

# PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL II

RECOMENDACIONES  
PARA SU IMPLEMENTACIÓN  
Y REGLAMENTACIÓN

Edición a cargo de  
María Eugenia Di Paola

# **PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL II**

## **RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN Y REGLAMENTACIÓN**

Edición a cargo de  
María E. Di Paola

Organizado por:  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN  
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales  
del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Auspiciado por la  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación



Buenos Aires - 2006

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II:  
Recomendaciones para su implementación y reglamentación /  
María Eugenia Di Paola...[et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires:  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006.  
132 p.; 23x16 cm.

ISBN 987-22924-1-8

1. Derecho Ambiental.  
CDD 346.046

## **Fundación Ambiente y Recursos Naturales**

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina

Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266 (int. 213)

Correo electrónico: [medipaola@farn.org.ar](mailto:medipaola@farn.org.ar)

[dduverges@farn.org.ar](mailto:dduverges@farn.org.ar)

Web: <http://www.farn.org.ar/investigacion/presupmin/index.html>

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:

<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor**

© 2006, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I.S.B.N. 10 N° 987-22924-1-8

I.S.B.N. 13 N° 978-987-22924-1-6

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Se terminaron de imprimir 1000 ejemplares en

Talleres Gráficos Leograf en septiembre de 2006

en Rucci 408 - Valentín Alsina - Pcia. de Buenos Aires

---

## ACERCA DE FARN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fue creada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apártidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Las propuestas de FARN surgen desde la Política Ambiental, para que se logren modos eficientes en la definición de los ambientes deseados y posibles; desde el Derecho y la Legislación Ambiental, para que la conservación y protección del ambiente se concrete en derechos y obligaciones de todos; desde la Organización Institucional, para que los distintos sectores asuman a través de sus entidades las tareas y responsabilidades que les corresponden en la protección ambiental.

La participación de los ciudadanos es uno de los ejes principales del trabajo de FARN, porque son ellos quienes deben cumplir y hacer cumplir las leyes, consensuar políticas y destinar recursos para prevenir los problemas ambientales.

Las diferentes actividades de la Fundación se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales), como así también de organismos públicos nacionales e internacionales.

---

## **ACERCA DEL CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL Y DEL PROGRAMA DE DERECHO AMBIENTAL UICN**

El Programa de Derecho Ambiental es responsable del diseño e implementación del programa de trabajo de la UICN en el campo del derecho y la política ambiental. Constituye la fuente principal de asesoramiento técnico de la Unión, sus miembros y socios en todos los aspectos del derecho ambiental.

Los objetivos del Programa de Derecho Ambiental son promover el desarrollo y la implementación del derecho ambiental en el contexto del desarrollo sostenible e, impulsar el derecho ambiental como instrumento fundamental para la promoción de una buena gobernanza ambiental.

El Programa está integrado por la Comisión de Derecho Ambiental y el Centro de Derecho Ambiental. El Centro de Derecho Ambiental situado en Bonn, Alemania, es parte de la Secretaría de UICN. Los temas prioritarios de trabajo del Centro son los siguientes:

- El desarrollo conceptual del derecho;
  - La asistencia técnica para la redacción e implementación de las leyes y tratados;
  - El entrenamiento y desarrollo de las capacidades y
  - La diseminación de información a través de publicaciones y artículos sobre políticas y derecho ambiental.
-

## Equipo de Trabajo

**Daniel Alberto Sabsay**, Director Ejecutivo FARN

**María Eugenia Di Paola**, Directora del Área de Investigación y Capacitación FARN

**Dolores María Duverges**, Investigadora en Política Ambiental y Contaminación, Área de Investigación y Capacitación FARN

Revisión técnica del documento:

**José Alberto Esain**, Vicepresidente de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (AMEAI)

### *Agradecimientos*

*Agradecemos la colaboración de las siguientes personas, en relación al desarrollo de los talleres y a la elaboración del presente documento: Sr. Alcides Cruz, Dr. Jorge Daneri, Dr. Jorge E. Douglas Price, Dra. Silvina Gutierrez, Dra. Silvia Nonna y Dr. Guillermo Urribarri. También les damos las gracias a Débora Bialoztosky, Natalia Machain y Fabiana Oliver, de FARN. Asimismo, agradecemos el acompañamiento de Augusto Paz en la facilitación de los talleres y los aportes y el apoyo de Alejandro Iza a lo largo del proyecto.*

---

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> , <i>por Alejandro O. Iza</i> . . . . .	9
<b>COMENTARIOS INICIALES</b> , <i>por Daniel A. Sabsay</i> . . . . .	11
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> , <i>por María Eugenia Di Paola</i> . . . . .	15
<b>II. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS</b> . . . . .	17
2.1. El rol del COFEMA y las autoridades administrativas <i>por María Eugenia Di Paola</i> . . . . .	19
2.2. La Justicia y los presupuestos mínimos de protección ambiental <i>por Dolores María Duverges</i> . . . . .	35
<b>III. ANÁLISIS DE LEYES SECTORIALES</b> . . . . .	55
3.1. El acceso a la información pública ambiental, <i>por Andrés Nápoli</i> . . . . .	57
3.2. La Ley de Residuos Domiciliarios, <i>por Carina Quispe</i> . . . . .	67
<b>IV. PRINCIPALES DESAFÍOS EN RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PROBLEMAS, PROPUESTAS Y PRIORIDADES LEGISLATIVAS</b> . . . . .	77
4.1. Conclusiones del taller sobre “Problemas para la implementación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental” . . . . .	79
4.2. Conclusiones del taller sobre “Prioridades Legislativas a ser tratadas en el Congreso Nacional en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental” . . . . .	91
<b>V. LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL</b> . . . . .	101
5.1. Texto de la Ley 25.831: Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. . . . .	103
5.2. Conclusiones del taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental . . . . .	105
<b>VI. LA LEY DE RESIDUOS DOMICILIARIOS</b> . . . . .	111
6.1. Texto de la Ley 25.916: Gestión de Residuos Domiciliarios. . . . .	113
6.2. Conclusiones del taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios . . . . .	119
<b>Anexo</b> . Lista de participantes . . . . .	125

## Lista de Abreviaturas y Siglas

**AIDIS:** Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ambiental  
**AMEAI:** Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales  
**AUSA:** Autopistas Urbanas S.A.  
**CABA:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
**CARI:** Comité Argentino para las Relaciones Internacionales  
**CEADS:** Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible  
**CEAMSE:** Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado  
**CEDHA:** Fundación Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente  
**CEMA:** Cámara Empresaria de Medio Ambiente  
**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina  
**CIMA:** Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera  
**CN:** Constitución Nacional  
**COFEMA:** Consejo Federal de Medio Ambiente  
**CONAM:** Consejo Nacional del Ambiente  
**CONAMA:** Consejo Nacional de Medio Ambiente  
**COTAMA:** Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente  
**CPCCN:** Código Procesal Civil y Comercial de la Nación  
**CPTL:** Comisión Permanente de Tratamiento Legislativo  
**CSJN:** Corte Suprema de Justicia de la Nación  
**EDENOR:** Empresa Distribuidora Norte S.A.  
**EDESUR:** Empresa Distribuidora Sur S.A.  
**EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental  
**ENGIRSU:** Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos  
**ENRE:** Ente Nacional Regulador de la Electricidad  
**ETOSS:** Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios  
**FAM:** Federación Argentina de Municipios  
**FARN:** Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
**GAM:** Gestión Ambiental Metropolitana  
**GCBA:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
**HCDN:** Honorable Cámara de Diputados de la Nación  
**HCSN:** Honorable Cámara de Senadores de la Nación  
**ICAA:** Instituto Correntino del Agua y del Ambiente  
**LAIPA:** Ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental  
**LGA:** Ley General del Ambiente  
**LGAA:** Ley de Gestión Ambiental de Aguas  
**LPCB's:** Ley para la Gestión y Eliminación de PCB's  
**LRD:** Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios  
**LRI:** Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios  
**OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico  
**OEA:** Organización de Estados Americanos  
**ONG:** Organización No Gubernamental  
**PCB.s:** Bifenilos Policlorados  
**PEN:** Poder Ejecutivo Nacional  
**RADA:** Red de Abogados para la Defensa del Ambiente  
**RD:** Residuos Domiciliarios  
**SAyDS:** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable  
**SCBA:** Suprema Corte de Buenos Aires  
**SIAN:** Sistema de Información Ambiental Nacional  
**SISNAM:** Sistema Nacional del Ambiente  
**SISNAMA:** Sistema Nacional de Medio Ambiente  
**SPA:** Secretaría de Política Ambiental  
**UBA:** Universidad de Buenos Aires  
**UCA:** Universidad Católica Argentina  
**UICN:** Unión Mundial para la Naturaleza  
**UNLZ:** Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
**YPF:** Yacimientos Petrolíferos Fiscales

# PRÓLOGO

*por Alejandro O. Iza*

En nombre del Programa de Derecho Ambiental (PDA) de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) me es grato presentar este nuevo libro de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

El valor fundamental de este nuevo libro radica en que el mismo es fruto de un proceso destinado a esclarecer las diferentes variables para legislar sobre el ambiente en la Argentina, proceso que fuera iniciado hace ya unos cuantos años y cuya primera etapa concluye con la publicación en el año 2003 del libro Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental - Recomendaciones para su Reglamentación. Dicho proceso continúa durante los años 2004 y 2005 y finaliza con el presente libro.

Una vez más, la FARN pone a disposición del lector interesado y del técnico especializado en temas ambientales una síntesis de las experiencias recogidas en diversos talleres sobre presupuestos mínimos de protección ambiental e invita a la reflexión respecto de algunas de las complejidades de la implementación de marcos jurídicos adecuados para la conservación de los recursos naturales y la protección del ambiente.

El libro que me toca presentar podría ser, si se quiere, dividido en cuatro partes, cada una de las cuales es complementaria de las otras.

La primera parte del libro contiene un análisis de cuestiones de fondo relativas a la implementación de las normas de presupuestos mínimos tales como el rol del COFEMA, la Justicia y las autoridades administrativas.

La segunda parte de libro se aboca a la tarea de analizar leyes sectoriales como la de residuos sólidos domiciliarios y la de acceso a la información pública ambiental.

La tercera parte del libro contiene las conclusiones de los cuatro talleres organizados en el marco de este proyecto y destinados a esclarecer algunos de los problemas que se presentan al momento de implementar la normativa ambiental base.

La cuarta parte del libro es el anexo documental que pone a disposición de lector el texto de las normas y que, de esta manera, facilita la comprensión de los temas tratados en los diferentes talleres.

El libro incluye un anexo con la lista de todos los participantes de los talleres previamente mencionados.

La FARN ha venido colaborando con el Programa de Derecho Ambiental de la UICN desde el año 1993 y se ha transformado en uno de sus socios más importantes para la promoción del derecho ambiental en el mundo. Quisiera felicitar a todo su equipo de trabajo por organizar esta nueva publicación, la que muestra su sólido compromiso con el ambiente y la sociedad.

*Alejandro O. Iza*

Director

Centro de Derecho Ambiental de la UICN

Bonn, Agosto de 2006

## COMENTARIOS INICIALES

*por Daniel A. Sabsay*

Esta publicación contiene el producto de los talleres que tuvieron lugar a lo largo del año 2004 y hasta mediados de 2005 con el objetivo de contribuir en la reglamentación y cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos promulgadas a la fecha. Como se destacara en la primera publicación, las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental han importado un marcado avance en la cristalización del marco definido en el artículo 41 de la Constitución Nacional. En efecto, el párrafo tercero del mismo contempla la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia ambiental. En tal sentido, el constituyente ha establecido que *“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*. Sin embargo, como ya se anunciara en la primera serie de talleres realizados dentro de este programa, este criterio presenta dificultades en la práctica que se centran fundamentalmente en la determinación del alcance del concepto de presupuesto mínimo, a la hora de definirlo respecto de materias concretas. De ahí el tiempo transcurrido desde la sanción de las primeras normas y los problemas verificados para la implementación de las mismas. En atención a ello, nuestro programa ha apuntado a despejar lo máximo posible esas dificultades a través de la puesta en marcha de un procedimiento participativo que cuenta con algunos antecedentes exitosos en el país.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales ha adquirido, a lo largo del tiempo, experiencia en lo que a participación ciudadana respecta. Es así que desde comienzos de su actividad, ha trabajado en la materia, introduciendo y desarrollando institutos tales como las audiencias públicas, en el convencimiento de que las cuestiones ligadas al medio ambiente y al desa-

rrollo sustentable logran una mejor implementación cuando intervienen quienes están directamente involucrados, como luego vendría a afirmar el principio 10 de la Conferencia de Río de 1992. La realización de un programa de Coloquios entre 1997/2002, nos ha permitido poner en marcha diferentes mecanismos en aras de concertar propuestas de políticas públicas en nuestro campo. Entre ellas, los talleres del tipo de los desarrollados en el presente programa. Se trata de reunir alrededor de una mesa a representantes de los sectores gubernamental, no gubernamental, privado y académico. Con anterioridad se circulan los materiales seleccionados como más útiles, actuales y oportunos, de manera de lograr que todos los participantes puedan contar, para el día de la reunión, con un bagaje común de información. Todo esto de conformidad con una facilitación adecuada que permita, a través de un estricto manejo de temas y de los tiempos, que se arribe a un consenso lo más amplio posible.

De esta forma, en esta oportunidad se ha trabajado sobre las dos últimas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental sancionadas por el Congreso Nacional -esto es, la Ley N° 25.831 sobre Acceso a la Información Pública Ambiental y, la Ley N° 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios. Asimismo, dos talleres fueron consagrados a los problemas que se derivan de la implementación efectiva de las normas y las prioridades legislativas a tratar por el Congreso Nacional. Cabe destacar que, el sector gubernamental estuvo presente por medio de los representantes de un grupo importante de organismos, tanto de los tres niveles de gobierno desde sus tres poderes, como así también de instituciones interjurisdiccionales. En tal sentido, los talleres contaron con la presencia del Consejo Federal de Medio Ambiente, autoridad federal de suma importancia para la aplicación y cumplimiento efectivo de estas en todo el territorio de nuestro país.

Este programa ha tomado una considerable difusión y conocimiento público, ya con anterioridad a la primera publicación, gracias a una notable repercusión pública. Creemos que ésto se debe al entusiasmo que han demostrado los participantes, quienes en su mayoría son actores centrales del proceso de elaboración de la reglamentación, dentro de sus respectivas órbitas de actuación. Estamos esperanzados que esta modalidad de trabajo pueda contribuir en el futuro en el más variado campo de materias. Consideramos que el involucramiento directo de los gobernados en los temas que les atañe constituye el mejor vehículo para la construcción de ciudadanía. A ello se suma otro beneficio que tiene que ver con la observancia de la normati-

va. Es de destacar que nuestra realidad nos tiene acostumbrados a un elevado incumplimiento de la ley, de tal manera que el principio de legalidad se torna en un postulado meramente indicativo. A partir de estos mecanismos consensuados la situación podrá ir revirtiéndose, en tanto las normas serán el producto de aspiraciones y empeños comunes. Hacemos votos para que en una realidad no muy lejana esta actividad sea señalada como un indicador de calidad de todo proceso de creación de normas.

Asimismo queremos destacar nuestro más sincero agradecimiento a la UICN, a través de su Centro de Derecho Ambiental con sede en Bonn, sin cuyo apoyo a nivel de verdadero socio y no sólo como “sponsor” del programa, hubiera sido imposible su concreción. También vaya nuestro especial reconocimiento al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, institución que a través de su Comité de Estudios Ambientales, nos ha brindado un lugar ideal para el desarrollo de las tareas, a lo que se suma el concurso efectivo de su director y de sus miembros.

