejo Federal, en donde se conceptualiza las características que revisten los "presupuestos que contengan las normas mínimas de protección ambiental", y cuyo contenido es compartido totalmente por los representantes de todas las regiones del país, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de representantes provinciales que se sumaron a la tarea; contando con la disidencia parcial de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Que según da cuenta el Acta N° 13/04, los miembros de la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo representantes de Regiones, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires consensuaron respecto a la cuestión planteada las **CONTENIDOS QUE SE TRANSCRIBEN A CONTINUACIÓN:**

**CONTENIDO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL:** Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental y concreta con la finalidad de protección ambiental y concreta con la finalidad de protección ambiental.

**CONTENIDO DE PRESUPUESTO MÍNIMO:** Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.

**CARACTERIZACIÓN DE LA NORMA QUE CONTIENE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN:** Delegación de potestad legislativa en materia ambiental. Sus limitaciones: Es indudable que el artículo 41 de la CN contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. 2) Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación. El mandato del artículo 41 de la C.N. está otorgado a la "Nación" y consiste en el dictado de "normas". De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2° párrafo del inc. 3° de la Constitución Nacional, debe enten-

derse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación. 3) **Contenido de Protección Ambiental:** Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental y concreta con la finalidad de protección ambiental y concreta con la finalidad de protección ambiental.

**Normas complementarias:** Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tienen, careciendo de entidad en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas".

Que por su parte el miembro integrante de la Comisión Asesora en representación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación manifestó en la citada Acta N° 13/04 que: "Presenta la propuesta de Nación cuya transcripción textual rola a continuación, e invita a los miembros y adhesión: 1.- Presupuesto mínimo es el umbral básico de protección ambiental que le corresponde dictar a la Nación, que rige uniformemente en todo el territorio nacional como piso inderogable y que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. 2.- Es una facultad expresamente delegada por las provincias a la Nación. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, se pronuncia en el sentido de que "Ahora las Provincias pueden complementarla como, asimismo según hemos visto los municipios y aún aumentar las condiciones o requisitos impuestos por la Nación, pero nunca deben ser menores ni oponerse a ellos", in re "COPETRO S.A. c. Municipios de la Provincia de Buenos Aires". 3.- El campo ambiental, como hemos visto, se ha producido una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos para su importación, las provincias han renunciado así a importantes competencias originarias, en excepción al principio rectorado por el artículo 121, reservándose exclusivamente las facultades necesarias para dictar normas complementarias, conservando el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (conforme artículo 124)". En tal contexto, "Ahora las provincias pueden complementarla como, asimismo según hemos visto los municipios y aún aumentar las condiciones o requisitos impuestos por la Nación pero nunca deben ser menores ni oponerse a

ellos" (voto del Juez doctor HITTERS). 3.- Su contenido material es diverso, transversal, con la sola limitación de que no se extralimite, -vaciando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias-, ni cercene o aniquile las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes. Podrá tener como objeto cuestiones ambientales contenido reglas de técnicas jurídicas de fondo o sustantivo, como asimismo normas de forma, rituales o de proceso, e inclusive administrativas, en la medida que siendo de presupuesto mínimo de protección ambiental, resulten razonablemente necesarias para cumplir con este objetivo. Además pueden instrumentarse en normas de derecho común y/o en normas federales. 4.- La facultad de normar los presupuestos mínimos asigna atribuciones a los órganos legislativo y ejecutivo nacional. Es decir, el Congreso de la Nación, en principio, por leyes, y el Ejecutivo Nacional, por reglamentaciones, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. 5.- El Poder Ejecutivo tiene la atribución exclusiva de expedir los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99 C.N.). Por ello las normas reglamentarias que dicte el Poder Ejecutivo Nacional, en la medida que no alteren el espíritu de las leyes, no alteran la observancia obligatoria en todo el territorio de la Nación. 6.- Normas complementarias son las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y ordenanzas de naturaleza local que se dictan para asegurar la operatividad de los presupuestos mínimos. 7.- Las normativas provinciales preexistentes que se opongan o sean más benignas deberán ser adecuadas a los presupuestos mínimos nacionales. 8.- La normativa provincial preexistente mantiene su vigencia en la medida que no se opongan y sea más exigente que los presupuestos mínimos".

Que en relación con la propuesta entonces presentada por el representante de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el resto de los integrantes de la Comisión manifestó en el Acta N° 3/04 que la misma había sido ya analizada y debidamente considerada al momento de elaborar el dictamen al que habíamos dado origen, en el cual se encuentran contemplados muchos de los conceptos allí contenidos. No obstante ello e insistiendo el representante de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en su consideración de la adhesión a la misma, los miembros de la Comisión al considerarse que ella contiene cuestiones no conciliables, manifestaron expresamente que no adherían a la misma.

Que analizadas las posturas de las Provincias y la de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación contenidas en el citado dictamen N° 03/04, este Consejo Federal hace propias y acepta las definiciones de normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, que se transcriben en la parte resolutoria de la presente.

El Consejo Federal de Medio Ambiente

Resuelve:

**ARTICULO 1°:** Respecto del contenido que deben tener las normas de presupuesto mínimo de protección ambiental del artículo 41 de la Constitución Nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente hace propias las definiciones y contenido expresados al respecto en el Dictamen N° 03/04 producido por la Comisión Asesora Permanente de Asesoramiento Legislativo, que

se transcriben a continuación: **CONTENIDO DE PRESUPUESTO MÍNIMO:** Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias. **CARACTERIZACIÓN DE LA NORMA QUE CONTIENE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN:** -Delegación de potestad legislativa en materia ambiental. Sus limitaciones: Es indudable que el artículo 41 de la C.N. contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. -Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación. El mandato del artículo 41 de la C.N. está otorgado a la "Nación" y consiste en el dictado de "normas". De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2° párrafo del inc. 3° de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación. -Contenido de Protección Ambiental: Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 C.N. -Normas complementarias: Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tienen, careciendo de entidad en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas.

**ARTICULO 2°:** En mérito a la trascendencia de la presente, hágase conocer su contenido al Honorable Congreso de la Nación, mediante notas de estilo dirigidas a los Presidentes de las Cámaras, y de sus respectivas comisiones en materia medioambiental.

**ARTICULO 3°:** Comuníquese, regístrese y archívese. ♦

# Vigencia y operatividad de la normativa ambiental. El sistema federal ambiental

ESCRIBE: ALDO RODRÍGUEZ SALAS (\*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Federalismo y ambiente. — III. La nueva distribución de competencias. — IV. El federalismo en la Ley General del Ambiente. — V. La nueva institucionalidad ambiental. — VI. Organización y compromisos en los acuerdos federales ambientales. — VII. Vigencia y operatividad de los presupuestos mínimos en el SFA. — VIII. La consolidación de la institucionalidad.