Por último, en mi condición de Director Ejecutivo de FARN quiero destacar el notable trabajo desarrollado por nuestra Área de Investigación y Capacitación a cargo de María Eugenia Di Paola, el aporte brindado a lo largo de los talleres por las investigadoras Dolores M. Duverges y Natalia Machain, quienes se nutrieron de diferentes contribuciones provenientes de las restantes áreas de nuestra organización.

*Daniel A. Sabsay*

Director Ejecutivo FARN  
Buenos Aires, Agosto 2006

## INTRODUCCIÓN

*por María Eugenia Di Paola*

La implementación de las normas de presupuestos mínimos no constituye desde ya un tema de fácil análisis. Particularmente porque convergen en el mismo aspectos vinculados tanto a la realidad ambiental del país, al federalismo de concertación necesario, y asimismo a las deficiencias relativas a la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental.

Esta publicación es el segundo libro de la serie perteneciente al proyecto sobre la aplicación de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que FARN lleva a cabo junto al Programa de Derecho Ambiental de UICN, a través de su Centro de Derecho Ambiental, con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales del CARI y el auspicio de la SAyDS. Es menester destacar que las conclusiones de los talleres que aquí se incorporan, corresponden a aquellos realizados en torno a dos leyes sectoriales en la materia, cuales son la Ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios. También se incluyen las reflexiones que han surgido como producto de dos talleres relacionados a los inconvenientes y horizontes en relación a este tópico. Un taller fue destinado específicamente a las dificultades existentes para la implementación de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Otro taller se dedicó especialmente a las prioridades legislativas en este tema, esto es, qué leyes son necesarias en este campo a futuro.

En línea con la primera publicación, en la cual se incluyen comentarios a la Ley General del Ambiente y tres leyes sectoriales<sup>1</sup>, esto es, la Ley de Ges-

---

<sup>1</sup> Di Paola, María E. (ed) (2003) *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación*, FARN-UICN, Buenos Aires.

tión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, Ley para la Gestión y Eliminación de PCB`s y Ley de Gestión Ambiental de Aguas, este documento comprende un análisis inicial relativo a la implementación de las leyes de presupuestos mínimos, el rol del COFEMA y la aplicación de las mismas por parte del Poder Judicial. Luego se hace alusión a los aspectos troncales de dos leyes sectoriales, cuales son la Ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

Finalmente, se presentan las conclusiones de los talleres, que por cierto comprenden grandes desafíos en la materia para los distintos sectores y especialmente para el Poder Ejecutivo Nacional, los poderes administradores provinciales y de la CABA; el COFEMA, el Poder Legislativo Nacional y las legislaturas provinciales y de la CABA.

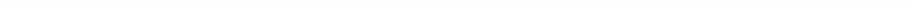
*María Eugenia Di Paola*

Directora

Área de Investigación y Capacitación FARN

- II -

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES  
DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS**



## 2.1. EL ROL DEL COFEMA Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

*por María Eugenia Di Paola*<sup>2</sup>

La República Argentina, un país federal con un desarrollo legislativo provincial disímil en materia ambiental, requiere de un piso o base de protección común en todo el territorio, que evite situaciones de inequidad para los habitantes de aquellas jurisdicciones que cuentan con una protección ambiental legal e institucional más débil a la mínima necesaria. Por esta causa, tanto la elaboración como la implementación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son temas fundamentales que no ofrecen lugar a dudas acerca de su importancia, en aras de la concreción del derecho a un ambiente sano para todos los habitantes y el deber de su preservación establecido en el art. 41 de nuestra Ley Fundamental.

Como lo hemos señalado en anteriores publicaciones, y específicamente en el primer libro relativo a este proyecto, si bien la Constitución Nacional (CN) establece la distribución de competencias ambientales entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recién 8 años después de la reforma constitucional de 1994, comenzó a sancionarse una serie de leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales merece destacarse la denominada Ley General del Ambiente (LGA), norma de esencial envergadura para el régimen jurídico ambiental argentino. Durante el año 2002 el Congreso Nacional dio a luz diversas leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (LRI), Ley para la Gestión y Eliminación de PCB's (LPCBs) y Ley de Gestión Ambiental de Aguas (LGAA). En suma a esto, en el año 2003 fueron sancionadas la Ley

---

<sup>2</sup> María Eugenia Di Paola es abogada, egresada de la Universidad de Buenos Aires (U.B.A), Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (U.B.A), Magister en Derecho Ambiental Pace University (EE.UU), Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN (Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza), Directora del Área de Investigación y Capacitación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Co-directora del Consejo de Redacción del "Suplemento de Derecho Ambiental" de La Ley. Docente titular de Derecho Ambiental del Posgrado de Gestión Ambiental del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Docente de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, Docente UBA-FARN a cargo de la clínica de Derecho Ambiental, Docente invitada Posgrado de Gestión Ambiental Metropolitana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAI-PA) y la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (LRD)<sup>3</sup>.

Así las cosas, subsisten diversos interrogantes ligados a este tema, a saber ¿Cómo debe ser esta protección ambiental mínima? ¿Cuál es el *quantum* que comprende la delegación realizada expresamente en el art. 41 CN, 3er párrafo? ¿Cómo conviven los presupuestos mínimos con la potestad provincial local en torno al dominio originario de los recursos naturales reconocido por el art. 124 CN? ¿Cómo lograr que las normas nacionales de presupuestos mínimos garanticen la básica protección necesaria y no desnuden ni reemplacen las competencias provinciales existentes? Asimismo, ¿Cómo podría llevarse a cabo la construcción de consensos entre las jurisdicciones para la ejecución de las normas de forma tal que no se paralice la implementación de las mismas<sup>4</sup>?

En este sentido, no podemos dejar de preguntarnos cuál es la razón por la cual no se ha arribado a una solución en torno a estos cuestionamientos que involucran aspectos relativos a la determinación como a la aplicación de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental. Entre las diferentes aristas que confluyen en este análisis podemos mencionar que inicialmente la cuestión ambiental no era tratada en la Constitución de 1853/1860<sup>5</sup>. En este contexto, la temática del ambiente fue abordada por los distintos sectores como un tema de carácter colateral o accesorio al uso

---

<sup>3</sup> La Ley General del Ambiente es la N° 25.675 (B.O. 21/11/2002), La Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio es la N° 25.612 (B.O. 20/07/2002), y la Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs es la N° 25.670 (B.O. 19/11/2002), la Ley de Gestión Ambiental de Aguas es la N° 25.688 (B.O. 03/01/2003), la Ley N° 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O. 07/01/2004) y la Ley N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O. 07/09/2004).

<sup>4</sup> Ver Sabsay, Daniel y Di Paola, María E. (2003) Comentarios sobre la Ley General del Ambiente, en Di Paola, María E (ed) (2003) *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación*, Buenos Aires, FARN - UICN.

<sup>5</sup> La Constitución Nacional también atribuye al Congreso Nacional la facultad de dictar los códigos de fondo, entre los cuales podemos considerar a los códigos penal, civil y de minería. Dichos códigos, contienen en muchos casos normativa que directa o indirectamente se aplica a cuestiones ambientales. Un ejemplo es la responsabilidad civil y penal relativa a actividades realizadas con residuos peligrosos. En esta materia las provincias pueden dictar normativa procedimental para aplicar los códigos de fondo sancionados por el Congreso Nacional, pero nunca regular aspectos sustantivos. En cuanto a la distribución de competencias ambientales, la República Argentina posee una organización federal con cuatro niveles jurisdiccionales: Nación, provincias, municipios y la Ciudad de Buenos Aires. De conformidad a la Constitución Nacional de 1853/60, la materia ambiental era una competencia no delegada por los gobiernos provinciales al nacional. En 1994, la reforma constitucional abreva un nuevo concepto: los presupuestos mínimos de protección ambiental que debe establecer la Nación y que pueden complementar las provincias. Por otra parte, el ejercicio del poder de policía ambiental se encuentra compartido entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, existiendo un importante rol de las provincias.

de ciertos recursos naturales. Asimismo la Nación adoptó un rol preponderante en temas ligados a los recursos naturales, tales como los hidrocarburos, la energía hidroeléctrica y nuclear<sup>6</sup>, fundamentando su competencia en diversas normas constitucionales tales como la cláusula de comercio (actual art. 75 inc. 13 CN), de bienestar (art. 75 inc. 18 CN), o en las facultades para dictar los códigos de fondo (art. 75 inc. 12 CN).

Por otra parte, el Congreso Nacional adoptó, en forma previa a la reforma constitucional la técnica de las llamadas “leyes convenio” en relación a temas ambientales o vinculados a los recursos naturales<sup>7</sup>. En tal sentido, y apoyándose en las cláusulas de bienestar y de comercio sancionó leyes de esta índole, las cuales eran aplicables en la Capital Federal, debido a la competencia del Congreso Nacional para legislar en dicho ámbito, que se hacía extensivo a los territorios nacionales que existían en ese momento, y luego las provincias podían adherir. Este sistema fue sumamente criticado debido a sus limitaciones relativas a las situaciones particulares de las diferentes regiones del país y también a que no presentaba un mecanismo coherente de coordinación entre las jurisdicciones nacional y provinciales.

No obstante ello, el desarrollo provincial en materia ambiental ha sido sumamente enriquecedor, incluyendo las constituciones provinciales cláusulas ambientales en diversas etapas históricas. Siguiendo a Sabsay<sup>8</sup>, en primer lugar, cabe destacar que el derecho público provincial se ha anticipado al nacional al incorporar a partir del año 1986 en las constituciones de más de quince provincias de la República Argentina, los contenidos básicos que con mayor o menor detalle, hacen a la protección del ambiente desde el paradigma del desarrollo sustentable.

Con respecto a la estructura general de tratamiento de esta cuestión en las constituciones, cabe señalar que la misma responde a un esquema similar,

---

6 Ver al respecto: Ley Nacional de Hidrocarburos N° 17.319 (B.O. 30/06/67), Ley de Energía Eléctrica N° 15.336 (B.O.22/09/60) y, el régimen para la actividad nuclear establecido por el decreto ley N° 22.477/56 ratificado por la ley 14.467 (B.O. 29/09/58) y modificado por el decreto ley 1647/63 y por la ley 22.246.

7 Como ejemplos pueden mencionarse las siguientes leyes de adhesión sancionadas por el Congreso Nacional: N° 13.273 sobre riqueza forestal, N° 20.284 sobre contaminación atmosférica, N° 22.428 sobre suelos, N° 24.051 de residuos peligrosos y N° 22.421 en materia de fauna. Cabe destacar, que las últimas dos leyes mencionadas son leyes mixtas .y son susceptibles de adhesión en relación a las normas que no revisten carácter de legislación de fondo.

8 Sabsay, Daniel Alberto (1995). Capítulo “Aspectos Constitucionales en materia Minero Ambiental” del libro “Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería en la Argentina”. Estudio analítico N° 5, 1995, Buenos Aires, FARN.

dividiéndose en una parte dogmática –la dedicada a los principios, derechos y garantías, en la que se reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano– y la parte orgánica, vinculada a los poderes de gobierno y, en la que se determinan una serie de prestaciones a cargo del Estado a fin de posibilitar el disfrute de este derecho.

Esta estructura presenta matices diferenciadores según de que provincia se trate. Por ejemplo, en algunas constituciones, la mención de los actos a cargo del gobierno es muy exhaustiva (el caso de las provincias de Formosa o Tierra del Fuego) y en otras se establece una fórmula más general (Catamarca). En los casos de las provincias de Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego, los textos contienen un capítulo específico al respecto. San Juan, La Rioja y San Luis han ido aún más lejos y han estipulado una acción de amparo especial para garantizar la protección de este derecho y, Formosa menciona especialmente la posibilidad de celebrar tratados con otras jurisdicciones. Sin embargo, en casi todos los casos se trata de disposiciones que necesitan la sanción de leyes posteriores que las reglamenten para que se tornen operativas. Finalmente cabe destacar que la relación con los municipios es tratada en todas las constituciones en un capítulo especial dedicado a su régimen promoviéndose, de esta forma, el fortalecimiento municipal.

Asimismo, las distintas provincias incorporaron legislación general del ambiente y normas específicas sobre temas vinculados a los recursos naturales en forma previa y posterior a la reforma constitucional del año 1994. En tal sentido, cabe señalar que Buenos Aires cuenta con la ley 11.723 del año 1995, Chaco con la ley 3964 del año 1994, Chubut con la ley 4563 del año 1999, Córdoba con la ley 7343 del año 1995, Corrientes con la ley 4731 del año 1997, Formosa con la ley 1060 del año 1993, Jujuy con la ley 5063 del año 1998, La Pampa con la ley 1914 del año 2001, La Rioja con la ley 7371 del año 2002, Mendoza con la ley 5961 del año 1992, Neuquén con la ley 1875 del año 1991<sup>9</sup>, Río Negro con la ley 2631 del año 1993, Salta con la ley 7070 del año 2000, San Juan con la ley 6634 del año 1995, Santa Fe con la ley 11.717 del año 1999, Santiago del Estero con la ley 6321 del año 1997, Tierra del Fuego con la ley 55 del año 1992 y Tucumán con la ley 6253 del año 1991.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la República Argentina es parte de un gran número de convenios internacionales en materia ambiental y de

---

<sup>9</sup> Modificada por la ley 2267 de 1992.

recursos naturales los cuales a partir de la reforma constitucional de 1994 poseen una jerarquía superior a las leyes y obligan al conjunto de los niveles jurisdiccionales a cumplir con su letra y objetivos (art. 75 inc. 22 CN)<sup>10</sup>.

No obstante ello, y como se menciona previamente, las provincias ofrecieron históricamente un desarrollo heterogéneo en cuanto a exigencias ambientales se refiere, lo que fundamentó la necesidad de contar con un piso mínimo común en el territorio.

Estas circunstancias ofrecen entonces un marco legal con leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que se encuentran vigentes y que presentan una situación diversa en cuanto a su aplicación, ya se trate de los ámbitos ejecutivos nacional, provincial y municipal, como así también del Poder Judicial. Es que conforme ya se adelantara, nuestro sistema jurídico surge de la misma Carta Magna que establece el deslinde de competencias entre la Nación y las provincias. Así junto con el art. 41 3er párrafo de la CN, se aplican los principios generales del art. 121 CN que estipula que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, producto del cual, la Nación sólo posee una competencia de excepción. Sin embargo esta competencia posee una jerarquía superior con respecto a la provincial conforme lo establece el propio texto constitucional. Asimismo, la CN dispone en su art. 124 que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” lo que implica el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales por parte del gobierno local. Pero como se ha señalado, las provincias han efectuado una delegación a la Nación para que establezca los “presupuestos mínimos de protección ambiental”, los que sin lugar a dudas se aplicarán al uso de los recursos naturales. Es por ello que esta delegación deberá sólo ser ejercitada bajo la condición de que no signifique una quita respecto al dominio que poseen las provincias sobre los mismos.