## I. Introducción

"El establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental y de sus normas complementarias, sistema normativo consagrado por el artículo 41 de la Constitución Ordenada, provoca un cambio significativo en el ordenamiento jurídico ambiental del país. Cambio que deviene como un extenso y complejo proceso. En efecto, difícilmente se pasará a un régimen compuesto exclusivamente por normas nacionales de presupuestos mínimos y normas provinciales complementarias, por lo que resulta imprescindible considerar las distintas situaciones jurídicas que planteará la vigencia temporal de estas normas en relación con las del régimen jurídico anterior... La coexistencia de esta dualidad de que no se vislumbra un esfuerzo de envergadura destinado a consagrar una legislación nacional que sistematice las principales instituciones de la política y el derecho ambiental".

A casi cinco años de haber escrito ese artículo en la revista del Foro de Cuyo (1) con el dictado de las primeras leyes de presupuestos mínimos se ha suscitado una profunda crisis interpretativa que ha llevado inconcluso a la autoridad nacional a consultar: ¿Qué se entiende por presupuestos mínimos (PPMM)?; ¿Qué se entiende por normas que contengan los PPMM de protección?; ¿Qué materias pueden regularse bajo esta figura?; ¿A qué niveles de competencia alcanzan los PPMM de protección?; ¿Quién o quiénes pueden dictar normas que contengan PPMM?; ¿Puede el Congreso delegar al PEN a PPMM?; ¿Qué cuestiones?; ¿Quién puede reglamentar las normas que contengan PPMM?; etcétera.

Estas preguntas por sí mismas revelan el grado de complejidad y de confusión que existe en torno a la norma ambiental. Circunstancia que cobra mayor gravedad con el dictado por parte del Congreso de la Nación de importantes normas legales que bajo esta categoría jurídica regulan trascendentes cuestiones ambientales.

En este contexto, por ejemplo, la ley 25.688 (Adla, LXIII-A, 16) sobre Régimen de Gestión Ambiental del Agua no hace más que explicitar esta crisis. La provincia de Incoconstitucionalidad interpuesta por la Nación de Mendoza, los pronunciamientos de muchas provincias manifestando su disconformidad y los proyectos de ley de derogación, son evidencia de una situación por demás preocupante para quienes creemos en la necesidad de contar con instituciones ambientales consolidadas que propendan al desarrollo sustentable del país.

No menos conflictiva resultan las cuestiones de relación con la operatividad de la ley 25.612 (Adla, LXII-D, 3965) sobre Protección de Residuos Industriales y Actividades de Servicios o de la ley 25.670 sobre Gestión Ambiental de los PCBs (Adla, LXII-E, 5115).

Sin embargo, la ley 25.675 (Adla, LXIII-A, 4), denominada Ley General del Ambiente, permite visualizar una salida a esta grave situación institucional. En los párrafos transcritos se aludía a la necesidad de una legislación nacional que

sistematizara las principales instituciones de la política y el derecho ambiental. La ley 25.675 lo contiene, pero es imprescindible proceder a su correcta interpretación para su aplicación.

El desarrollo de las ideas que exponemos a continuación parten de la premisa de que la norma ambiental argentina es consecuencia del sistema federal de gobierno y que su operatividad y vigencia dependen del adecuado funcionamiento del mismo.

## II. Federalismo y ambiente

a) El reparto constitucional de competencias. Evolución

El federalismo es entendido aquí como un sistema que protagonizan conjuntamente el Gobierno Federal y las Provincias (2).

Como en toda federación, el Estado central y los Estados miembros, ya que tanto el Estado central como los Estados miembros son órdenes parciales delegados de la Constitución Nacional. De tal forma que, cuando se vulneran los límites definidos por las esferas de competencia atribuidas por la Constitución, se viola la norma fundamental de este sistema y se incurre en una degradación institucional. Es decir se alteran las relaciones de coordinación que, como expresa Frias, si bien no son la esencia del sistema, *es su imagen misma*. Por eso se atribuye las deficiencias de nuestro sistema institucional en materia de política ambiental a la insuficiente o errónea implementación de esas relaciones de coordinación.

Antes de la última reforma de la Constitución sobre reparto constitucional de las competencias, que suponían una forma de concebir políticamente estas relaciones de coordinación:

a) Una posición, que podríamos denominar provincialista, sostenía que la materia ambiental no había sido delegada al Gobierno Federal por las Provincias, salvo en algunas excepciones expresas. Los Estados miembros preexistentes a 1853, habían establecido como regla constitucional que expresamente a la Nación (anterior art. 104, C.N.), en consecuencia las Provincias tenían plena autonomía para darse las instituciones y el régimen más conveniente a sus intereses (3).

Para esta posición la única posibilidad de coordinación de las competencias autónomas, superadora de la competencia originaria, que en casos de conflictos, tiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación (anterior art. 101, CN), *estaba en los tratados interprovinciales que preveía el entonces art. 107 de la C.N.* (4). Un ejemplo de este sistema lo constituye el Acuerdo Interjurisdiccional del Río Colorado celebrado el 2 de febrero de 1977 entre las provincias de Buenos Aires, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Mendoza.

b) Sin embargo, otra interpretación, desarrollada por Pedro Frias (5) explicaba el reparto de competencias de la siguiente forma:

1) El ambiente es responsabilidad original del titular de la jurisdicción, o sea, de quien ejerce la autoridad en el entorno natural o en el entorno creado por el hombre.

2) Los problemas ambientales divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local, a la vez autoridad normal de ejecución.

3) Por la interdependencia del ambiente y la movilidad de los factores degradantes, toda situación de deterioro puede llegar a comprometer los poderes concurrentes del gobierno federal en "lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias" (anterior art. 67, inc 16 C.N.) y hacer exclusión de la autoridad local en caso de incompatibilidad.

4) Del principio de localización —muchas veces interdependencia móvil— y del compe- tencia local que deviene eventualmente en concurrente con la nación.

5) Más frecuentemente y por razones de interdependencia y localización, el problema ambiental concierne a más de una jurisdicción política, en variable combinación de municipios, provincias y Estado Nacional.

6) El marco político legal y la naturaleza del derecho ambiental aconsejan asumir una legislación común, instrumentada por un tratado entre el gobierno nacional y las provincias argentinas.

c) Finalmente, la posición centralista, sostenía que la aplicación, extensiva de la referida cláusula de prosperidad junto con la cláusula comercial, era suficiente para establecer una regulación en todo el país desde el poder central.

Los argumentos de esta última concepción son nuevos. Reconocen antecedentes vinculados a nuestro tema. Joaquín López cuando analiza las tesis que se han desarrollado sobre la jurisdicción sobre los ríos interprovinciales, explica que la posición del centralismo cuando sostiene que la jurisdicción sobre los mismos, se basa entre otros argumentos, en la referida cláusula del anterior art. 67 inc. 16 de la CN. Esta —continúa— nos es más que la doctrina de los poderes implícitos desarrollada en Estados Unidos en el pasado por el juez Story. Teoría elaborada en la necesidad de otorgar al Gobierno Federal norteamericano facultades para frenar las tendencias secesionistas de algunos estados de aquel país (6). Por ello mismo, no encuentra razón de ser en nuestra realidad política y menos en el actual momento histórico.

b) *Hacia un federalismo de concertación. El COFEMA.*

Estas posiciones, no obstante, querían resolver un problema cuya gravedad era evidente: el irregular desarrollo de la política y legislación ambiental en muchas provincias generaba asimetrías que perjudicaban al conjunto. Los va-

rios normativos, como su diversidad y dispersión impedían una gestión ambiental mínimamente coherente y eficaz en el país. Es decir, el ejercicio aislado de las autonomías o, lo que es peor, la falta de ejercicio de la misma, también operaba la degradación del sistema federal en la medida que no se desarrollaban políticas ambientales coordinadas. Y como se ha dicho, la coordinación es la imagen misma del sistema federal.