---

<sup>10</sup> La República Argentina ha aprobado y ratificado los siguientes convenios y acuerdos internacionales: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N° 24.375, B.O. 06/10/94, Rat. 22/11/94), el Convenio Marco sobre Cambio Climático (Ley 24.295 B.O. 11/01/94, Rat. 11/03/94), el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Ley N° 23.922, B.O. 24/04/91, Rat. 27/06/91), el Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (Ley N° 25.278, B.O. 3/08/2000, Rat. 11/06/2004), el Convenio de Estocolmo sobre Reducción y Eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) (Ley N° 26.011, B.O. 17/01/2005, Rat. 25/01/2005), el Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono (Ley N° 23.724, B.O. 23/10/89, Rat. 18/01/90) y el Protocolo de Montreal (Ley N° 23.778 y enmiendas de Londres, Copenhague, y Montreal aprobadas por leyes 24.167, 24.418 y 25389, B.O. 1/06/90) y, la Convención sobre lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (Ley N° 24.701, B.O. 22/10/96, Rat. 6/01/97).

Sumado a lo expuesto, y junto a la nueva cláusula del progreso establecida en el art. 75, inc. 30, deben considerarse otras disposiciones instauradas por la reforma y que inducen al fortalecimiento del ámbito local. Así se pueden citar: el art. 75 inc. 30 sobre establecimientos de utilidad nacional, el art. 75 inc. 19, sobre intervención federal, el art. 75 inc. 2 de régimen financiero, el art. 123 sobre autonomía municipal, y el inc. 1 del art. 124 sobre las nuevas potestades provinciales. Todo esto destaca el espíritu del constituyente en cuanto a que se deben respetar las jurisdicciones locales, e *ipso facto*, que la determinación del alcance de presupuesto mínimo necesariamente deba tener un alcance restrictivo<sup>11</sup>.

En este marco, es menester mencionar al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que nuclea a las autoridades ambientales provinciales, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este organismo fue creado en 1990 frente a las diversas necesidades de las autoridades ambientales, tales como el intercambio de información y la coordinación de políticas ambientales en el país. El mismo está conformado por representantes gubernamentales de las distintas jurisdicciones y no cuenta con representantes de otros sectores, ni tampoco con un mecanismo de participación ciudadana respecto de sus decisiones. Actualmente, tanto la Ley General del Ambiente como las leyes de presupuestos mínimos en materia de acceso a la información pública ambiental, residuos industriales, domiciliarios y de PCBs otorgan al COFEMA funciones fundamentales en cuanto a la coordinación de políticas ambientales en el país<sup>12</sup>.

El COFEMA ha comenzado a reunirse en 1990 y realiza sus asambleas en forma periódica. Asimismo, conforme al art. 9 de su Acta Constitutiva, el COFEMA puede expedirse a través de recomendaciones y resoluciones. Sólo estas últimas tienen efecto vinculante para los estados miembros. No obstante ello, cabe tener en consideración que si bien existe el mínimo de ratificaciones necesarias para que el COFEMA funcione, aún resta que al-

---

<sup>11</sup> Ver Sabsay, Daniel A. y Di Paola, María Eugenia (2002). El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente. Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 32 (Doctrina). Año 2002. Buenos Aires, La Ley.

<sup>12</sup> El COFEMA se constituyó mediante un tratado interjurisdiccional firmado en 1990, que fue ratificado por la Nación con la misma sanción de la Ley General del Ambiente. El mismo ha sido reconocido como un ámbito de suma importancia por el Pacto Federal Ambiental, otro tratado interjurisdiccional firmado en 1993. En cuanto al COFEMA, si bien han ratificado el mismo el número de provincias mínimo para que el organismo pueda comenzar a funcionar, aún no lo han hecho todas. El COFEMA tiene reuniones periódicas y sus conclusiones acerca de distintos temas de interés se constituyen como recomendaciones o resoluciones. Los cambios de funciones conferidos a este órgano coordinador por las leyes de presupuestos mínimos están requiriendo que el organismo se reorganice y superen los problemas de disenso entre jurisdicciones, por fórmulas de consenso y cooperación.

gunas jurisdicciones se expresen en tal sentido. La ratificación del acuerdo por parte del Congreso Nacional constituye un paso de gran envergadura. Sin embargo, sería sumamente auspicioso que todas las legislaturas provinciales ratificaran el acuerdo ya que esto redundaría en un claro beneficio para todos<sup>13</sup>. No se trata de una mera formalidad, ya que de esta forma existiría un suficiente respaldo a las resoluciones del COFEMA, con un real compromiso de todas las jurisdicciones en pos de la coordinación y coherencia de políticas en todo nuestro país<sup>14</sup>.

A continuación se presentan, en forma de cuadro, las resoluciones del COFEMA cuya temática se vincula con aspectos afines a la aplicación y el cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

RES. Nº	TEMA	SÍNTESIS
6/97 23/04/97	Implementación de Políticas Ambientales	Articulación de las acciones de implementación de políticas ambientales a través de los representantes de los gobiernos provinciales ante el COFEMA y la SAyDS.
30/00 6/07/00	Elaboración de Normas Ambientales de Presupuestos Mínimos	Aprueba la propuesta de trabajo del Programa sobre Acuerdos Básicos para la Elaboración de Normas Ambientales de Presupuestos Mínimos que contempla la elaboración de un proyecto normativo sobre Ley General de Presupuestos Mínimos Ambientales, un proyecto de ley sobre Gestión Integral de Residuos Peligrosos y los lineamientos mínimos para un proyecto futuro de normas sobre acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios.
43/01 4/05/01	Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Ambiental de Residuos Peligrosos	Solicita la elevación del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos, elaborado por la SAyDS, al PEN.
66/02 22/11/02	Ley General del Ambiente	Propone a la SAYDS que incorpore al dictamen que sobre este proyecto deba emitir, la siguiente observación al Art. 19: eliminar las palabras "a ser consultada y "quedando, por consiguiente, redactado de la siguiente manera: "Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular y de alcance general". (veto parcial del PEN).

<sup>13</sup> De conformidad al relevamiento realizado a la fecha del cierre de esta publicación, han ratificado y/o adherido al Acta Constitutiva del COFEMA las siguientes provincias: Catamarca (ley 4720), Córdoba (ley 8145) Chubut (ley 5.420), La Pampa (ley 2.085), Mendoza (ley 5803), Misiones (ley 4259) Rio Negro (ley 2615), Salta (ley 7251) Santa Fe (ley 11.574). San Luis (ley 5660), Santa Cruz (ley 2714), Tierra del Fuego (ley 26) y, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (Ordenanza Nº 46.412, B.M.19.805).

<sup>14</sup> Ver Sabsay, Daniel A., Di Paola, María Eugenia (2002). El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo Nº 32 (Doctrina) Año 2002. Buenos Aires, La Ley.

RES. Nº	TEMA	SÍNTESIS
72/03 11/09/03	Evaluación de Impacto Ambiental	Se recomienda a los gobiernos provinciales que sus máximas autoridades ambientales sean las Autoridades de Aplicación de los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de todos los proyectos, obras y actividades susceptibles de producir impacto ambiental. Se promueve, en las provincias que aún no la tengan, la sanción de normativa que exija y haga operativa la EIA para actividades relevantes.
76/03 18/12/03	Comisión Asesora Permanente sobre Tratamiento Legislativo	Crea la Comisión Asesora Permanente sobre Tratamiento Legislativo <sup>15</sup> que mantendrá una relación asidua con los asesores de las Comisiones Ambientales del Congreso con el objetivo de hacer un seguimiento del trámite parlamentario de los proyectos ambientales relevantes, analizarlos, informar al COFEMA y proponer las alternativas de modificación que se consideren oportunas.
77/03 18/12/03	Solicitud al Congreso de la Nación sobre Proyecto de Ley Nº25.831	Solicita al Congreso de la Nación que, previo a la comunicación de la ley al Poder Ejecutivo, se dé intervención al Consejo Federal de Medio Ambiente para el análisis del texto normativo a los efectos de hacer las sugerencias para contribuir a lograr una gestión ambiental nacional consensuada.
80/04 25/03/04	Comunicaciones al Honorable Congreso de la Nación	Declara que las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las provincias, existiendo la necesidad de modificarlas. Se asume el formal compromiso de presentar propuestas modificatorias de las leyes de contenido ambiental ya sancionadas, a los fines de su tratamiento legislativo dentro del término de 120 días. Solicita al Congreso Nacional que los proyectos de ley con contenido ambiental que se encuentren en estado de tratamiento parlamentario, sean –en forma previa a su sanción por cada una de las Cámaras Legislativas– consensuados con el COFEMA.
81/04 25/03/04	Comisión Asesora Permanente sobre Tratamiento Legislativo	Amplía las atribuciones y cometido de la Comisión Asesora Permanente sobre Tratamiento Legislativo, en el sentido de que mantengan también una relación asidua con los asesores de las Comisiones Ambientales del Congreso, a los efectos de analizar y presentar propuestas de modificación a leyes ambientales ya sancionadas, informando y proponiendo esas alternativas de modificación al COFEMA.

<sup>15</sup> Esta Comisión es mencionada también en el texto de las conclusiones de los talleres como “la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA”.

<b>RES. Nº</b>	<b>TEMA</b>	<b>SÍNTESIS</b>
89/04 2/07/04	Ley 25.688 sobre Gestión Ambiental de Aguas	Da por cumplida la tarea encomendada a la Comisión Permanente Asesora de Tratamiento Legislativo en relación a la Ley N°25.688, como parte del proceso de fijación de una política de protección ambiental del agua. Acepta y aprueba el texto elaborado para contener en la misiva a enviar al Honorable Senado de la Nación con respecto a los principios que deberían ser considerados en la ley mencionada.
92/04 17/9/04	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental	Esta Resolución deja sentada en sus considerandos la concepción divergente en relación al alcance del concepto de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental entre la SAyDS y el resto de los representantes del COFEMA. En tal sentido, el punto principal de la diferencia está dado porque la SAyDS considera que el concepto de este tipo de norma comprende la actividad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, mientras que el resto de los representantes del COFEMA sostiene que las mismas deben ser sancionadas sólo por el Poder Legislativo. Esta última interpretación es la que se encuentra volcada en la parte resolutoria de la Res. 92/04. El contenido completo de la misma se encuentra reproducido en la página 86 de esta publicación.
94/04 17/09/04	Sistema de Información Ambiental Nacional	Reconoce al Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) como el sistema administrador de los datos y la información ambiental disponible, de acuerdo a lo solicitado por la Ley 25.675.
95/04 17/09/04	Proyecto de Reglamentación de la Ley 25.670	Se decide no efectuar un análisis pormenorizado del texto del proyecto de reglamentación de la ley 25.670, ya que se considera que la Nación, a través del Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra obligada –de conformidad a las previsiones contenidas en el art. 99, inc. 2º de la Carta Magna– a dictar el reglamento de la ley analizada en el ámbito de su jurisdicción y competencia, sin que puedan alterarse las jurisdicciones locales (art. 41 de la C.N.), tarea que de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos pueden efectuar las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en sus jurisdicciones.
96/04 17/09/04	Solicitud de incremento de Partidas Presupuestarias áreas ambientales	Solicita a los Municipios, las Provincias y la Nación Argentina el incremento de partidas presupuestarias asignadas al área ambiental en los presupuestos de recursos y erogaciones a fin de poder desarrollar todas las acciones conducentes a la protección ambiental y el desarrollo sustentable a fin de garantizar lo establecido en el art. 41 CN y la ley 25.675.

RES. Nº	TEMA	SÍNTESIS
106/05 17/05/05	Participación en el proceso de elaboración del Informe Ambiental Nacional, conforme los requerimientos de la Ley General del Ambiente.	Participación en el proceso de elaboración del Informe Ambiental Nacional que ha encarado la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, conforme los requerimientos de la Ley General del Ambiente. Se solicita a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación que a través de su Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable elabore, tomando nota de los aportes provinciales, la versión definitiva del Informe Nacional del Estado del Ambiente.
110/05 15/12/05	Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos	Se aprueba el Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Peligrosos elaborado por la SAyDS y consensuado en el ámbito de la Comisión Permanente de Tratamiento Legislativo del COFEMA.

Fuente: hasta la Res. 106/05:

<http://www.medioambiente.gov.ar/?aplicacion=Normativa&tiponorma=4&idseccion=32&idpais=10&provincia=0&formulario=grupo>. El equipo técnico de FARN pudo acceder a la Resolución Nº 110/05 mediante entrevistas a autoridades.

Asimismo, y principalmente desde el año 2004, el COFEMA ha presentado al Congreso Nacional opiniones y comentarios respecto de proyectos legislativos, entre los cuales podemos mencionar, las comunicaciones realizadas a la Cámara de Senadores y de Diputados vinculadas, entre otros, a la ley Nº 25.831, al proyecto de ley sobre creación del sistema federal de áreas protegidas, al proyecto de ley de residuos sólidos urbanos, sobre los principios a ser considerados en relación a los presupuestos mínimos sobre protección del agua, sobre modificaciones sugeridas a la ley Nº 25.612, en vinculación al sistema federal de manejo del fuego, sobre los proyectos de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de pilas y baterías, sobre el proyecto de ley de Evaluación de Impacto Ambiental y, sobre el proyecto de ley sobre régimen de control de productos fitosanitarios.

En consecuencia, tal como surge del desarrollo del tema, en virtud de las resoluciones del COFEMA y el intercambio existente con el Congreso Nacional, podemos considerar que este organismo ha adquirido un rol de mayor importancia en relación a las leyes de presupuestos mínimos, y la comunicación con el Poder Legislativo Nacional se ha acrecentado en relación a los proyectos de leyes de esta índole y en algunos casos a su modificación (aguas, residuos industriales y de actividades de servicios y residuos domi-

ciliarios). No obstante ello, el COFEMA se ha convertido en muchos casos en el ámbito propicio para la crítica de las leyes existentes en la materia, principalmente en lo atinente al tratamiento de las mismas de las funciones relativas a las provincias y a la nación, actuando esto en detrimento de la implementación de estas normas<sup>16</sup>.

Cuando nos referimos a la implementación de las leyes de presupuestos mínimos que están vigentes, nos encontramos con dos tipos de normas. Por un lado, aquellas normas que por sus características son directamente aplicables y no requieren necesariamente de reglamentación posterior, tales como los principios de política ambiental de la LGA<sup>17</sup>. Por otro lado, aquellas normas que, no obstante constituirse como claros requerimientos, necesitan de una reglamentación posterior de la autoridad de aplicación para poder ser ejecutadas adecuadamente, tal es el caso del Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs, el cual debe ser formulado e implementado por la autoridad de aplicación nacional en el ámbito del COFEMA, de conformidad a la LPCBs<sup>18</sup>. Otro ejemplo en este sentido es la determinación de los niveles de riesgo de residuos industriales y de actividades de servicios en la cual la autoridad nacional debe entender y concertar con el COFEMA, de conformidad a la LRI<sup>19</sup>.

Cabe destacar, sin embargo que la doctrina constitucional al distinguir las normas operativas de las programáticas señala que esa diferenciación no significa que sólo las primeras posean efectos jurídicos. Al respecto se expresa<sup>20</sup> que además de importar la nulidad de las normas que contradigan su espíritu, las cláusulas programáticas exigen su reglamentación normati-

---

<sup>16</sup> Ver al respecto Res. 80/04 y Res. 92/04 del COFEMA  
[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res80\\_04.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res80_04.htm) y  
[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res92\\_04.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res92_04.htm)

<sup>17</sup> Ver art. 4 de la LGA que comprende los principios de política ambiental, y que señala en su primer párrafo: "La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:..."

<sup>18</sup> Art. 11 inc. b) Ley 25.670.

<sup>19</sup> Ver al respecto los arts. 7 y 57, inc. A) y C) de la LRI. Cabe destacar que en relación a este punto en particular, el COFEMA comunicó al Senado en una misiva en la cual propone modificaciones a la ley 25.612, que resulta técnicamente imposible concertar y unificar estos niveles y, que basar un presupuesto mínimo en niveles de riesgo y no en una propiedad intrínseca de un residuo, imposibilita la operatividad de la ley. Fuente: Misiva dirigida al Sr. Presidente del Senado de la Nación el 27/12/04, recibida el 10/02/05.

<sup>20</sup> Conforme lo señala Morelli, Mariano G. en "La justicia social y su protección jurisdiccional". Consideraciones con ocasión de un caso Judicial. Revista Temática de Filosofía del Derecho N° 7, 2003/2004.

va dentro de plazos razonables. Esto trae como consecuencia que en caso de no efectuarse la reglamentación correspondiente, esta omisión deberá ser suplida por los tribunales, al menos en situación de extrema necesidad<sup>21</sup>. De esta forma, no sólo existen acciones positivas inconstitucionales, sin también omisiones de esta índole que legitiman la actividad judicial en forma supletoria<sup>22</sup>.

En este marco, podemos entonces considerar que existen asignaturas pendientes en virtud tanto de la implementación y observancia de las cláusulas de las leyes de presupuestos mínimos que no requieren de reglamentación, como, asimismo, de la labor de las autoridades en cuanto a la elaboración de los textos reglamentarios de las cláusulas que si lo requieren. En suma a los antecedentes ya señalados relativos a estas leyes, no podemos desconocer y quizás esto también se presenta como consecuencia de este prolegómeno, que la falta de consenso entre las autoridades nacional y provinciales y de la CABA que conforman el COFEMA, no debería afectar la ejecución de las normas sino actuar a favor de su implementación ya que es deber de las autoridades en ejercicio del poder de policía cumplir con este cometido<sup>23</sup>.

## Tendencias en Latinoamérica

Si tenemos en cuenta la realidad de otros países de América Latina, en relación a aspectos tales como la existencia de leyes generales del ambiente, el rol de los diversos niveles jurisdiccionales y la conformación de los organismos especialmente creados para la coordinación institucional, podemos considerar las siguientes tendencias.

En cuanto a la normativa ambiental, tanto los sistemas federales como unitarios presentan una tendencia marcada de considerar la necesaria protección del ambiente y los recursos naturales que deben procurar las normas. Generalmente son los gobiernos centrales quienes fijan pautas bási-

---

<sup>21</sup> Ver al respecto: Bidart Campos, Germán J (1987) "Las obligaciones en el derecho constitucional". Año 1987. Ed. Ediar.

<sup>22</sup> Ver fallos de la CSJN (7/07/92) "Ekmekdjian, Miguel Angel c/Sofovich, Gerardo s/Amparo" y SCBA (29/05/02) "Sociedad de Fomento Cariló c/ Municipalidad de Pinamar" .

<sup>23</sup> Ver al respecto la Recomendación dictada por el Defensor del Pueblo de la Nación en la que resuelve recomendar al PEN la inmediata reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental N° 25.670, y en la que asimismo insta al Ministro de Salud y Ambiente de la Nación (autoridad competente al momento de dictarse esta resolución), la inmediata implementación de la ley N° 25.670. (fuente: <http://www.defensor.gov.ar/informes/info01-sp.htm>).

cas de cumplimiento obligatorio en todo el territorio, que luego los gobiernos locales deben complementar de acuerdo a las necesidades específicas. Esto se presenta en mayor o menor medida en cuanto se trate de una estructura unitaria, en la cual el peso del gobierno central es mayor (ej. Chile, Uruguay), o de una estructura federal (ej. Argentina, Brasil), en la cual el rol de los gobiernos provinciales o estatales y municipales posee un rol de mayor preeminencia.

Esta consideración básica de coherencia o protección mínima respecto de la normativa ambiental se vincula a un concepto fundamental, cual es la consistencia territorial de las políticas ambientales, promoviendo que no se favorezca ningún tipo de competencia desleal entre regiones que se base en las externalidades negativas de emprendimientos e industrias. A tal fin, mediante la consideración de aspectos y requerimientos básicos comunes, puede tender a evitarse que debido a políticas ambientales desiguales, el desarrollo de un área geográfica se fundamente en el desequilibrio ambiental de otras áreas.

Por su parte, los mecanismos de coordinación formales constituyen herramientas de suma importancia tanto en la realidad de los países de estructura federal como unitaria. En este sentido, puede observarse que en diversos países debe existir representación de sectores no gubernamentales en los organismos de coordinación (ej. Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay), mientras que esta realidad no es tal en Argentina en la cual el COFEMA no cuenta con representantes de los sectores no gubernamentales<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Ver Di Paola; M.E. y Sabsay, Daniel A. en "Implicancias de la Organización Institucional en la Aplicación y Cumplimiento de las Normas Ambientales" (artículo a publicar para la Universidad Católica de Salta), en la cual se presentan diversos ejemplos de las tendencias. Dentro del marco institucional de Brasil, se encuentra instituido el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA), constituido por sus distintas jurisdicciones y organismos en los cuales se encuentra el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que es un organismo que tiene carácter consultivo y deliberativo. El mismo es un órgano colegiado de gran relevancia para la gestión ambiental del Brasil. Se reúne en la Capital Federal y comprende a representantes de los distintos niveles gubernamentales, institucionales y de la sociedad civil organizada. Integran el mismo en condición de consejeros invitados y sin derecho a voto, un representante del Ministerio Público Federal, de los ministerios públicos estatales y un representante de la Comisión de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías de la Cámara de Diputados.

En cuanto a Chile y su organización administrativa ambiental, cabe destacar que este Estado no optó por constituir un ministerio de medio ambiente, sino por un "modelo coordinador", mediante la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente la Ley de Bases del Medio Ambiente de Chile en el año 1994. La Comisión se constituye como un órgano coordinador interministerial y multisectorial, compuesto por un Consejo Directivo de Ministros de distintas carteras de la administración que posean competencias con aristas ambientales, un Consejo Consultivo multisectorial, y una Dirección Ejecutiva.

Paraguay cuenta con el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). El SISNAM está conformado por entidades públicas centralizadas y descentralizadas de los gobier-

Junto a estos aspectos, se presenta en forma conjunta la necesidad de fortalecimiento del rol de los gobiernos locales. Este concepto, basado en el principio de subsidiariedad y la proximidad del vecino al municipio y su mayor capacidad para participar en la cosa pública y por ende en las decisiones ambientales comunes, es fundamental a la hora de resolver los problemas más cercanos a la comunidad y a la realidad cotidiana del ciudadano. Ahora bien, los mecanismos de control y participación serán fundamentales para lograr que la gestión municipal y la transparencia vayan de la mano<sup>25</sup>.

Entendemos que la organización institucional y los sistemas de coordinación no garantizan *per se* la ejecución de las normas ambientales, mas conforman un *pivot* fundamental para que diversos instrumentos que se vinculan directa o indirectamente a la ejecución de las normas puedan utilizarse de mejor forma.

La consideración de planificación de las actividades de aplicación y cumplimiento de las normas ambientales, y la construcción de programas en tal sentido, con indicadores de gestión para su evaluación y la transparencia de la gestión hacia la comunidad, constituye otro aspecto que debería conformar el *abecé* de las instituciones responsables de implementar las normas ambientales.

---

nos nacionales, departamentales y municipales con implicancia ambiental, por las entidades privadas y por organismos no gubernamentales que desarrollen actividades concurrentes. Es un organismo coordinador y estratégico cuya finalidad es evitar conflictos ambientales y contribuir a la estrategia nacional de desarrollo sustentable. El CONAM es un órgano colegiado interinstitucional, con funciones deliberativas, consultivas y definitorias de la política ambiental nacional. Está integrado por representantes de la Secretaría de Ambiente y de los ministerios y las entidades nacionales con injerencia en materia de recursos naturales y medio ambiente. También comprende representantes de un organismo no gubernamental y, en su caso, de los municipios que resulten o puedan resultar afectados por el tema que se trate en su seno, como de los representantes que el CONAM considere necesario convocar. En este contexto cabe señalar que el ámbito que ha tomado mayor protagonismo en relación al tema que nos ocupa ha sido el CONAM.

Finalmente, Uruguay cuenta con la Dirección Nacional de Medio Ambiente, organismo dependiente del área de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como así también con la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) que es un organismo interinstitucional y multisectorial de asesoramiento y coordinación en materia de política y gestión ambiental. La misma incluye un Plenario, presidido por el Ministro, un Comité de Coordinación y una Secretaría Permanente. Forman también parte de la misma, además, el Director Nacional de Medio Ambiente y de Director Nacional de Ordenamiento Territorial y, representantes de otros ministerios, comisiones parlamentarias, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Universidad de la República, el Congreso de Intendentes, Ediles, cámaras empresariales y ONG's.

La COTAMA resulta un órgano necesario, dado que a pesar de su estructura unitaria, Uruguay posee un importante grado de descentralización territorial en los gobiernos departamentales. También existen una gran cantidad de organismos gubernamentales con competencias específicas de protección ambiental en forma directa o indirecta. Asimismo, se ha constatado que en Uruguay existe una tendencia a crear este tipo de órganos de coordinación *ad hoc* o permanentes.

<sup>25</sup> Ver en este sentido Huerta Malbrán, M.A. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, UPD-OEA. Ver también las publicaciones de la Estrategia sobre Autonomía y Participación Pública en la Provincia de Buenos Aires <http://www.farn.org.ar/autonomia>.

En este sentido, no puede dejar de mencionarse la importancia que ha cobrado en Chile la Evaluación de desempeño ambiental realizada por OCDE y CEPAL, y el impacto que ya ha comenzado a tener en la institucionalidad ambiental de ese país. Sería sumamente auspicioso que los distintos países de Latinoamérica tuvieran en cuenta la utilización de este tipo de herramientas en sus ámbitos para perfeccionar la implementación de la normativa ambiental<sup>26</sup>.

## Conclusiones

Frente a la subsistencia de diversos interrogantes en materia de definición e implementación de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, hemos abordado a vuelo de pájaro, los antecedentes que brinda nuestro marco jurídico institucional como así también, el desarrollo que en la materia ha llevado a cabo el COFEMA, el principal organismo de coordinación en el marco del Sistema Federal Ambiental, de conformidad a la Ley General del Ambiente.

Asimismo hemos hecho una referencia a otros países latinoamericanos, los cuales ofrecen organismos con objetivos de coordinación que poseen en algunos casos, funciones similares a las del COFEMA. En tal sentido, entendemos que, el rol del COFEMA es fundamental, y que, dado que no posee representación de la sociedad civil ni de otros sectores en su seno, ni tampoco mecanismos formales de participación, cobran mayor énfasis los ejercicios de construcción de recomendaciones en esta temática desde los distintos sectores. Esto desde ya no obsta a la necesaria consideración, por parte del mismo COFEMA de estos mecanismos, haciendo propios los instrumentos de la política y la gestión ambiental de la LGA, tal como se señala en las conclusiones de los talleres que aquí se presentan.

En cuanto al devenir del tema y su tratamiento en el COFEMA, observamos dos aristas que surgen del análisis realizado. Por un lado, en las rela-

---

<sup>26</sup> Como consecuencia de la Evaluación de desempeño ambiental realizada por OCDE y CEPAL en Chile, recientemente el Poder Ejecutivo Nacional de Chile presentó un proyecto de ley que crea el cargo de presidente de la CONAMA, confiriéndole el rango de Ministro, con la finalidad de otorgar un lugar de mayor importancia a la institucionalidad ambiental del país. Un aspecto de envergadura a tener en cuenta es que esto no alteraría la estructura orgánica de la comisión. En este sentido, ha podido constatarse que la Evaluación de desempeño ambiental mencionada, se ha constituido como un elemento de suma importancia para la gestión de la administración de Chile respecto de sus recomendaciones y apreciaciones, entre las cuales podemos mencionar, en relación a los aspectos institucionales, las relativas al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones ambientales a nivel nacional y regional, de los marcos normativos, de la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso a través del establecimiento de un órgano de inspección ambiental, y el desarrollo de indicadores para medir el desempeño ambiental con respecto a objetivos nacionales y a compromisos internacionales.

ciones con el Congreso Nacional, el COFEMA ha acrecentado las comunicaciones relativas a los proyectos legislativos en la materia y ha propuesto modificaciones a leyes existentes. No obstante ello, en vinculación a las leyes vigentes de presupuestos mínimos de protección ambiental, existen aún tareas pendientes, ya que ha sido sumamente dificultoso que en su seno se propenda a consensos básicos entre la Nación, las provincias y la CABA en relación a la implementación y reglamentación concreta de dichas leyes. En tal sentido, entendemos que se trata de un tema que requiere de un accionar proactivo de cada una de las autoridades en ejercicio del poder de policía ambiental.

En esta línea, otro rol que es de suma importancia y que se encuentra considerado en gran parte de las leyes de presupuestos mínimos, es el que le compete a la autoridad nacional. Más allá de las discusiones del alcance de la competencia en materia de reglamentación de presupuestos mínimos de protección ambiental, como observamos, surge tanto de las resoluciones del COFEMA, como así también de las conclusiones de los diversos talleres, que dicha autoridad posee competencia para proceder a la reglamentación de las normas con el alcance brindado por la Constitución Nacional, art. 99 inc. 2. En tal sentido, allí también existe aún una asignatura pendiente, que no puede dejar de soslayarse. En consecuencia, y de la mano de lo dicho anteriormente en relación al organismo de coordinación, no sólo anhelamos que las recomendaciones que en este libro se incluyen, sean tenidas en cuenta por dicha autoridad y que puedan reproducirse este tipo de encuentros, sino que también, se incorporen procedimientos formales de participación ciudadana con la finalidad de incorporar a la ciudadanía en el proceso de reglamentación de estas leyes.

Consideramos que resulta imprescindible, con la finalidad de fortalecer las instituciones, su coordinación y la implementación de las normas ambientales, que exista un verdadero canal de diálogo con la comunidad, incorporando la participación ciudadana al proceso de toma de decisión, en este caso, destinado a la implementación y reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos, en aras del logro del desarrollo sustentable.

En este contexto, el poder judicial avanzó con mayor énfasis que el poder administrador en la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos, presentando diversas decisiones de importancia en la materia, las cuales son abordadas en el capítulo siguiente.

## 2.2. LA JUSTICIA Y LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

*por Dolores María Duverges*<sup>27</sup>

En la República Argentina, los jueces han tomado decisiones pioneras en materia ambiental, que influenciaron de manera relevante los cambios legislativos en diversos aspectos, en especial, los relativos a la temática del daño ambiental en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA). Asimismo, luego de la sanción de la LGA y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental, es el ámbito de la magistratura el que presenta claramente precedentes en los cuales se aplican estas normas. En tal sentido, las controversias planteadas ante los tribunales son muy variadas tratándose, bien de acciones de amparo por cese, daños y perjuicios, recomposición, medidas autosatisfactivas, amparo por mora de la administración o, declaración de inconstitucionalidad de normativa contraria al artículo 41 de la Constitución Nacional y leyes de presupuestos mínimos vigentes. Los hechos que originan dichas acciones también han sido diversos, planteándose casos de contaminación por derrame de hidrocarburos, contaminación por disposición de residuos domiciliarios, contaminación hídrica, contaminación auditiva, contaminación generada por energía eléctrica, bifenilos policlorados (PCB's), deforestación, omisión en brindar información pública ambiental, falta de realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), participación pública, y peligro de extinción de la diversidad biológica, entre otros<sup>28</sup>.

A continuación realizaremos una reseña de las principales decisiones judiciales en las cuales la Justicia de distintas latitudes de nuestro país se ha pronunciado aplicando las leyes de presupuestos mínimos vigentes, destacando especialmente los argumentos y fundamentos de aquellas, abordados por orden cronológico.