Las provincias y el Gobierno Nacional comenzaron a ser conscientes que debían abandonar las políticas aisladas e iniciar un proceso de integración consensuado. Este proceso se llevó adelante a través de "convenios interjurisdiccionales" directos o por el concertados por las partes interesadas o por el concertados por "leyes - convenio de adhesión". Se destaca entre los primeros, el Tratado Constitutivo del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (Mendoza, Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Gobierno Nacional) y el Acuerdo Metropolitano del Cinturón Ecológico del Área Metropolitana S. E. (Buenos Aires, Capital Federal y Gobierno Nacional). Entre las leyes - convenio, entre otras, las Leyes Nacionales 13.273 sobre régimen forestal, la ley 20.284 sobre preservación del recurso aire, la ley 22.421 sobre fauna, la ley 22.428 de conservación de suelos, la ley 24.051 de residuos peligrosos (Adla, VIII-178; XXXIII-B, 1409; XLI-A, 187; XLI-A, 214; LII-A, 52).

Pero desde una perspectiva más integral, comprensiva globalmente de la problemática ambiental, la inflexión en el proceso se produce cuando los Estados Provinciales suscriben el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con el objeto esencial de establecer un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados Miembros (art. 1º del Acta Constitutiva). Se trata de una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados de derecho, el Gobierno Federal (7) y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (art. 3º). Desde entonces, el COFEMA viene afirmando su funcionamiento, a través de la participación mayoritaria de las provincias y una voluntad firme de protagonizar la definición de la política ambiental del país.

El Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993, suscripto por el Gobierno Federal y las provincias, profundizó este proceso al reconocer, recien, este Gobierno al COFEMA como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en el país.

En esta etapa de la evolución de la relación Nación-Provincias en materia ambiental, el modelo de coordinación se elabora a partir de las posiciones doctrinarias que sostenían la necesidad de alcanzar un tratado interjurisdiccional del que emergiera una legislación común.

## III. La nueva distribución de competencias

Los convencionales constituyentes tenían muchos antecedentes para tratar de resolver las dificultades que suscitaba la coordinación de las competencias ambientales entre las provincias

## NOTAS

(\*) Aldo Rodríguez Salas es director del Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Congreso.

(1) Consideraciones sobre la Vigencia de las Nuevas Normas Ambientales. 1999, N° 36, ps. 53-68.

(2) FRIAS, Pedro, "Derecho Público Provincial", p. 385 y sigtes., Ed. Depalma, Bs As, 1987.

(3) CANO, Guillermo, "Política y Legislación Provincial. Medio Ambiente y los Recursos Naturales", Academia de Ciencias Morales, Bs. As., 1987 y MOYANO Amílcar, "Derecho y Legislación Ambientales Infranacionales", Encuentro de los Andes, FARN, v. II, p. 125 y siguientes, 1991.

(4) RODRIGUEZ SALAS, Aldo, "Organización Ambiental en un País Federal", pág. 273 y sigtes., II Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente, EDIUM, Mendoza, 1991.

(5) Sistemas de Competencias en el Derecho Ambiental, p. 218 y sigtes., Introducción al Derecho Público Provincial, Ed. Depalma, 1980.

(6) LOPEZ, Joaquín, "Problemas derivados por el Aprovechamiento de Ríos Interprovinciales", p. 162, Atribuciones del Congreso Argentino, Ed. Depalma, 1986.

(7) Si bien el Gobierno Nacional no suscribió inicialmente el Acta Constitutiva, las provincias mantuvieron con esta cláusula la posibilidad de su incorporación.

y la Nación. Así, cuando el art. 41 de la Constitución Nacional dispone que "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales", se está incorporando un cambio estructural al reparto de competencias ambientales hasta entonces vigente, pero que de ningún modo significa la supresión o eliminación del federalismo o de su principio esencial de funcionamiento que es la coordinación.

Quiroga Lavié (8) lo explica con claridad: "...a partir del concepto de bases legislativas del Congreso, la reforma de 1994 ha procurado facilitar un federalismo de concertación en temas específicos como en materia educativa o ambiental. El art. 41 párrafo 3° CN enclavado en la parte dogmática de la Constitución, renueva sustancialmente la distribución de competencias entre la Nación y las provincias implantando una nueva combinación de la unidad en la diversidad en materia ambiental".

"Entonces —agrega— las leyes de bases son aquellas que dan un marco o programa legislativo general que debe ser desmenuado o desarrollado por otra autoridad que completa todo lo no previsto. El Poder Ejecutivo no puede reglamentar esas bases por vía de reglamento de ejecución del art. 99 inc. 2° CN pues el marco legislativo se dirige a otra autoridad (a las provincias)".

"Para implementar un federalismo de concertación en materia específica como la medioambiental, corresponde a las provincias dictar las normas que complementen y adapten dicho programa".

Con razón Bidart Campos (9) dice: "Desde antes de la reforma dimos por cierto que el derecho ambiental es un área del mundo jurídico en la que con más claridad advertimos la necesidad de un federalismo de concertación. Ahora, la norma no ha empleado esta terminología, pero acusa una muy especial categoría de competencias concurrentes".

Agrega este autor: "La reforma ha reconocido, implícitamente, que cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él, o que equivale a asumir la regla de que la jurisdicción es, como principio, local —provincial o municipal—. No obstante, el perjuicio al ambiente no suele detenerse localmente, porque es movido y transferible más allá del lugar de origen; la interdependencia del ambiente es entonces un parámetro que sirve de guía y que convoca al Estado federal a fijar los presupuestos mínimos de protección".

Quiroga Lavié (10) completa esta línea de pensamiento diciendo: "De este modo la Constitución ha adherido a la concreta posibilidad de que en materia ambiental se lleve a cabo un federalismo de concertación entre la Nación y las provincias, ajeno a la tradición constitucional de nuestro país".

La Convencional Roulet explica esta nota esencialmente política de la norma ambiental cuando dice: "... La Nación tendrá que dictar esas normas de base, dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad de legislación y jurisdicción en esos niveles. Seguramente existirá la necesidad de legislar no sólo en forma concurrente sino interconectadamente, como lo están haciendo países federales como Alemania, Austria o Brasil, o como lo viene haciendo Australia desde 1992 a través de un acuerdo interno e intergubernamental —es decir, interesados— que en algunos casos puede abarcar todos los niveles de la administración, dependiendo esto último del fenómeno en sí mismo" (11).