---

<sup>27</sup> Dolores María Duverges es abogada, egresada de la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (UBA). Investigadora en Política Ambiental y Contaminación del Área de Investigación y Capacitación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales e Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Se agradece la colaboración en la revisión de este artículo a Pablo Fernández Lamela y Juan Martín Vezzulla.

<sup>28</sup> Ver Di Paola, M. Eugenia, Duverges, Dolores M. y Esain, José.(2006). Indicadores de Justicia y Ambiente. FARN- AMEAI. Año 2006. Buenos Aires. FARN.

El primer caso en este sentido es “*Municipalidad de Magdalena c/Shell Cap-sa y otros s/disposición de residuos peligrosos*” radicado en primera instancia en el Juzgado Federal N° 4 de La Plata. La demanda obedeció a un derrame de petróleo que se produjo en enero de 1999 en Magdalena, Provincia de Buenos Aires, cuando un buque de bandera alemana y un barco de Shell colisionaron y derramaron 5.300 metros cúbicos de crudo en las aguas del río de La Plata. La Municipalidad de Magdalena ocurre ante la justicia demandando que Shell CAPSA, a quien atribuye el carácter de dueño y guardián de los hidrocarburos derramados en aguas del Río de La Plata, disponga de estos adecuadamente a su costa y con sujeción al procedimiento administrativo y con observancia de las normas técnicas contenidas en la ley nacional N° 24.051<sup>29</sup> y la ley N° 11.720 de la Provincia de Buenos Aires. El juez de primera instancia resuelve hacer lugar a la demanda, condenando a Shell a disponer adecuadamente sus residuos de hidrocarburos abandonados en las costas, sedimentos y ecosistemas de la localidad de Magdalena, Provincia de Buenos Aires, conforme a la ley provincial 11.720. En la sentencia, el juez hace referencia a que con posterioridad a los hechos que se ventilan en la causa, la Nación dictó la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25.612 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (LRI), que importa el establecimiento de un régimen legal aplicable a todo el territorio de la Nación. En tal sentido, considera que la ley 11.720 fue dictada por la legislatura de la Provincia de Buenos Aires al amparo de sus facultades constitucionales, y que además no se opone a las disposiciones de la LRI, y por ello entiende que permanece vigente y es de aplicación en la materia en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Cabe resaltar que este fallo es del 14 de noviembre de 2002 y que la LRI había sido publicada en el Boletín Oficial el 29 de julio de ese mismo año. A los pocos días sería sancionada la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA), publicada en el mismo boletín el día 28 de noviembre de 2002. Conforme a ello, la alzada fundamentaría su decisorio en este nuevo texto legal. Es así que, ingresadas las actuaciones a la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, el 30 de diciembre de 2003, considerando la LGA, y fundamentalmente su artículo 7 sobre competencia judicial, el tribunal procede a declarar la competencia del Juzgado Federal de Primera

---

<sup>29</sup> La Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051 (B.O. 17/01/1992), es una ley sancionada con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994 y no reviste el carácter de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Instancia N° 4 de La Plata para conocer en los autos de referencia, y en las restantes causas deducidas por los mismos hechos, señalando que debían tramitar en adelante sin estar alcanzadas por el fuero de atracción previsto por la Ley de Navegación N° 20.094<sup>30</sup>.

Otro caso en el que la judicatura resuelve una acción entablada remitiéndose en sus fundamentos a leyes de presupuestos mínimos es el resuelto por el Juzgado Federal N° 2 de La Plata con fecha 25 de abril de 2003 en los autos “*Municipalidad de Quilmes c/ Ceamse s/Amparo*”. Se trata de un amparo en el que se solicita se ordene al CEAMSE abstenerse de reiniciar el vuelco de residuos de cualquier tipo y origen, y posterior disposición final por sistema de relleno sanitario en el Centro de Disposición de Villa Domínico, Planta Don Bosco-Bernal, Partido de Quilmes, a fin de preservar los derechos de los habitantes de dicho partido a la salud, propiedad, calidad de vida y medio ambiente. La actora peticona una medida cautelar de no innovar para evitar el peligro que la reapertura de la planta pudiera ocasionar y hasta tanto se resuelva la acción que se promueve. En tal sentido, el juez ordena al CEAMSE abstenerse de reiniciar el vuelco de residuos de cualquier tipo y origen y posterior disposición final por sistema de relleno sanitario, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en las actuaciones, requiriendo a los actores caución juratoria. Entre sus fundamentos, el Juez hace referencia a los artículos 3, 11 y 32 de la LGA, considerando especialmente los principios de prevención y de precaución. Cabe destacar que la Cámara confirma en su oportunidad esta decisión cautelar, con costas en el orden causado<sup>31</sup>.

En “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica '18 de Octubre' c/ Aguas Argentinas SA y otros s/ amparo”, en los que interviene el Juzgado Federal N° 2 de La Plata, se promueve una acción de amparo contra Aguas Argentinas SA, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, a fin de que restablezca el equilibrio hídrico del Partido de Quilmes mediante el cese inmediato de los hechos, actos y omisiones

---

<sup>30</sup> Esta resolución cuenta con dos antecedentes: uno de la Cámara Federal de La Plata en el que se declara competente rechazando el fuero de atracción del juez del abordaje. El otro de la CSJN que revoca esta resolución y establece que la Cámara Federal de La Plata es incompetente, correspondiendo la competencia al juez capitalino por aplicación de la ley de navegación. Finalmente, se arriba a la resolución comentada en la que la Cámara expresamente destaca que la ley 25.675 modifica el fallo de la Corte en el cual se decidió la aplicación del fuero de atracción sobre las causas ambientales.

<sup>31</sup> Cám. Fed. Apel. La Plata, Sala I, “Municipalidad de Quilmes c/ CEAMSE s/ amparo”, fallo del 22/05/03.

que vulnerarían el derecho a gozar de un ambiente sano. Esta acción se plantea a raíz del ascenso del nivel de las napas freáticas en el Municipio de Quilmes como consecuencia de la toma de agua del Río de la Plata por parte de la empresa Aguas Argentinas S.A., para proveer agua potable. Se alega que esta situación provocaba daños a la salud y en la propiedad de los vecinos. Asimismo, que los pozos ciegos de los inmuebles afectados —a falta de cloacas—, se desbordaban frecuentemente, con la amenaza concreta de derivar en un desastre sanitario. Los actores solicitan una medida cautelar cuya finalidad es restablecer la extracción de agua subterránea. La causa llega a la alzada en virtud de los recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, Aguas Argentinas y el ETOSS, contra la resolución de primera instancia, la cual había hecho lugar a la medida cautelar solicitando a las codemandadas que adopten de manera inmediata las medidas que tengan por objeto restablecer el equilibrio hídrico de la zona en los términos solicitados por la accionante. La Cámara hace lugar a la pretensión cautelar solicitada, con fecha 8 de julio de 2003, pero la modifica fundamentando su decisorio en el art. 230 del CPCCN y los postulados establecidos por la LGA. Es así que ordena a las demandadas a que en el plazo de 60 días adopten las diligencias necesarias a fin de poner en marcha los demorados mecanismos y procedimientos previstos y acordados oportunamente en el convenio celebrado en 2000, entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes y que fuera aprobado posteriormente por el ETOSS y la empresa concesionaria Aguas Argentinas SA. Asimismo, ordena la presentación quincenal ante el tribunal de un informe sobre el avance de tales obras a fin de lograr el efectivo cumplimiento de la medida cautelar dictada. En su fallo la Cámara establece que de conformidad con lo establecido en el art. 33 de la LGA, la resolución que se dicta debe extenderse en sus efectos a todos los involucrados en la cuestión debatida en autos, ya sea en la faz activa o pasiva de la relación jurídica (*erga omnes*), es decir sobre los restantes partidos del Conurbano Bonaerense afectados y el Estado Nacional, éste último en su carácter de concedente del servicio público de agua potable y red cloacal y de autoridad de control del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, de conformidad al art. 7 de la ley de presupuestos mínimos sobre Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688.

En *“Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes cl ENRE - EDESUR s/ cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora”*, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala II, resuel-

ve una medida autosatisfactiva aplicando la LGA. Se trata de una solicitud presentada por usuarios, consumidores y contribuyentes de la localidad de Ezpeleta, Partido de Quilmes, en la cual se solicita que se ordene al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) suspender las obras de cableado dispuestas por la empresa EDESUR SA en la zona mencionada, y disponer el traslado de la Sub-estación “SOBRAL”. En la demanda se señala que en el año 1978 se construyó en la ciudad de Ezpeleta una planta transformadora de electricidad que con el paso del tiempo produjo innumerables inconvenientes a los habitantes del lugar, no sólo por los fuertes ruidos que la estación provocaba sino, principalmente, por los trastornos en la salud que generaba que fueron agravándose hasta derivar en patologías cancerígenas y malformaciones que culminaron con la muerte de algunos de los afectados. La recurrente sostiene que dichas afecciones se producen por los campos electromagnéticos que genera la planta transformadora, efectuando una enumeración de los vecinos afectados por distintas dolencias cancerígenas y psíquicas, las cuales aumentarían en relación a su cercanía con la Sub-estación SOBRAL. Esta medida es rechazada en primera instancia mediante interlocutorio de fecha 29 de octubre de 2002. Recurrida la sentencia por la actora, es revocada por la Cámara Federal de La Plata. En su fallo, de fecha 8 de julio de 2003, la Cámara para fundar su resolución, hace referencia, entre otros, al marco establecido por la LGA que confiere facultades suficientes a la autoridad judicial en el ámbito de los procesos ambientales, tanto en la esfera cautelar como en relación a la dirección del proceso, concordantemente con el principio de prevención y precaución que gobierna la materia. En consecuencia, ordena a la empresa EDESUR y al ENRE que adopten las medidas necesarias a fin de suspender las obras de cableado destinadas a la sobrealimentación de la Subestación Sobral ubicada en Ezpeleta, Partido de Quilmes, en el caso que éstas aún persistan. Asimismo, ordena a los demandados –en su calidad de prestador y ente controlador del servicio público en cuestión, respectivamente– a presentar un informe en el plazo de 15 días a fin de indicar las medidas que deberán poner en práctica para proteger a los residentes de Ezpeleta de los efectos potencialmente nocivos de los cables de alta tensión y de la subestación transformadora.

En *“Barragán, José Pedro c/GCBA y otros s/amparo”*, una causa radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), un vecino interpone un amparo como consecuencia del elevado nivel de ruido proveniente de la autopista 25

de Mayo, lindera al predio que habita. En tal sentido, solicita al Juez que ordene a la empresa concedente Autopistas Urbanas S.A.(AUSA) para que comine a la concesionaria de la autopista a que en un tiempo perentorio disponga las medidas necesarias para que el nivel de sonoridad que producen los vehículos que transitan por la autopista no trascienda de la zona y, al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a controlar que el nivel de ruido no exceda el límite tolerable e inocuo para la salud de las personas que habitan en las proximidades. El juez, con fecha 19 de marzo de 2003, hace lugar a la acción de amparo. Primero trata la cuestión de la vía elegida para interponer la acción como consecuencia del planteo formulado por el GCBA en torno a la necesidad de una mayor amplitud de debate o prueba. Asimismo, hace referencia a la LGA y a los principios de progresividad, equidad intergeneracional y responsabilidad que ésta establece. La Cámara confirma esta sentencia, con fecha 2 de octubre de 2003, modificándola sólo en cuanto a su ejecución. En este sentido, ordena a AUSA la elaboración y presentación al GCBA de un estudio de impacto ambiental y un plan de adecuación ambiental de la Autopista 25 de Mayo, de conformidad a lo requerido al régimen local de EIA, a fin de reducir el nivel de ruido nocivo para los vecinos. Por su parte, ordena al GCBA realizar las observaciones correspondientes o aprobar el citado plan para su ejecución y cumplimiento de la sentencia. Sin embargo cabe señalar que pese a haber transcurrido más de un año y medio desde que el fallo quedara firme, existe una manifiesta reticencia por parte de las condenadas a su cumplimiento, pese a los intentos de la justicia por llevar adelante la ejecución de la decisión adoptada.

Otro caso en el que la judicatura resuelve una controversia aplicando las leyes de presupuestos mínimos es *“Asociación para la Protección Medioambiental y Educación Ecológica ‘18 de octubre’ c/EDELAP y otro s/Amparo”*. La asociación actora promueve acción de amparo para que se ordene a los codemandados EDELAP y Municipalidad de La Plata a que en forma conjunta o indistinta procedan a la inmediata remoción del transformador ubicado en calle 17 y 504 de la localidad de Gonnet, Partido de La Plata; a la colocación, en reemplazo de aquél, de un transformador que no posea PCB como refrigerante ni ninguna otra sustancia sospechada de poseer efectos cancerígenos y, a la ubicación del transformador removido, en estado tal que no signifique un riesgo al medioambiente o a la salud de las personas. Requiere como medida cautelar la inmediata remoción del transformador, su colocación en un lugar que no implique riesgos para el

medioambiente y para la salud, y su reemplazo por un transformador que no utilice PCBs como refrigerante ni otra sustancia tóxica. El juez hace lugar a la medida cautelar solicitada. En tal sentido, con fecha 8 de septiembre de 2003 ordena a la empresa demandada el inmediato retiro del transformador y su posterior colocación en un lugar que no implique peligro para la salud y el ambiente, considerando entre los fundamentos los artículos 3, 11, 32 y concordantes de la LGA, y en especial al principio de precaución, y los artículos 14, 15 y concordantes de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental N° 25.670 en materia de gestión y eliminación de PCBs (LPCBs). Esta resolución es confirmada por la Sala III de la Cámara Federal de La Plata con fecha 6 de abril de 2004. El tribunal en sus fundamentos se refiere no sólo a la LGA y al principio precautorio sino también a la LPCBs.

En *“Dougherty, Christian Lee y otros c/Municipalidad de la Plata s/Amparo”* los actores, invocando su calidad de vecinos del barrio Hipódromo de la Ciudad de La Plata, promueven ante la justicia ordinaria una acción de amparo contra la Municipalidad de La Plata por la omisión de brindar información ambiental respecto de una obra relativa a la localización de un parador de micros, que estaría siendo ejecutada por el Municipio. Manifiestan su oposición a la ejecución de los trabajos, solicitando se condene a la citada municipalidad a abstenerse de construir en tal inmueble cualquier tipo de actividad o prestación de servicios. El juzgado que interviene en las actuaciones eleva los actuados a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires (SCBA), la cual entiende que el caso es de su competencia. En lo que aquí nos interesa, cabe destacar que con fecha 31 de marzo de 2004, la SCBA dicta sentencia, resolviendo hacer lugar parcialmente a la acción de amparo deducida y por consiguiente condenando a la Municipalidad de La Plata a que en el término de veinticuatro horas de notificada la sentencia, inicie las actividades necesarias para efectuar una evaluación del impacto ambiental (EIA) de las obras con arreglo a esa normativa local y a los principios emergentes de la LGA.

En *“Verzeñassi, Sergio Daniel y otros c/Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/acción de amparo ambiental”* que tramitara por el Juzgado de Instrucción N° 3 de Paraná, se promueve acción de amparo ambiental y acción de ejecución contra el Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto provincial 1317/04 –que permitía los desmontes de bosques nativos en la provincia

mediante el sistema de permisos– y se ordene al Poder Ejecutivo el mantenimiento de la emergencia ambiental del bosque nativo y la diversidad biológica que lo conforma, que establece un plazo de dos años para la conformación de la estrategia provincial de diversidad, a fin de que en dicho marco se elabore y apruebe un plan de preservación, recomposición y sustentabilidad del bosque nativo de Entre Ríos. El magistrado, con fecha 3 de junio de 2004, hace lugar a la acción de amparo promovida y en consecuencia, ordena a la demandada abstenerse de aplicar las normas del Decreto N° 1317/04, debiendo por tanto abstenerse de otorgar permiso alguno hasta tanto se cuente con estudios de impacto ambiental que confieran certidumbre respecto de las consecuencias de los permisos y prohibiciones que fuera menester disponer en la materia y precisen sus alcances, y se dicten normas –permanentes o transitorias– que cumplimenten la finalidad legal contenida en el art. 41 de la CN y la LGA, y aseguren adecuada y suficientemente su preservación. Es así que entiende que es manifiestamente insuficiente el régimen transitorio dispuesto por el Decreto N° 1317/04 para la preservación del bosque o monte nativo y su biodiversidad en el ámbito del territorio provincial al no cumplimentar los presupuestos mínimos exigidos para asegurar una gestión sustentable y adecuada del medio ambiente, en los términos del art. 41 de la CN y la LGA, ni garantizar la sujeción de las decisiones particulares que eventualmente se tomen en materia ambiental a los principios requeridos por el art. 4° de la LGA, en particular el de la prevención, el precautorio y el de sustentabilidad. Cabe destacar que a posteriori, el Superior Tribunal de la Provincia llama a una audiencia de conciliación entre las partes en la que se firma un acuerdo que luego es ratificado por el Poder Ejecutivo Provincial. Sin embargo, el Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos no lo homologa, y esto produce, en definitiva, que el mismo no se cumplimente conforme lo originariamente estipulado.

En *“Figueroa, Eusebio y Otros s/Amparo”* de la Cámara Laboral, de Apelaciones y en lo Contencioso Administrativo, Sala Civil y Contencioso Administrativo, de la IVta. Circunscripción Judicial de Cipolletti, Río Negro, la mencionada Sala entiende en una acción de amparo presentada por vecinos del Barrio Labraña contra un conjunto de empresas con el objeto de que cesen de contaminar y se ajusten a los requerimientos que en materia ambiental establecen la legislación nacional y provincial, a los fines de la conservación y uso racional de los recursos hídricos del colector denominado “Canal de los Milicos”. Asimismo, se requiere que se fije un plazo perentorio y razonable a las circunstancias, para que la franja indus-

trial implemente las plantas de tratamiento adecuadas respecto de los efluentes que se vierten en el mencionado canal y, se arbitren los medios idóneos a fin de que dichas plantas sean construidas y en consecuencia se interrumpan los vertidos carentes de tratamiento. El tribunal falla el 8 de julio de 2004 resolviendo hacer lugar a la acción de amparo intentada por los actores de conformidad, entre otras normas, a los arts. 4 y 7 de la LGA y 1, 2, 11, 18 y ccs. de la LRI, ordenando una serie de acciones respecto a cada uno de los demandados en particular a efectos de restablecer el equilibrio ecológico del curso de agua contaminado. En tal sentido las empresas originariamente demandadas son cinco y deben realizar una serie de medidas a fin de cumplimentar los requisitos establecidos por la legislación pertinente. Asimismo, la Dirección Provincial de Agua debe presentar a posteriori de la sentencia un informe mensual sobre la evolución de los mandamientos establecidos. Cabe destacar que al día de la fecha, la sentencia se encuentra casi totalmente cumplimentada debido a su acatamiento por parte de las empresas demandadas en cumplimentar las obligaciones impartidas.

En *“Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/YPF S.A. s/daños y perjuicios”*, de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la Asociación de Superficiarios de la Patagonia inicia una acción contra Y.P.F. S.A. y las restantes concesionarias de la explotación y exploración de las áreas hidrocarburíferas de la “Cuenca Neuquina”, cuencas hídricas de los ríos Negro y Colorado, solicitando se las condene a realizar todas las acciones necesarias para la recomposición integral de los daños colectivos ambientales causados por la actividad que desarrollan en dicha área, construir el fondo de restauración ambiental previsto en el art. 22 de la LGA y adoptar todas las medidas necesarias para evitar, en lo sucesivo, esta clase de perjuicios y obtener la reparación de daños y perjuicios colectivos de ese modo originados. Asimismo, se solicita que se cite al Defensor del Pueblo de la Nación, al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y, como terceros, a las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro. En su resolución, de fecha 13 de julio de 2004, la mayoría de la Corte confirma su competencia originaria y rechaza el pedido de citación del Defensor del Pueblo de la Nación. Asimismo, hace lugar a la citación como terceros interesados de los restantes actores involucrados por la demandante. Por otra parte, entiende que no corresponde requerir a las concesionarias demandadas la acreditación de una contratación de seguro de cobertura. Cabe destacar que la disiden-

cia de la Corte coincide en los puntos decididos por la mayoría, pero a diferencia de aquélla ordena la intimación a las demandadas para que acrediten el cumplimiento de lo dispuesto por la LGA en lo referente a la contratación de seguro de cobertura, admite el requerimiento de citación del Defensor del Pueblo de la Nación por ser parte legitimada, y hace operativas las reglas procesales de la LGA contenidas en el art. 30, 32 y 33<sup>32</sup>.

Otra causa que fundamenta su decisorio en las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental es "*Yane Salvador c/ Municipalidad de Gral. Alvarado s/ Amparo*" del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de la Ciudad de Mar del Plata. Se trata de una acción de amparo ambiental contra la Municipalidad de Gral. Alvarado para que proceda a la clausura de una tosquera, se suspenda la actividad en el predio, y accesoriamente se proceda a la limpieza del lugar y a la colocación de un cerco perimetral para evitar accidentes. Se expresa que la actividad ha sido realizada en contra de las normas legales ambientales, ya que nunca se cumplió con la normativa ambiental que requería realizar el informe de impacto ambiental, previo a la ejecución de la misma; provocando un acto lesivo al ambiente que requiere una actuación urgente de suspensión de esa actividad. El juez dicta sentencia el 2 de septiembre de 2004, ordenando al Municipio que tome las medidas pertinentes para cerrar el ingreso del público a la cava en toda la extensión del terreno, a que ponga carteles de prevención que comuniquen la existencia de la cava y los peligros que ella encierra para la salud y seguridad de las personas, ilumine la cava para que sea visible en la noche y lleve a cabo en forma permanente la remoción de residuos, además de la poda y/u otro material inorgánico, que puedan acumularse en el lugar. En lo que respecta a la legitimación del actor, entiende que éste ha invocado su calidad de afectado y que en tal sen-

---

<sup>32</sup> Dice el considerando 3 del voto de la disidencia (Dres. Adolfo Roberto Vázquez, Carlos Maqueda y Raúl E. Zaffaroni): "Que para la determinación del trámite que ha de imprimirse a esta causa debe tenerse en cuenta esencialmente que la demanda tiene por objeto la recomposición de los daños colectivos ambientales supuestamente causados por las demandadas y la adopción de las medidas pertinentes para evitar en lo sucesivo la reiteración de daños de ese carácter-

Que el art. 1 de la ley 25.675, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.-

De lo expresado resulta que el trámite a conferir a esta causa se encuentra ineludiblemente vinculado con las particulares características que el texto constitucional y la norma legislativa han conferido tanto a la intervención de las partes como al curso mismo del proceso.-

En el marco de lo expuesto, y atento las disposiciones del arts. 30, 32 y 33 de la ley 25.675 que rigen la materia, corresponde conferir el trámite de ordinario a la presente causa."

tido debe tenerse en cuenta que es un habitante que reside en Miramar, por lo cual debe tenérselo por uno de los legitimados contemplados en el art. 43 de la C.N. Sin perjuicio de ello, señala que la LGA en su art. 30 difumina la legitimación en toda persona, cuando se trata de un amparo tendiente a que cesen actividades generadoras de daño ambiental. Cabe destacar que a posteriori de que la sentencia quedara firme, la Municipalidad cubre la cava, pero sin remover los residuos que había en el fondo. Denunciado este hecho ante la justicia, tanto el Juez de primera instancia como la Cámara entienden que el conflicto había desaparecido y que la cuestión se había tornado abstracta, a pesar de que no se había aportado la prueba de la remoción de los residuos del fondo de la cava.

En autos “CEDHA (Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente) y otra c/ M.S.C.B s/Amparo por Mora”, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro, hace lugar a la acción de amparo por mora iniciada por vecinos de Villa Lago Gutiérrez y CEDHA, originado por 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 respecto de un emprendimiento que podía afectar negativamente el ambiente. En tal sentido, 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 aprobación, 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. La Cámara dicta sentencia con fecha 25 de octubre de 2004, basándose en la Ley de Presupuestos Mínimos sobre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 (LAIPA), y ordena a la Municipalidad de Bariloche suministrar la información requerida por los actores sobre los distintos aspectos relativos a la situación del ambiente en la zona afectada por el emprendimiento. De esta forma, el tribunal resuelve 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, bajo apercibimiento de imponer astreintes en caso de incumplimiento.

En el expediente “*Empresa Landnort S.A. s/infracción ley 24.051*”, la Cámara Federal de San Martín, Sala I, se expide, con fecha 9 de diciembre de 2004, con motivo de la apelación a la resolución del juez federal que había ordenado “la clausura preventiva y total de la Empresa Landnort S.A” a raíz del hallazgo de residuos peligrosos en el predio de la firma. El Tribunal resuelve dejar sin efecto el punto de la resolución del *a quo* que había ordenado la clausura del establecimiento, pudiendo continuar las labores con residuos no peligrosos en las parcelas pertinentes, con excepción de la parcela señalada como F4 (donde se habrían detectado hidrocarburos), hasta tanto se reciban los resultados de la pericia sobre el particular. La Cámara confirma lo resuelto por el Juez con la salvedad de que debía adecuar la clausura dispuesta conforme a previsiones que tengan por efecto la efectiva seguridad del bien protegido en su resolución. Es así que considera que en atención a las características de la recurrente, el cese de la actividad del establecimiento<sup>33</sup> al margen de su extensión no podría producirse abruptamente, de conformidad al principio de progresividad del art. 4 de la LGA ya que tal decisión, podría perjudicar, por su propio carácter súbito, los bienes cuya protección se busca.

En autos “*Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya, y otros c/Provincia del Chaco y otros s/acción de amparo*” del Juzgado Civil y Comercial N° 6 de Resistencia, Chaco, se promueve amparo con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes provinciales de bosques N° 2386, 5285/03 y todas sus modificatorias, se determine la emergencia ambiental de la provincia y se arbitren los medios necesarios a fin de asegurar la participación de los diferentes sectores en el manejo de los recursos naturales. El juez de grado, con fecha 17 de diciembre de 2004, hace lugar a la acción declarando la inconstitucionalidad de la Ley N° 5285/03 y sus decretos reglamentarios y ordenando una serie de medidas a fin de garantizar lo solicitado por los actores. Entre los fundamentos del fallo el juez considera el art. 41 de la Constitución Nacional y a la LGA de la que expresa adquieren fundamental importancia en particular los principios de sustentabilidad, prevención y precautorio.

En la causa “*Edenor s/infracción a la ley 24051*” en la que intervienen el Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana y la Cámara Federal de San Martín, se acciona tras encontrarse deficiencias en el mantenimiento

---

<sup>33</sup> Dedicada al tratamiento de residuos peligrosos

y/o conservación de los transformadores de electricidad de EDENOR SA (que contienen PCBs), instalados en las localidades de Del Viso y Manuel Alberti del Partido de Pilar, Provincia de Buenos Aires. En tal sentido, se constata que muchos de los aparatos eléctricos presentan fallas o averías, principalmente en las cubas de contención del líquido que esos equipos utilizan como refrigerantes, ocasionando ello que la sustancia se libere al medio ambiente, y también se registren incendios. El juez de primera instancia falla, con fecha 24 de mayo de 2005, entendiendo que constatada la contaminación, la misma era reprochable a la negligencia de la empresa y a la del ente de control del servicio de electricidad, por no haber adoptado las medidas previsibles y razonables para evitar el derrame de la sustancia tóxica. Consecuentemente y luego de analizar las conductas de cada uno de los imputados individualmente, decreta el procesamiento de los gerentes zonales del lugar de los hechos y del subgerente de Medio Ambiente de Edenor, y de funcionarios del ENRE, como asimismo ordena el embargo preventivo sobre los activos de la empresa. Arribadas las actuaciones a la Alzada, la Sala I de la Cámara Federal de San Martín, en diciembre de 2005, si bien no confirma la sentencia por considerar que no se había dado en autos la contaminación que tornaría viable la aplicación de la figura penal atribuida, se refiere a que en el caso son de aplicación leyes de orden público, que incluyen presupuestos mínimos en materia ambiental, tales como la LGA y la LPCBs.

En *“Cosimi, María del Carmen c/Dirección Provincial de Energía de Corrientes”* en la que interviene como tribunal originario la Sala IV de la Cámara Civil y Comercial de Corrientes, la actora interpone una acción a fin de que se recomponga el ambiente y el daño producido por la utilización de la sustancia de PCBs, solicitando medidas precautorias a fin de que la Dirección Provincial de Energía de Corrientes cumpla con los requisitos que manda la LPCBs. La Cámara, en su decisión de fecha 5 de octubre de 2005, hace lugar parcialmente a las medidas precautorias solicitadas y en consecuencia dispone que la parte demandada cumpla con los requisitos previstos en la LPCBs. Cabe destacar que en sus considerandos el tribunal sostiene que la falta de certeza científica de que los PCB's no produzcan cáncer no es obstáculo para dictar medidas precautorias teniendo en cuenta el principio precautorio establecido en el art. 4 de la LGA.

En los autos caratulados *“Incidente de Medida Cautelar en autos Leiva, Bruno c/Forestal Andina S.A. s/sumarísimo”* de la Cámara Civil y Comercial de

Corrientes, el Tribunal entiende en la apelación a la resolución del juez de grado que rechaza una medida cautelar consistente en la suspensión de unas obras que afectarían el medio ambiente. La Cámara resuelve, con fecha 2 de diciembre de 2005, hacer lugar al recurso de apelación interpuesto y en consecuencia revocar la resolución apelada. En tal sentido, hace lugar a la medida precautoria solicitada, disponiendo la inmediata suspensión de las obras denunciadas. En la decisión se expresa que la Evaluación de Impacto Ambiental es requisito legal e imprescindible para la realización de obras como la denunciada, en virtud de las leyes provinciales concordantes con la LGA y al principio precautorio establecido por la misma.