#### IV. El federalismo en la Ley General del Ambiente

¿Por qué el Sistema Federal Ambiental (SFA)? (12)

La respuesta a la luz de los antecedentes relatados es clara: la necesidad de llevar a cabo el federalismo de concertación requiere de un ámbito específico, circunstancia que ha llevado al legislador nacional a ratificar el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental en el art. 25 de la ley 25.675 (13). Se sientan así las bases de una nueva institucionalidad en la Argentina. El alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental y las normas complementarias provinciales requieren de ese ámbito de concertación para asegurar su cumplimiento y aplicación. Fuera de este sistema de concertación, como veremos más adelante, la operatividad de la norma ambiental es ilusoria.

Por largos años la Nación fue renuente a la Ratificación Legislativa del Acta Constitutiva del COFEMA. Es cierto que el Pacto Federal Ambiental suscripto por la autoridad nacional en el año 1993, fue una aproximación a este sistema. Pero la realidad institucional es que no hubo ninguna norma jurídica nacional hasta la ley 25.675, que expresara la decisión del Estado Nacional de incorporarse a este organismo y a su metodología de trabajo.

El federalismo que su Acta Constitutiva expresa se funda en las enseñanzas de Pedro Frías.

En efecto, este jurista (14) evaluó la importancia de los acuerdos interjurisdiccionales señalando los siguientes aspectos:

1. Los convenios interjurisdiccionales son el instrumento normativo más rico de reasignación de funciones para conformarla a magnitudes mayores o lograr la integración de las competencias.

2. Es el instrumento sistémico que concilia la unidad en la diversidad.

3. Crean un sistema modular de relaciones en la sociedad y el poder superando el inmovilismo normativo fundamental.

4. La división vertical del poder del federalismo dentro de hábitos de concertación razonables, conserva todas sus ventajas en cuanto posibilita la existencia de centros de poder y subsana el ejercicio aislado o competitivo de sus competencias.

5. El convenio interjurisdiccional expresa paradigmáticamente dos caracteres de todo sistema: la interrelación de las competencias y la falta de subordinación o tutela del poder central.

#### V. La nueva institucionalidad ambiental

Ambos procesos, el de los Acuerdos Federales Ambientales y el del art. 41 C.N., encuentran su síntesis en el art. 25 de la ley 25.675.

Habiendo ratificado la Nación estos acuerdos, para el ejercicio de su competencia debe cumplir con lo pactado, esto es, deberá concertar con los demás Estados miembros la política ambiental (art. 1, Acta Constitutiva). Bien es sabido que las leyes son la instrumentación jurídica de la política y la política ambiental es, en esencia, una política federal.

Si la coordinación es la imagen del sistema federal como expresa Frías, la concertación de los intereses de los estados miembros, es su esencia.

Comprender el alcance institucional de los acuerdos ambientales es a nuestro entender la forma de comprender la legalidad ambiental en la Argentina.

El COFEMA es un organismo de derecho federal convencional, en el cual las partes han decidido coordinar en el conjunto, sus propias competencias. El COFEMA no sustrae las potestades que les corresponde a cada una de las partes, pero sí tiene su coordinación. No para despojarlas a ningún miembro sino para viabilizar un ejercicio armónico, razonable y homogéneo de las mismas. No es que la provincia de Mendoza no pueda dictar normas específicas sobre determinada materia ambiental, sino que si lo hace, debe coordinar su dictado con las autoridades de las provincias vecinas, en el ámbito del COFEMA. Esto mejora la posibilidad de cumplimiento y aplicación de la Ley ambiental. Lo mismo corresponde decir de la Nación. Por supuesto que a ella corresponde dictar los PPMM, pero debe coordinar con las provincias el dictado de estas normas. Sólo así asegurará su cumplimiento. El dictado de normas complementarias que no desnaturalicen esos presupuestos mínimos previamente concertados es la más importante consecuencia de este sistema.

La concertación de los intereses es el resultado de este proceso de coordinación.

Interpretar que la creación del SFA es algo accesorio, es el error. Actuar como si no se hubiera asumido una obligación con las otras partes, una omisión. Pretender ejecutar normas de PPMM sin coordinación, una irregularidad en el procedimiento. Un incumplimiento de la Nación al Pacto al cual ha adherido.

#### VI. Organización y compromisos en los acuerdos federales ambientales

El art. 1° del Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) lo crea "como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros". Lo define como una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno Federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires (art. 3°). Sus objetivos son:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.

2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.

3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.

4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.

5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.

6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.

7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de

efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

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

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

10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

Los Estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución. En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el Estado miembro o la Secretaría Ejecutiva (art. 4°).

Por su parte, en el Pacto Federal Ambiental, la Nación y las Provincias acordaron que:

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

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

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

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

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

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

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

Estos compromisos adquieren relevancia nacional con la ley 25.675, la cual los ratifica (art. 25) y anexa sus textos en forma completa. Pero la ley no se conforma con la simple transcripción sino que los integra, les da un sustento y una finalidad, en "el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la

(Continúa en pág. 6) >

#### NOTAS

(8) Derecho Constitucional Argentino, t. II, p. 986 y sigtes.

(9) Tratado de Derecho Constitucional Argentino, t. VI, p. 302 y sigtes., La Reforma Constitucional de 1994.

(10) Revista La Ley, 18 de marzo de 1996.

(11) MORALES LAMBERTI, Alicia, "Derecho Ambiental", p. 73.

(12) Artículo 23. - Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Bue-

nos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

(13) Ratificación de acuerdos federales.

ARTICULO 25. - Se ratifican los siguientes acuerdos federales: 1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita

el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo 1. 2. Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como anexo II.

(14) Derecho Público Provincial, ob. cit., p. 115 y 116.

## Vigencia ...

(Viene de pág. 5) &gt;

política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)" (art. 23).

Como una consecuencia de esta organización de esencial federal, en su art. 24, la ley dispone que "el Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones".

Así, estos compromisos son, en el contexto del Sistema Ambiental Federal, la base misma de la institucionalidad ambiental en nuestro país. Queda plasmado de este modo un diseño institucional por el cual tenemos, sin realizar un gran esfuerzo de interpretación, que los presupuestos mínimos de protección ambiental nacionales y las normas complementarias provinciales, como instrumentos jurídicos normativos de la política ambiental, tienen un ámbito de concertación definido (el COFEMA), que no puede obviarse sin riesgo de alterar y violar los Acuerdos Federales Ambientales ratificados por la misma ley 25.675 (15).

### VII. Vigencia y operatividad de los presupuestos mínimos en el SFA

Bajo esta nueva institucionalidad, la obligatoriedad o, en los términos de la ley 25.675, la

*adecuada vigencia* (16) de los presupuestos mínimos de protección ambiental requiere de una etapa de concertación en el seno del COFEMA. Esto influye de dos maneras:

1°) en el alcance y contenido de los presupuestos mínimos de protección ambiental y de las normas complementarias.

2°) en la vigencia de la ley (17) al introducir una etapa obligatoria de concertación.

Entendemos que la norma ambiental concertada en el COFEMA podrá tener el alcance que explicitan los objetivos del artículo 2° del Acta Constitutiva, los cuales por su amplitud posibilitan un amplio espectro regulatorio. En ese proceso se establecerá, por acuerdo entre Nación y provincias y como lógico resultado de las deliberaciones, lo mínimo nacional y lo máximo a complementar por las provincias.