En *“Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara c/ Ceamse s/Amparo”* del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, se presentan la Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara, invocando la afectación de los derechos constitucionales a la salud y a la protección del ambiente, e interponen acción de amparo contra el CEAMSE, para que se ordene el cese de las tareas de ampliación del centro de disposición final (CDF) de residuos sólidos urbanos ubicado en la localidad de Punta Lara, Partido de Ensenada. Asimismo, solicitan la adopción de medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito de residuos en la planta sin recaudos adecuados, y la incorporación de procedimientos de control relacionados con el ingreso de residuos no permitidos. Con fecha 2 de marzo de 2006, el juez hace lugar a la acción de amparo interpuesta, ordenando la clausura del módulo “D” del centro de disposición final de residuos sólidos urbanos ubicado en la localidad de Punta Lara, a partir del día 30 de octubre de 2006, circunstancia que implica la prohibición de recibir todo tipo de residuos a partir de esa fecha. Asimismo, prohíbe a partir del 30 de junio de 2006, el ingreso de residuos generados en partidos, cuya ubicación supere la distancia prevista por el art. 4 del Decreto-Ley 9.111/78. El magistrado expresa que la protección del medio ambiente constituye un supuesto de interés público prevalente que resulta determinante a la hora de ordenar la suspensión o el mantenimiento de determinadas actividades que inciden positiva o negativamente sobre el ambiente, a la vez que impone prudencia en el conocimiento y decisión de la controversia, a fin de no vulnerar dicho interés. En cuanto a la temática específica, considera que el CDF en cuestión no satisface las exigencias previstas por la Ley N° 25.916 (LRD). Entre otros fundamentos, expresa que la LRD al establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, fijó entre sus objetivos, el lograr un

adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población, reducir los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente y lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final. A su vez, se remite a los informes proporcionados por las autoridades administrativas competentes<sup>34</sup> y entiende que el estudio de impacto ambiental acompañado por la demandada no satisface las condiciones exigidas por la LRD, por cuanto no se refiere al nuevo módulo construido en el CDF Ensenada, ni cuenta con la aprobación de la autoridad ambiental provincial. Con relación al ingreso de residuos en el CDF Ensenada, provenientes de partidos no incluidos en el diseño y planificación original del relleno, considera que el trayecto debe ser medido en función del itinerario real del transporte vial de los residuos de conformidad a lo establecido por la citada norma. Finalmente, cabe destacar que el magistrado se remite a los principios de precaución y congruencia, consagrados por la LGA, éste último para fundar su decisorio en cuanto a los plazos establecidos en la sentencia.

En “*Comisión Vecinal Puerto Verde de Tres de Febrero c/EN - M. Economía Secretaría de Transporte s/amparo por mora*”, se promueve acción de amparo por mora contra la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), la Secretaría de Transporte (Ministerio de Economía), la Unidad de Renegociación de Contratos del Ministerio de Economía (UNIREN) y la empresa América Latina Logística Central S.A. (ALL S.A.), a fin de que se expidan respecto de pedidos de información pública ambiental, efectuados a cada una de las demandadas en septiembre de 2004, y vinculados a la evaluación de los impactos relativos a la explotación que la empresa se encuentra desarrollando en el predio de los ex talleres Alianza ubicados en el partido Tres de Febrero de la Provincia de Buenos Aires. El Juzgado Contencioso y Administrativo Federal N° 3 dicta sentencia el 7 de abril de 2006, haciendo lugar al amparo por mora promovido por la comisión actora, y ordenando a las demandadas pronunciarse en el plazo de 10 días. Entre otros fundamentos, el magistrado pone de resalto que mediante la ley N° 25.831 se crea el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, donde se establece como sujetos obli-

---

34 Ver al respecto el art. 33 de la LGA que establece en su primer párrafo que “Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.”

gados, a las autoridades competentes de los organismos públicos, y a los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos sean públicas o privadas. Asimismo, el juez hace referencia al plazo establecido por la ley para dar información, y a disposiciones del Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional, que aprueba el Reglamento General de Acceso a la Información Pública.

En “*Werneke Adolfo Guillermo y otros c/Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/amparo-medida cautelar*”, la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca se expide con fecha 11 de mayo de 2006 en un amparo cuyo objeto es la protección de la biodiversidad de la Bahía San Blas. Cabe destacar que la demanda inicial había tenido por objeto detener una actividad que producía daño a la biodiversidad marina pero alegando que esa actividad –pesca comercial y artesanal– era manifiestamente ilegal porque estaba prohibida en ese ámbito territorial por estar declarado reserva provincial. En consecuencia, en el inicio de la causa se otorga la medida cautelar y se ordena la suspensión de la actividad. Sin embargo, mientras el proceso tramitaba, la legislatura provincial deroga la prohibición de pesca en la zona de reserva. Esto provocó el levantamiento de la medida cautelar y la posterior sentencia de primer instancia rechazando el amparo. En este contexto, apelada esta decisión por los actores<sup>35</sup>, la Cámara resuelve acoger el recurso y en tal sentido, revoca el fallo de primera instancia, y declara inaplicable la ley 13.366 que elimina la prohibición de pescar en la reserva, haciendo lugar al amparo y mandando suspender la actividad pesquera artesanal y el otorgamiento de permisos por la autoridad de aplicación en la zona. El tribunal sostiene, de conformidad a lo señalado en las sentencias interlocutorias dictadas a lo largo del trámite del expediente, que en casos como el presente resulta clave acudir al principio precautorio establecido en el art. 4 de la LGA, por lo que corresponde que sea la contraparte la que demuestre que las actividades de pesca en cuestión no producen daño ambiental actuando dicho principio como acicate para la inversión de la carga de la prueba. Asimismo destaca la competencia federal del caso de conformidad al art. 7 de la LGA como consecuencia de encontrarse involucradas especies migratorias en el área en cuestión.

---

<sup>35</sup> Cabe destacar que en esta instancia se realizan dos presentaciones de *amicus curiae*, una de ellas de FARN y la otra de CEDHA, y estudios científicos que abonaban la incertidumbre sobre los efectos que la pesca produce sobre la fauna del lugar.

Otro caso para destacar es “Cirignoli, Sebastián c/Ramón Aguerre y/otros s/acción de amparo ambiental” en el que se pronuncia la Sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Provincia de Corrientes. Se trata de una solicitud de medida cautelar promovida por un vecino del Municipio de Carlos Pellegrini, consistente en la suspensión de obras hidráulicas realizadas en forma ilegal y sin permiso administrativo, provocando la afectación del medio ambiente respecto de la Reserva Natural del Iberá. La Cámara, el 17 de mayo de 2006, hace lugar a la medida precautoria disponiendo la inmediata suspensión de las obras denunciadas, fundamentando su resolución en las disposiciones relativas al principio de precaución y la obligación de la realización de EIA que establece la LGA. Con relación a la fijación de la contracautela en particular, expresa que al tratarse el caso de una acción popular, corresponde que la caución sea juratoria, teniendo en cuenta el art. 32 de la LGA que establece expresamente que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie.

En el mismo sentido, en autos “Granda Aníbal y otros c/Edelap S.A. s/Amparo” la SCBA entiende en una causa en la que un grupo de vecinos de la localidad de Manuel B. Gonnet, Partido de La Plata, promueve una acción de amparo contra la firma EDELAP S.A., concesionaria del servicio de distribución de energía eléctrica, en la que se cuestiona como obrar ilegítimo de la accionada, la utilización de PCB como dieléctrico en un transformador. Es así que sobre la base del riesgo creado, se solicita conocer cuál es la cantidad real de PCB a la que se ven expuestos y su consecuente reemplazo por otra sustancia. El magistrado de primera instancia se declara incompetente, resolución que es confirmada por la Alzada. Frente a ello, los actores interponen recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, solicitando ser eximidos del requisito procesal contenido en el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de Buenos Aires, fundamentándolo en el art. 32 de la LGA. El supremo tribunal falla, con fecha 29 de mayo de 2006, entendiendo que deviene inaplicable la exigencia del depósito previsto por el código de forma ya que una solución contraria enervaría la funcionalidad del acceso a la justicia establecido en la LGA. En consecuencia, reconoce que esa accesibilidad no debe estar condicionada por restricciones económicas en todo su derrotero procesal, incluyendo la fase de actuación inherente a esa sede extraordinaria, puesto que la disposición referida no circunscribe su vigencia al mero ingreso ante los estrados judiciales competentes sólo en sus instancias ordinarias.

Finalmente, merece especial referencia la reciente decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*” (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Se trata de una demanda promovida por diecisiete personas con domicilio en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación ambiental de dicho río. Los actores acumulan a dicha acción, la pretensión de que se condene a los demandados a fin de dar término y recomponer la situación que denuncian. En dicho marco, y sobre la base de considerar que la afectación al medio ambiente es intolerable y que puede ser irreversible, solicitan que se dicten distintas medidas cautelares.

La Corte, en su pronunciamiento de fecha 20 de junio de 2006, declara la competencia originaria del Tribunal con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo y, la incompetencia con respecto a la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. Asimismo ordena, con fundamento en el articulado de la LGA, las siguientes medidas: respecto de las empresas demandadas que, en el plazo de treinta días, informen sobre los líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción, si existen sistemas de tratamiento de los residuos y si tienen seguros contratados en los términos del art. 22 de la ley mencionada. Por su parte, requiere al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al COFEMA a que en el plazo de treinta días y en los términos de la LGA, presenten un plan integrado que deberá contemplar un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, el estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, un programa de educación ambiental y, un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada y, convoca a una audiencia pública a realizarse en septiembre de 2006 en la sede de la Corte en la que las partes deberán informar en forma oral y pública al Tribunal el contenido de lo solicitado<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Es importante señalar que el tribunal difiere el tratamiento y decisión de las medidas cautelares requeridas hasta el cumplimiento de lo señalado y la celebración de la audiencia fijada.

En sus considerandos, el máximo tribunal hace referencia al art. 7 de la LGA que prevé la competencia federal cuando se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, hipótesis que entiende se verifica en autos, en la medida en que, por un lado, están involucradas más de una jurisdicción estatal; y en que, por el otro, dos de las pretensiones promovidas tienen en mira ese presupuesto atributivo de competencia –la degradación o contaminación de recursos ambientales– al perseguir la recomposición y el resarcimiento del daño de incidencia colectiva, que es el único reglado y alcanzado por la ley citada.<sup>37</sup> A su vez, considera que la demanda debe prosperar sólo con relación a la tutela del bien colectivo. En tal sentido, establece que tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que, según se alega, se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Asimismo, expresa que debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente para el supuesto de daños irreversibles, el resarcimiento. Es así que determina que corresponde hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias que la ley confiere, de conformidad al art. 32 de la LGA, con la finalidad de proteger el interés general.

## Conclusiones

Considerando los casos mencionados, y sus fundamentos, podemos concluir que existe una referencia constante a la Ley General del Ambiente, como así también a sus principios. En particular el acceso irrestricto a la justicia y los principios precautorio, preventivo, progresividad, equidad intergeneracional, responsabilidad, sustentabilidad<sup>38</sup> son utilizados para fundamentar decisiones, tanto respecto de cuestiones procesales como de obligaciones de hacer y no hacer, tales como la suspensión de obras, o revocación de permisos, solicitud de realización de procedimientos de EIA, de provisión de información ambiental determinada, o de respuesta ante el daño ambiental colectivo. El reciente fallo resuelto por la Corte Supre-

---

<sup>37</sup> Sobre esta cuestión ver asimismo el reciente fallo de la CSJN (4/07/2006) “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis, Provincia de. y otros s/amparo” en el que se hace referencia al principio 7 de la LGA para la determinación de la naturaleza federal del pleito, y en el que se resuelve la incompetencia del Máximo Tribunal con relación a la instancia originaria.

<sup>38</sup> Ver al respecto Di Paola, María E. y Machain, Natalia (2005), *El Principio Precautorio en la República Argentina. Análisis de su aplicación en las decisiones administrativas y judiciales*, en Revista Jurídica de Buenos Aires, Derecho Ambiental, Coordinador Daniel A. Sabsay, Lexis Nexis-Año 2005, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

ma de Justicia de la Nación es un claro ejemplo de la incorporación al derecho argentino de los principios estatuidos por la LGA. En éste, la mayoría de las medidas ordenadas por el tribunal supremo tienen su correlato en los diferentes artículos de la ley marco.

En los casos que alcanzan temáticas relacionadas con las leyes sectoriales de presupuestos mínimos, las decisiones hacen referencia a dichas normas como fundamento de las sentencias respectivas. Sólo por mencionar algunas, tales son los casos de las controversias vinculadas con el acceso a la información pública ambiental (ej. “CEDHA y otra c/ M.S.C.B s/Amparo por Mora”), la gestión de los residuos domiciliarios (“*Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara c/ Ceamse s/Amparo*”, por ejemplo), o los PCB’s (ej. “*Cosimi, María del Carmen c/Dirección Provincial de Energía de Corrientes*”) entre otros.

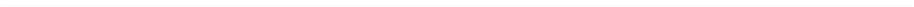
Los precedentes analizados denotan un claro avance en materia de acceso a la justicia ambiental en virtud de la aceptación por parte de los jueces de las facultades incorporadas a la luz de la LGA, la cual otorga al magistrado un rol sumamente proactivo en pos de la protección del ambiente.

En tal sentido, los casos presentados aplican las diversas leyes de presupuestos mínimos, requiriendo la implementación de instrumentos concretos, tales como EIA, acceso a la información pública, ordenamiento territorial y participación ciudadana. Asimismo la noción de daño ambiental colectivo, se ha incorporado en precedentes en forma concreta.

Es menester destacar que de la mano del progreso considerable que ha tenido la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, subsisten algunos obstáculos o inconvenientes en los procesos judiciales que algunas veces inciden en el desarrollo de este tipo de causas y por ende en el cumplimiento efectivo de la sentencia. No obstante ello, se han marcado avances en esta cuestión específica mediante instrumentos de seguimiento de la ejecución de la sentencia (por ej. el informe mensual presentado por el organismo administrativo en materia de agua en “*Figueroa, Eusebio y Otros s/Amparo*”). Quizás la reciente decisión de nuestro Máximo Tribunal en “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*” en torno al Riachuelo, presente un claro desafío en este aspecto.

- III -

**ANÁLISIS DE LEYES SECTORIALES**



### 3.1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

*por Andrés Nápoli* <sup>39</sup>

#### Introducción

La información es una herramienta de fundamental importancia con que cuentan los ciudadanos para hacer efectivo el mandato de protección ambiental que les confiere el Art. 41 de la Constitución Nacional, que consagra el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y equilibrado, junto con el deber de preservarlo.

Pero la característica principal de la información es que además de su valor propio o intrínseco, puede ser utilizada además como un medio para el ejercicio de otros derechos, tales como participar en los procesos de toma de decisiones, fiscalizar y controlar los actos de gobierno, reclamar el cumplimiento de obligaciones del Estado y acceder a la justicia<sup>40</sup>.

Ahora bien, para que la premisa del libre acceso a la información pública sea posible, resulta necesario el reconocimiento jurídico-normativo del derecho, cuestión que si bien reviste una condición necesaria, no resulta suficiente para garantizar su ejercicio, en tanto el mismo requiere de la puesta en marcha de una estrategia de gestión de la información por parte del Estado<sup>41</sup>.

El tratamiento normativo del acceso a la información pública cuenta con características ciertamente particulares en el ámbito nacional, fundamen-

---

<sup>39</sup> Andrés Nápoli es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires. (UBA). Magister en Derecho Ambiental, Universidad de País Vasco, España. Director del Área de Participación Ciudadana de FARN, donde además dirige el Programa de litigio de interés público ambiental. Docente invitado del Posgrado de Gestión Ambiental Metropolitana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. (UBA), del Posgrado en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y de la Escuela de la Magistratura del Consejo de la Magistratura de la Nación. Codirector del Consejo de Redacción del Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley.

<sup>40</sup> Nápoli, Andrés. (2006). El acceso a la información pública ambiental en la Argentina. Pg. 37. Revista Jurídica de Buenos Aires. Derecho Ambiental. Daniel A. Sabsay. Coordinador. Facultad de Derecho. UBA. Año 2006. Ed. Lexis Nexis.

<sup>41</sup> Nápoli, Andrés, Perpiñal, Daniel y Vezzulla, Juan Martín (2006). Análisis de la Legislación Federal en "Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina". Año 2006. Buenos Aires. FARN.

talmente en lo que hace a su evolución, lo cual requiere de un tratamiento diferenciado.