Al respecto, Sabsay y Di Paola, se plantean: "¿cuál es la línea divisoria entre las potestades nacionales y provinciales? Este interrogante constituye la pregunta clave en este campo. Nos parece difícil el logro de una respuesta válida a ella si con anterioridad no se constituye un mínimo de consenso entre niveles del gobierno. Esta necesidad nos parece auspiciosa en la medida que nos ubica dentro de un federalismo de "concertación"... (18).

En este sentido, la ley 25.675, es principalmente un programa ambiental, con políticas e instrumentos para cuya vigencia y aplicación corresponde acudir al COFEMA, conforme con el mandato del art. 24 de la misma norma. Los términos de la LGA: "... para la adecuada vigencia

cia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones...", permiten sostener que esta es la esencia del SFA. Si el Código Civil establece que las leyes entran en vigencia cuando ellas lo determinan, la LGA ha dispuesto que ello sea a través de las Recomendaciones o Resoluciones del COFEMA.

Esta interpretación es congruente con el veto que el PEN hizo a la palabra OPERATIVAS (19) del art. 3° de la ley 25.675. Debe entenderse que normas operativas son las que no precisan ser reglamentadas, ni están condicionadas por otro acto normativo para ser aplicadas y exigibles ante los jueces. Ellas son normas incondicionadas respecto de su aplicación es decir, que producen plenos efectos desde que existen en el texto constitucional, ya sean normas de organización o de conductas (20). Por lo que el veto del Poder Ejecutivo condicionó esa operatividad.

La operatividad de los PPMM se logra cuando el PEN cumple con el mandato del art. 24 de la ley 25.675. En efecto, la Nación tiene que activar el mecanismo de concertación mediante la presentación de un proyecto de Recomendación o de Resolución, según corresponda. Aprobada la decisión por la mayoría de los Estados miembros, debe seguirse el procedimiento establecido en los arts. 4 (21) y 14 del Acta Constitutiva.

En consecuencia, la Nación logra la operatividad de su competencia en materia de presupuestos mínimos, cuando como Estado miembro del COFEMA y en virtud del Acta Constitutiva del mismo, concerta en su seno la materia ambiental a regular o a implementar.

Por eso se ha dicho que: "El Poder Ejecutivo debe, a todas luces, interactuar con el COFEMA en lo que se refiere a normas de presupuestos

mínimos, su implementación y la coordinación de políticas interjurisdiccionales" (22).

En caso que la Nación fracase en el proceso de concertación y no obtenga un pronunciamiento favorable ni como Recomendación ni Resolución, deberá adoptar una actitud negociadora políticamente acorde con la permanencia en un organismo interjurisdiccional de estas características. Si decide denunciar el acuerdo, su competencia quedará liberada del procedimiento de negociación. Aunque dudamos de la eficacia de esta posibilidad, ya que la política ambiental nacional, se ha dicho, es en esencia una cuestión federal.

### VIII. La consolidación de la institucionalidad

La primera crítica que debe hacerse a la visión federal expuesta, es que la misma es todavía un proceso inconcluso. Las provincias no han asumido el protagonismo que el SFA les reconoce.

En efecto, no todas las provincias han adherido a los Acuerdos Federales Ambientales por ley. No obstante, sí se alcanzó el mínimo de adhesiones legales establecidas en el Acta Constitutiva del COFEMA para su vigencia.

En consecuencia, otra vez corresponde evaluar el alcance que la Nación dará a esta dificultad institucional. Una posibilidad es que, hasta tanto se obtengan todas las adhesiones, pueda actuar en materia ambiental en forma unilateral valiéndose de la competencia de establecer PPMM. La otra es que, como parte de los acuerdos federales que ha ratificado o propiciado, se proponga consolidar la institucionalidad federal.

No dudamos que la adecuada vigencia de la normativa ambiental impone esta última posición. La misma está plasmada en el art. 24 de la ley 25.675. Una interpretación ajena a esta directiva legal, solo traería mayor incertidumbre. ♦

#### NOTAS

(15) En el mismo sentido: SABSAY, Daniel A. y DI PAOLA, María Eugenia, "El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente", ps. 47-54, Anales de la Legislación Argentina, Boletín Informativo, año 2002, N° 32.

(16) Art. 24, ley 25.675. Art. 2° Código Civil.

(17) Las Leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen.

Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial (art. 2°, Cód. Civil)

(18) ob. cit. p. 4.

(19) Artículo 3° - La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación especí-

fica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta (B.O.N. 26/11/2002).

(20) QUIROGA LAVIE- BENEDETTI- CENICACE-LAYA, "Derecho Constitucional Argentino, t. II, p. 67

(21) Artículo 4°: Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuel-

va la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

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

(22) SABSAY y DI PAOLA, ob. cit.

## Presupuestos mínimos de protección ambiental: Recomendaciones para la implementación de la ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental

SUMARIO: I. Comentarios iniciales. — II. Conclusiones del Taller de Expertos sobre Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.

### I. Comentarios iniciales (1)

Desde el año 2003, FARN, a través de su Área de Investigación y Capacitación, desarrolla una serie de talleres de expertos sobre *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental* junto al Centro de Derecho Ambiental de la UICN, en el marco de su Programa de Derecho Ambiental. La finalidad de los mismos es elaborar propuestas concretas para la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Las recomendaciones, una vez revisadas por los participantes de los talleres, son remitidas a la autoridad ambiental nacional, al presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Senadores, al presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de

la Cámara de Diputados, a las autoridades ambientales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al COFEMA.

Los talleres se llevan a cabo con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y cuentan con el auspicio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). En este marco, las conclusiones de los primeros siete talleres han sido publicadas a fines del año 2003 (2)

El octavo taller realizado el 7 de septiembre de 2004, tuvo como tema central *la ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental*. Dicha ley se sitúa dentro de la serie de leyes de presupuestos mínimos de protección ambien-

tal dictadas por el Congreso Nacional luego de siete años de producida la reforma constitucional. En consonancia con lo dispuesto por la ley general del ambiente 25.675 (LGA) (Adla, LXIII-A, 4), garantiza el derecho a toda persona a acceder a la información pública ambiental de forma libre y gratuita.

La ley define a la información ambiental como "toda aquella que se encuentre en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente".

El principal sujeto obligado a brindar información es el Estado en sus distintas jurisdicciones (Nación, Provincia, Municipios y Ciudad

Autónoma de Buenos Aires), como así también sus diferentes organismos, sean estos autárquicos y/o descentralizados, cuestión que también se extiende a las empresas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público.

La norma contiene, además, la mayoría de los elementos destinados a garantizar el ejercicio del derecho a solicitar información en poder del Estado entre los que se destaca:

- una precisa delimitación de los obligados a proveer la información;
- una amplia legitimación para efectuar su requerimiento;
- el establecimiento de un procedimiento específico, con plazos claramente determinados, destinado a hacer efectivas las peticiones de acceso;
- la determinación taxativa de las excepciones que puedan limitar su ejercicio;

#### NOTAS

(1) Por María Eugenia Di Paola, Directora del Área de Investigación y Capacitación de FARN, y Andrés Nápoli, Director del Área de Participación Ciudadana de FARN.

(2) Ver DI PAOLA, M. E. (ed). "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación". Buenos Aires: FARN-UICN, 2003.

e) un sistema de infracciones y sanciones, que podrá ser aplicada a los funcionarios públicos que omitan proveer la información solicitada, o de alguna forma obstruyan o impidan su libre ejercicio; y

f) la posibilidad de que los peticionantes puedan acceder a la justicia ante la denegatoria del derecho, previendo en este caso un recurso judicial directo, de carácter sumarisimo, ante los tribunales competentes.

Por último es necesario destacar que la ley complementa los principios generales sobre acceso a información ambiental contenidos en la ley 25.675, la cual reconoce claramente el derecho de todos los habitantes de acceder a información ambiental que administren las autoridades públicas y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada, como así también la obligación de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas de proveer la información de este carácter, cuestiones todas que han sido abordadas con suma profundidad en el Taller cuyas conclusiones se presentan a continuación.

## II. Conclusiones del Taller de Expertos sobre Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (3)

### Concepto de información pública - Alcance

1) Se planteó la necesidad de articular el concepto de *información pública ambiental* del Régimen de Información Pública Ambiental —ley 25.831 (Adla, LXIV-A, 73)—, con el concepto de *información pública* recepcionado por la LGA. Para ello, es menester realizar una interpretación conjunta de los arts. 16 (4) y sigtes. de la LGA con los arts. 3 (5) y 4 (6) de la ley 25.831 en cuanto señalan obligaciones para las autoridades públicas y las personas físicas o jurídicas públicas o privadas.

2) Asimismo, a los fines de la interpretación del alcance del término *información pública ambiental*, es indispensable tener en cuenta el concepto de desarrollo sustentable establecido en el art. 41 de nuestra Constitución Nacional.

3) La *información pública ambiental* debe ser *informada* de orden público y, por ello, puesta a disposición de todos los ciudadanos, salvo en aquellos casos excepcionales dispuestos por la ley en cuestión (art. 7) (7).

4) Resulta indispensable considerar la *veracidad* y *actualidad* de la información, así como los mecanismos o herramientas utilizados para su procesamiento. Estas características permiten evaluar el real acceso a la *información pública ambiental*. Por otra parte, la *transpa-*

*rencia* en la información presenta una importancia fundamental en la promoción de la transparencia en la gestión pública.

5) Existe información de diversa índole considerada por la LGA y la LAIPA, a saber:

a) Información cruda o sin procesar: se trata de datos solicitados por el ciudadano que no se encuentran sistematizados o aún cuando lo estuvieran presentan información ambiental que no se encuentra en la base de sistemas (vg. Permisos otorgados para la realización de cierto tipo de actividad).

b) Información procesada: se trata de estadísticas, informes, declaraciones, documentos ya elaborados. En este caso es importante que se ponga en conocimiento del solicitante cuál ha sido la metodología utilizada para procesar los datos o información que origina la estadística o informe.

c) Información no elaborada: comprende la información que no ha sido producida, pero cuya elaboración constituye una obligación de la autoridad o de la persona física o jurídica pública o privada. En este caso, puede requerirse su producción.

### Relación del Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental con la Ley de Política Ambiental Nacional —LGA—.

1. Si bien en nuestra Constitución Nacional no existe la categoría de "ley marco", dada la trascendencia de las leyes de presupuestos mínimos en ese marco, puede considerarse que la LGA tiene un rango superior que el resto de las leyes de esta índole.

2. Resulta necesario efectuar una complementación de los principios establecidos en la Ley General del Ambiente respecto de acceso a la información, con los preceptos de la nueva ley de acceso a la información pública ambiental. A tal efecto, debe efectuarse una interpretación holística del sistema normativo en su conjunto, aplicando el *principio de congruencia*.

3. Asimismo, y teniendo en cuenta que el derecho al ambiente sano es un derecho humano, se aplica el principio *pro homine* (8) —de jerarquía constitucional—, según el cual será necesario establecer cuál de las normas está en favor del derecho humano al ambiente, más allá de la jerarquía normativa.

4. En definitiva, la amplitud de los beneficios reconocidos por las leyes deben ser armonizadas de modo de darle la mayor protección y eficacia al derecho protegido.

### Plazos y excepciones

En función de lo expuesto con relación a la interpretación complementaria de las Leyes de presupuestos mínimos sobre Política Ambiental —LGA— y Acceso a la Información Pública Ambiental, es necesario considerarlas en forma complementaria y otorgar preeminencia a la mayor protección del derecho humano tutelado. En consecuencia el piso otorgado en materia de plazos por las leyes de presupuestos mínimos no podrá ser extendido por otras normas nacionales, provinciales o locales. En cuanto a la restricción deberá considerarse, que las excepciones no podrán ser ampliadas por otras normas nacionales, provinciales o locales.

### Sujetos

1. *Obligados*. Cuando el legislador se refiere a "autoridades competentes" en el art. 4 de la LAIPA (9) debería interpretarse en un sentido amplio de modo que sea posible solicitar información a cualquier repartición u organismo del Estado que cuente con información ambiental.

2. *Servicio público*. Empresas privadas. La interpretación del concepto de servicio público requiere de un encuadre amplio. En tanto la ley se refiere a "titulares" de empresas prestadoras de servicios públicos, resulta que aquellas son un sujeto obligado a brindar directamente la información en caso de solicitud por parte de un ciudadano o del mismo Estado.

3. *Sujetos legitimados*. Todas las personas tienen legitimación para solicitar información pública ambiental, sin ser necesario contar con ningún interés particular.

4. *Estado*. Dentro de los sujetos legitimados a solicitar información debe incluirse al Estado en cualquiera de sus órganos y niveles.

### Ambito de aplicación

El Régimen de Acceso a la Información Pública —en tanto ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, en los términos del art. 41 de la CN— es aplicable a todos los niveles del Estado Nacional, Provincial y Municipal.

### Sistema de Información Ambiental

1. *El Sistema de Información Ambiental*, en cualquiera de los niveles que se establezca, debe ser accesible a todos los ciudadanos.

2. Los distintos organismos deben arbitrar mecanismos internos que ordenen y registren la información de que disponen, promoviendo una coordinación vertical y horizontal entre los diferentes niveles.

3. Sería recomendable contar en cada organismo con un funcionario responsable de brindar la información.

4. Si bien la puesta a disposición de la información en los sitios Web de cada organismo es un mecanismo de difusión trascendente, no debe ser el único medio disponible, teniendo en cuenta el principio de equidad.

5. *Consejo Federal de Medio Ambiente* (COFEMA). No obstante la obligación ya existente en cabeza de cada autoridad gubernamental, el rol del COFEMA es fundamental en la implementación del Régimen de Acceso a la Información Ambiental, ya que podría coadyuvar en la organización y facilitación de la información pública ambiental, así como en la coordinación interjurisdiccional, intentando equilibrar las diferencias entre las distintas provincias en cuanto a los recursos disponibles para la implementación de un sistema de acceso a la información.

6. *Acceso gratuito a la información pública ambiental*. Cuando se habla de recursos utilizados para la entrega de la información se debe interpretar que la ley se refiere al costo de la puesta a disposición de la información en determinado soporte (ej. soporte magnético o fotocopias), ya que la producción de la misma y su centralización son responsabilidades del Estado que se encuentran solventadas por todos los ciudadanos a través de los impuestos.

7. *Presupuesto*. Es recomendable contar con un presupuesto específico para la organización y puesta a disposición de la información pública ambiental. No obstante, y teniendo en cuenta la falta de recursos general del Estado, es menester considerar que esta carencia de recursos presupuestarios específicos no es óbice al cumplimiento de la responsabilidad del Estado de brindar información.

8. *Capacitación y responsabilidad de los funcionarios*. El real cumplimiento de la ley requiere de un conocimiento eficaz y una fuerte capacitación de los funcionarios del Estado de la obligación de brindar información. En este sentido, los responsables de dar cumplimiento a la ley deben conocer el sistema de responsabilidades establecido (civil, administrativo y penal).

9. *Organizaciones de la sociedad civil*. Las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol trascendente como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

10. *Difusión*. Es recomendable realizar una campaña masiva de difusión a los ciudadanos de las herramientas de acceso a la información pública ambiental de acuerdo a la normativa de presupuestos mínimos vigente. ♦

### NOTAS

(3) Participaron en el taller: G. González Acosta (Facultad de Derecho - UBA); A. Cruz (COFEMA); M. Arauz (Fundación Ciudad); A. Bertolotti (Fundación R.I.E.); H. Bibiloni (SAyDS); M. Calici (Facultad de Derecho - UBA); A. Capra (SAyDS); L. De Benedictis (CEADS); J. Esain (AMEAD); R. Fernández (Asesor Legal del Ministerio de la Producción del Chaco); J. Franza (Facultad de Derecho - UBA); G. García Minella (AMEAD); M. Giniger (Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable - HCSN); C. González Guerrico (CEMA); C. Lustig (Asociación por los Derechos Civiles); A. Martín (CEDHA); R. Olivares (Director de Suelos y Agua Rural del Chaco); M.J. Peígot (Poder Ciudadano); G. Portaluppi (ABN AMRO Bank N.V.); C. Quispe (Abogada - Consultora Ambiental); M.A. Pereira (CEDHA); A. Rossi (Abogado - Profesor de Derecho Ambiental); M. Rovere (CEA - CARI); D.A. Sabsay (FARN); A. Sibilleau (Facultad de Derecho - UBA); M. C. Zeballos de Sisto (Abogada - Docente); R. Turcan (SAyDS - Registro Nacional de Residuos Peligrosos); G. Urribarri (Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable - HCSN); J.R. Walsh (AIDIS).

Coordinación: M. E. Di Paola (FARN). Asistentes: M.E. Alfonso y N. Machain (FARN). Facilitación: A. Paz (CARI).

Para más información sobre los talleres visitar [www.farn.org.ar/investigacion/presupmin/](http://www.farn.org.ar/investigacion/presupmin/)

(4) Art. 16 de la LGA: "Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad

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

Art. 17 de la LGA: "La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)".

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

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

(5) Art. 3 de la LAIPA Acceso a la información. El acceso a la información ambiental será libre y

gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad. En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley.

(6) Art. 4 de la LAIPA Sujetos obligados. Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación.

(7) Art. 7° de la LAIPA: Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos: a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales; b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso,

y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales; e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados; f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones. La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

(8) El principio *pro homine* establece que "se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones al ejercicio de derechos" (PASTOR, Daniel R., "El llamado 'impacto' de los tratados de derechos humanos en el derecho interno con especial referencia al Derecho Procesal Penal", en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal N° 9, Ed. Ad-Hoc, p. 54, con cita de Mónica Pinto).

(9) Ut supra.

### Destacados en Normativa Ambiental

- **LEY 25.939 (B.O.: 19/10/2004)**  
Apruébase el Acuerdo Sobre Cooperación Minera suscripto en Caracas el 12 de julio de 2000 con la República Bolivariana de Venezuela. Elaboración de programas de Cooperación Científico-Técnica y de Acción. Solución de controversias.
- **LEY 25.943 (B.O.: 3/11/2004)**  
Créase la empresa Energía Argeztina Sociedad Anónima (ENARSA), que tendrá por objeto llevar a cabo por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros, el estudio, exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica.
- **LEY 25.944 (B.O.: 09/11/2004)**  
Establécense que los medios de difusión radial y televisiva dependientes de la Secretaría de Medios de Comunicación deberán destinar espacios diarios para desarrollar temas de interés turístico nacional. Sustitúyese el artículo 1º de la Ley Nº 20.983.
- **LEY 25.945 (B.O.: 12/11/2004)**  
**Creación del Parque y Reserva Nacional Monte León**  
Aceptase la transferencia efectuada por la provincia de Santa Cruz al Estado Nacional del Área del parque y las playas y zonas costeras fiscales adyacentes a la misma.
- **Ciudad de Buenos Aires**  
**LEY 1.446 (B.O.: 15/10/2004 - C.A.B.A.)**  
Modificación de la ordenanza del día 9 de diciembre 1910 sobre espectáculos circenses, espectáculos con animales, actividades lucrativas no permitidas o ejercidas en infracción.
- **Ciudad de Buenos Aires**  
**LEY 1.472 (B.O.: 28/10/2004 - C.A.B.A.)**  
Apruébase el Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Provincia de Buenos Aires**  
**DECRETO 911/2004**  
Creación del Comité Interjurisdiccional de la Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana.
- **RESOLUCION CNC 3690/04 (B.O.: 10/11/2004)**  
Establécense que los titulares de autorizaciones de estaciones radioeléctricas y los licenciatarios de estaciones de radiodifusión deberán demostrar que las radiaciones generadas por las antenas de sus estaciones no afectan a la población en el espacio circundante a las mismas. Protocolo para la evaluación de las radiaciones no ionizantes.
- **DISPOSICION 554/2004 - SSPA (B.O.: 29/10/2004)**  
Establécense que todo buque de la flota pesquera nacional que realice cualquier tipo de procesamiento a bordo deberá contar con una o más trituradoras en perfecto estado de funcionamiento.
- **DISPOSICION 558/2004 - SSPA (B.O.: 09/11/2004)**  
Sustitúyense los Artículos 2º y 3º de la Disposición 554/2004, en relación con la presencia obligatoria a bordo de al menos un inspector u observador y la intervención de la Prefectura Naval Argentina a fin de autorizar únicamente el despacho a la pesca de los buques que cumplan con el requisito mencionado.
- **DECISION CMC 14/2004 (www.mercosur.org.uy)**  
Se aprueba el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales.
- **DECISION CMC 9/2004 (www.mercosur.org.uy)**  
Se aprobó la firma del Acuerdo por Canje de Notas del proyecto "Fomento de la Gestión Ambiental y Producción Más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas" en las versiones en español y portugués.

### Destacados en Jurisprudencia

La sentencia revoca la resolución de primera instancia que declaraba incompetente la justicia federal para entender en un pedido de amparo que tenía por objeto suspender la actividad pesquera comercial y artesanal prohibida por la normativa provincial que regula el ámbito de la Reserva Natural de Bahía San Blas. Se solicitó la intervención del fuero de excepción por aplicación del artículo 7 de la ley 25.675 atento el daño que provocaba la actividad pesquera se generaba sobre especies migratorias tales como delfines y gaviotas que moran en el lugar y que están en peligro de extinción en nuestro planeta.

Esto, sentado, el *quid* en autos se reduce a determinar dentro del grado de provisoriedad que el estado procesal impone si el acto administrativo impugnado podría causar "de-

**Autos: "Werneke, Adolfo Guillermo y Otros c/Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/Amparo - med. cautelar". Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca - Sala Nº 1, Secretaría Nº 1. Expte. en cámara Nº 61.937 y en primer instancia Nº 12.126.**

gradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales", que es el hilo conductor que determina la ley 25.675 (6 *in fine*) para abrir la excepción de competencia federal.

En este sentido, la existencia en la región de la bahía San Blas de una fauna tan abigarrada, variopinta y hasta exótica como la que se detalla prolijamente a fs. 232/235, demuestra, al menos *prima facie*, dos cosas:

- Se trata efectivamente de animales migratorios, por lo que el problema no se circunscribe de toda obviedad al territorio de la Provincia de Buenos Aires.

- Es verosímil, o al menos vehementemente probable, que la actividad de franquicia pesquera que se trata de impedir, pueda afectar a esos importantísimos recursos ambientales (del voto del Dr. Néstor Luis Montezanti).

En primer lugar, sorprende la aplicación del art. 354 del CPCCN., porque si el "a quo" consideró (como lo hizo en el último párrafo de fs. 267 anterior a la parte dispositiva) que el juez provincial debería expedirse sobre la competencia, no pudo ordenar el archivo de las actuaciones sin incurrir en flagrante contradicción. Cabe agregar que, de con-

formidad con el art. 7, segunda parte, de la ley 25.675, tratándose de actos que degraden recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

En el caso, se encuentra sumariamente acreditado que la actividad pesquera comercial afectará a todo el ecosistema de la reserva de la Bahía San Blas, en la que existe uno de los pocos y más importantes bancos de almeja amarilla (*Mesoderma macroides*), nidifican aves migratorias y es área de reproducción y cría de especies marinas migratorias, como el delfín franciscano (*Pontoparia blainvillei*) cuya existencia se encuentra seriamente amenazada (cf. informes de fs. 156/158 y 116/118), por lo que "prima facie" resulta competente la justicia federal (del voto del Dr. Augusto Enrique Fernández).

La Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro, a cargo de los Dres. Edgardo J. Campieri, Luis M. Escardó y Horacio Carlos Osorio, hizo lugar a la acción de amparo por mora iniciada por los vecinos de Villa Lago Gutiérrez y el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). El amparo fue presentado el 5 de agosto de 2004 y se originó en la falta de respuestas oficiales a los reiterados pedidos de información que se efectuaron ante la Dirección General de Medio Ambiente y otros organismos municipales. El 6 de enero de este año, los vecinos, tras descubrir la tala de árboles en la ladera del cerro Otto, hicieron una denuncia pública y comenzaron a solicitar detalles de las obras y las autorizaciones municipales al respecto. Los puntos centrales consultados fueron: la realización del Estudio de Impacto Ambiental de Arelauquen, su presentación y posterior apro-

**Autos: "Fundación CEDHA Patagonia c/Municipalidad de San Carlos de Bariloche s/Amparo". Cámara de Apelaciones Civil y Comercial IIIA. Circunscripción, Expte. Nº 157-016-04, Tomo 2. Auto Interlocutorio: 214. Folio 435, Secretaría: Dra. Alba Posse.**

bación, el uso de napas de agua, la eventual contaminación de suelos, el tratamiento de efluentes, la tala realizada, el eventual impacto arqueológico y paleontológico, el proyecto de marina y el impacto de la urbanización. Ante esto, la Dirección General de Medio Ambiente "respondió" que "toda la documentación requerida respecto al emprendimiento Arelauquen Golf & Country Club es de consulta pública y está a vuestra disposición en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos", intentando con ello argumentar que con el solo hecho de haber puesto a disposición los expedientes administrativos daba por cumplimentada su obligación.

En lo que constituye un fallo ejemplar, la Cámara ha dado lugar a esta acción basándose en la reciente Ley Nacional 25.831,

que establece el derecho al acceso a la información pública en materia ambiental. El Tribunal ordenó a la Municipalidad de Bariloche suministrar la información requerida por los actores sobre «distintos aspectos relativos a la situación del ambiente en la zona afectada por el emprendimiento Arelauquen Golf & Country Club». De acuerdo a la sentencia, "resulta verosímil y acorde con la importancia del emprendimiento de Villa Arelauquen, que la información requerida se encuentre dispersa en diferentes organismos municipales y en distintos expedientes. De todas maneras, y justamente debido a esa abundancia de datos difíciles de reunir, indagar y procesar en una Mesa de Entradas -o en diferentes Mesas de Entradas de distintas dependencias- y por personas no habitadas al manejo de tales expe-

dientes, considero que una real intención de evacuar los requerimientos de información -previstos en la Ley 25.831, arts. 1º y 5º- debería traducirse en una respuesta puntual y concreta a los puntos indicados por la aludida Fundación (fs. 23/24); sin perjuicio de que los expedientes de donde se extraigan las respuestas, sigan a disposición de los interesados a fin de cotejar o ampliar los requerimientos".

De esta forma, la Cámara resolvió hacer lugar a la acción impetrada por la Actora e intimar a la Municipalidad local para que dentro del término de 30 días corridos conteste el pedido de información, con cita puntual y detallada de los expedientes y/o archivos de los cuales resulte la información brindada, bajo apercibimiento de imponer astreintes en caso de incumplimiento.

Más información y fallo completo en: [www.cedha.org](http://www.cedha.org)

### Divulgación de las Directrices OCDE

El viernes 12 de noviembre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con el apoyo y la colaboración de la Fundación SES (miembro de la Red Puentes) y FARN, realizó una jornada de divulgación de las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales en el Palacio San Martín.

Estas Directrices representan un marco de referencia práctico para impulsar desde los gobiernos una conducta corporativa responsable. Son recomendaciones que alientan

un compromiso de las empresas en aras de integrar en su visión y gestión tres dimensiones: la económica, la ambiental y la social. Esto significa crear riqueza cuidando y protegiendo el hábitat y asumiendo un compromiso irrenunciable con la sociedad de la que forma parte.

Al finalizar el evento FARN y Fundación SES entregaron una publicación que recopila información básica sobre las Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales y la presenta a modo de un ágil resumen. El libro está disponible en texto completo y en forma gratuita en [www.farn.org.ar/docs/libros.html](http://www.farn.org.ar/docs/libros.html)



**Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales: información básica**

Autora: María Fabiana Oliver  
64 pp.  
© FARN y Fundación SES, 2004.



**Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina**  
Coordinado por: Beatriz Cuenya, Carlos Fidel e Hilda Herzer  
280 pp.  
© 2004, Siglo XXI Editores Argentina S.A.