En primer término, es necesario destacar que aún no se ha sancionado una ley que reconozca el derecho de libre acceso a la información pública a nivel nacional, lo cual resulta un requisito indispensable para poder garantizar el ejercicio de este derecho sin ningún tipo de restricciones<sup>42</sup>. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo sancionó el 3 de Diciembre de 2003, el Dto. 1172/03 de “Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones”, que, en el Anexo VII establece el régimen de acceso a la información en el ámbito de la administración pública nacional y otros sujetos especialmente obligados, entre los que se destacan las Empresas de Servicios Públicos, sus respectivos Entes Reguladores, las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, entre otras<sup>43</sup>.

En lo que hace a la temática ambiental, el Congreso de la Nación ha dictado una serie de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, dos de las cuales, las N° 25.675 y 25.831, regulan el acceso a la información pública ambiental.

## La Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente

La Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente es una norma que, como sostienen Sabsay y Di Paola, provee “el andamiaje institucional básico sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos” al plantear “los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional, que se constituyen como criterios y herramientas fundamentales para que las autoridades de los diversos niveles de gobierno lleven a cabo el ejercicio del poder de policía ambiental, y para

---

<sup>42</sup> Al respecto cabe destacar que durante los años 2002 a 2006 el Parlamento dio tratamiento a un Proyecto de Ley de Acceso a la Información que obtuvo media sanción por parte de ambas Cámaras, pero que no logró su sanción definitiva, motivo por el cual perdió su estado parlamentario.

<sup>43</sup> Los sujetos obligados a brindar información son organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, tales disposiciones son aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

que la sociedad civil y la comunidad regulada participen en los procesos de toma de decisiones<sup>44</sup>.

Para ello, según sus propias previsiones, la Ley N° 25.675 debe ser utilizada para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la que mantiene su vigencia en tanto no se oponga a los principios ambientales rectores consagrados y demás disposiciones contenidas en aquella<sup>45</sup>.

Dentro del contexto expuesto, la ley coloca a la información ambiental como un instrumento de gran relevancia, al situarla como objetivo de la política ambiental, como instrumento de gestión de los recursos naturales y como una de las obligaciones de la Autoridad de Aplicación.

En este sentido, el art. 16 reconoce de forma expresa el derecho de todos los habitantes a solicitar y recibir información pública ambiental que no se encuentre contemplada como reservada, complementando el mandato establecido en el segundo párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional.

El sujeto pasivo de la obligación es el Estado Nacional y las personas que por vía normativa se establezcan. La LGA también extiende a ciertos y determinados particulares la obligación de brindar información ambiental, al disponer que la misma no se encuentra exclusivamente a cargo del Estado, sino que es una obligación concurrente de los particulares cuyas actividades puedan ser de interés para la sociedad. Se trata de actividades desarrolladas por el sector privado, pero cuyas consecuencias pueden afectar al ambiente, lo cual justifica que la información referida a las mismas pueda ser de conocimiento público<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ver Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia. (2003). La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente. Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo (Doctrina) 14 Pág. 29. Año 2003. Buenos Aires., Ed. La Ley.

<sup>45</sup> Al respecto, se ha dicho con razón que "ninguna ley de orientación, deja de mencionar los "grandes principios". Morand Deviller, Jacqueline "Los grandes principios del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo", en "Estudios", p. 483, traducida por la Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci. Asimismo, que "Los principios son ideas directrices, que sirven de justificación racional de todo el ordenamiento jurídico; son, pues, pautas generales de valoración jurídica... En cuanto a la obligatoriedad de los principios DWORKIN apunta que 'cuando decimos que un determinado principio es un principio de nuestro derecho, eso quiere decir, que el principio es tal que los funcionarios deben tenerlo en cuenta si viene al caso como criterio que lo determine a inclinarse en uno u otro sentido'" (Néstor A. Cafferatta, "Responsabilidad Civil por Daño Ambiental" en "Tratado de la Responsabilidad Civil", Félix A. Trigo Represas - Marcelo J. López Mesa. Año 2004. Buenos Aires, Editorial La Ley.

<sup>46</sup> El alcance de esta obligación y en particular de los sujetos obligados aún no ha sido reglamentada, por lo que su delimitación en la actualidad se encuentra sujeta a interpretación. Ver Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación Conclusiones del Taller 2. pg 82 y 83. Año 2003, FARN - UICN.

Asimismo, establece una serie de obligaciones muy específicas que se encuentran a cargo de la Autoridad de Aplicación, entre las que se destacan:

- 1) Desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental, que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información disponible;
- 2) 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);
- 3) Elaborar un informe anual acerca del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales o proyectadas, que deberá ser presentado al Congreso Nacional.

El artículo analizado en último término contempla aspectos trascendentes para la efectiva puesta en práctica del mandato de protección ambiental impuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional. Destaca la obligación de las autoridades de recabar y poner a disposición del público la información disponible, determinando la forma de materializar dicha finalidad a través de la elaboración de un informe anual<sup>47</sup> que deberá ser presentado ante el Congreso de la Nación<sup>48</sup>.

En lo que hace al primero de los casos, el COFEMA, mediante Resolución N° 94 reconoció que el “Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN)<sup>49</sup> será quien administre los datos y la información ambiental disponible de acuerdo a lo solicitado por la Ley 25.675”.

El SIAN se encuentra en funcionamiento desde 1998 y su finalidad es recopilar y organizar la información ambiental y ponerla a disposición de la comunidad en general. Sus objetivos son:

- Recopilar y procesar información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales ambientales, no gubernamentales y la comunidad;

---

<sup>47</sup> Informe en el que se deberá hacer pública la situación ambiental del país, mediante una evaluación del estado de la sustentabilidad ambiental, desde la perspectiva ecológica, económica, social y cultural de todo el territorio nacional.

<sup>48</sup> Cabe destacar que, tanto el sistema de información ambiental como el informe anual son dos asignaturas pendientes para la administración, habida cuenta que aún no han sido implementados en la forma indicada por la norma.

<sup>49</sup> Resolución N° 94 del COFEMA, de fecha 17/09/04. Disponible en [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)

- Proveer al sector gubernamental instrumentos que faciliten los procesos de toma de decisiones en materia de gestión ambiental
- Facilitar la comunicación e intercambio de información entre los organismos ambientales.

El SIAN puede constituir una buena herramienta para comenzar a integrar el Sistema Nacional de Información Ambiental previsto por la LGA, criterio que ha sido sostenido por los participantes del Segundo Taller de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, quienes señalaron que “se debe tener en cuenta al SIAN y los sistemas o redes temáticas ya existentes, con la finalidad de aprovechar lo ya construido, y considerando los desafíos que importa la creación de un sistema de información con las características que ha definido con criterio la Ley General del Ambiente.”

No obstante ello, existen claros desafíos de aggiornamiento de dicho sistema, conclusión a la cual han arribado diversas investigaciones<sup>50</sup>.

### **La Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831**

La Ley N° 25.831 que establece los presupuestos mínimos destinados a garantizar el derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental, es la primera y única ley vigente de alcance nacional que regula sus aspectos sustantivos y procedimentales y que, en consonancia con lo dispuesto por la LGA, garantiza el derecho de toda persona a acceder a este tipo de información en forma libre y gratuita.

La sanción de esta Ley como una norma de presupuestos mínimos pone en evidencia la importancia que el legislador ha querido otorgarle a la información pública ambiental, al situarla en el peldaño más elevado de la jerarquía normativa ambiental, buscando lograr su aplicación en todo el territorio nacional.

La norma contiene la mayor parte de los elementos destinados a garantizar el ejercicio del derecho a solicitar información en poder del Estado y aquellos dirigidos a garantizar su eficacia, entre los que se destacan cuestiones tales como<sup>51</sup>:

---

<sup>50</sup> Ver Di Paola, María E. (ed) (2006) Normas e Indicadores Ambientales. De la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina. Año 2006, Buenos Aires, FARN y Nápoli, Andrés (Ed) (2006) Acceso a la información y participación pública ambiental en materia ambiental, actualidad del principio 10 en la Argentina. FARN, AMEAI y CEDHA, Año 2006, Buenos Aires, FARN.

<sup>51</sup> Nápoli, Andrés. Op cit pg 45.

- La definición del tipo de información que el Estado se encuentra obligado a proveer en materia ambiental;
- Un criterio amplio de legitimación para el ejercicio del derecho;
- La delimitación precisa de los obligados a proveer la información;
- El establecimiento de un procedimiento específico, con plazos claramente determinados, que contribuye a evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de información solicitada y brinda seguridad jurídica respecto del cumplimiento del derecho en sede administrativa o judicial;
- La determinación taxativa y acotada de las excepciones que limitan el libre acceso a la información;
- Un sistema de responsabilidad para los funcionarios que incumplan con las obligaciones previstas en la ley;
- La posibilidad de recurrir de manera directa a la justicia en los casos de denegatoria de información.

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; y 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 diversos niveles de gobierno (Nación, Provincia, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los organismos autárquicos y/o descentralizados, y las empresas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público.

En lo que hace a este punto, es necesario destacar que las conclusiones del Taller señalan la necesidad de que el alcance de los sujetos obligados sea interpretado en un sentido amplio, de modo que pueda ser posible solicitar información a cualquier organismo o repartición pública del Estado que cuente con información ambiental<sup>52</sup>, cuestión que resulta sumamente importante en lo que hace al ejercicio práctico de solicitar información,

---

52 Conclusiones del taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental Ley 25.831 de Acceso a la información Pública Ambiental. “Taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental” .

habida cuenta que la misma puede encontrarse en cabeza de distintos organismos, quienes pueden no sentirse alcanzados por la norma.

Aun cuando la Ley N° 25.831 deja claramente establecido que el sujeto pasivo de la obligación de proveer información es el Estado Nacional y las personas anteriormente mencionadas, la LGA en su Art. 16 extiende este imperativo a ciertas personas físicas y jurídicas, privadas o públicas quienes deberán proporcionar información relacionada con las actividades que desarrollan.

Se trata de actividades desarrolladas por el sector privado, pero cuyas consecuencias pueden afectar al ambiente, lo cual justifica que la información referida a las mismas pueda ser de conocimiento público<sup>53</sup>.

La norma también dispone que el acceso a la información solicitada posee el carácter de gratuito, a excepción de los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información. En tal sentido, aclara, en su artículo 3ro., que los montos que cada organismo establezca para solventar los recursos utilizados para la entrega de la información, no podrán implicar un menoscabo al ejercicio del derecho conferido. Dicha disposición se complementa con aquellas que tienden a facilitar el adecuado ejercicio del derecho y la accesibilidad del público a la información requerida, razón por la cual no resulta necesario acreditar razones, intereses o exigencias formales para el acceso.

En virtud de este mandato, el Estado deberá arbitrar los mecanismos tendientes a lograr que los costos operativos del sistema sean absolutamente accesibles para los ciudadanos, absteniéndose de generar costos diferenciales que por vía de sellados, tasas o aranceles impidan en la práctica el ejercicio del derecho que la norma ampliamente garantiza.

Siguiendo el criterio difundido en las distintas normas que regulan este derecho, se establecen excepciones que limitan el ejercicio de libre acceso a la información, entre las que se encuentran la información que pueda afectar la defensa nacional, las relaciones internacionales o la que fuera clasificada como secreta por las leyes vigentes. El criterio también se extiende a la información que se encuentre sujeta a procesos judiciales, o que pueda afectar el secreto comercial, industrial, la propiedad intelectual o la confidencialidad de datos de las personas, entre otras. En estos casos, deberá ser

---

53 Los sujetos alcanzados por esta obligación pueden en parte ser aquellas personas físicas o jurídicas que se encuentren inscriptas en los registros creados por las normas. No obstante lo expuesto, estimamos que el alcance de esta obligación requiere de una reglamentación específica.

provista la porción de la información que no se encuentre comprendida por las excepciones. La denegatoria podrá ser total o parcial y deberá ser efectuada mediante la emisión de un acto fundado, que de tratarse de organismos públicos, deberá contener, además, los requisitos de razonabilidad previstos en las normas para los actos administrativos.

Aun sorteados los problemas vinculados con las posibles restricciones al acceso a la información por motivos de orden público, seguridad nacional, razones económicas, secreto fiscal o bancario, protección de la honra o de la privacidad de individuos, el derecho de acceso a la información plantea dos dificultades: determinar cuál es la información a la que se puede acceder, y cuáles son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder.

Al respecto Abramovich y Curtis<sup>54</sup> afirman que “el caso más frecuente de acceso a la información pública es el de acceso al dato procesado, sea en forma de estadística, sea en forma de indicador, o en cualquier otra”. *“En este caso, la administración provee a un particular la información que ella misma procesó, y que empleaba con fines internos.”*

Una cuestión distinta es la que se refiere a la posibilidad de acceder a los datos tal cual se encuentren, vale decir que no ha sido procesado por la administración. Una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando al Estado de esta tarea<sup>55</sup>.

En lo que hace a los plazos, la norma establece un plazo de 30 días hábiles dentro del cual los sujetos obligados deberán responder los pedidos de acceso a la información. Dicho plazo resulta más extenso que el establecido por el Dto. 1173/02 que determina un plazo máximo de 10 días para la contestación, el cual puede ampliarse por igual término en el caso en que la complejidad de la información solicitada lo amerite.

Sin embargo, la valoración de este plazo deberá relacionarse con el tipo de información y la urgencia que la adquisición de la misma requiera. Cabe

---

<sup>54</sup> Cf. Abramovich, V., Curtis C. (2000). El acceso a la información como derecho. Anuario de Derecho a la comunicación, Ed. Siglo XXI- Catálogos, 2000, Buenos Aires, Argentina.

<sup>55</sup> Ver conclusiones del Taller punto I.- 5) a,b,c.

puntualizar que en algunos casos, el transcurso del plazo establecido puede transformarse en un importante obstáculo para la tutela efectiva de los derechos. En otros, puede resultar breve, habida cuenta de la complejidad de la información que el solicitante requiera. No obstante ello, como el objetivo de la ley es dar a publicidad la información que se encuentre en poder del Estado, estimamos que el plazo establecido por la norma resulta suficiente para dar cumplimiento a las solicitudes de información. Creemos que, en caso de surgir discrepancias respecto de la aplicación de plazos, deberá recurrirse al principio “*in dubio pro ambiente*” y estarse a los plazos de trámites más breves, en virtud del mandato de protección establecido en el artículo 41 de esta Constitución.

La norma impone además el principio de responsabilidad del funcionario público tipificando una serie de infracciones tales como la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido, denegatoria injustificada a brindar la información solicitada y en general todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio de este derecho. Los funcionarios o empleados públicos que incurran en las faltas citadas podrán ser sancionados de conformidad lo dispone la Ley N° 25.164, en el ámbito nacional, o de conformidad a lo que establece cada provincia en el ámbito local.

La responsabilidad también se extiende a las empresas de servicios públicos, quienes serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión de los mismos.

Además del régimen referido, la norma, siguiendo el criterio inaugurado a partir de la Convención de Aarhus, incorpora disposiciones que posibilitan el acceso a la Justicia con carácter sumarísimo, para cualquiera de los casos en los que se impida el libre acceso a la información requerida.

Desde la entrada en vigencia de esta norma se han sustanciado una serie de casos judiciales, la mayoría de los cuales se relacionan con la falta de respuesta a las requisitorias de acceso a la información en los plazos previstos normativamente, vale decir, en casos de mora de la administración<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Ver “CEDHA (Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente) y otra c/ M.S.C.B s/Amparo por Mora” Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro, de la Ciudad de Bariloche. Este fue el primer fallo que aplicó la Ley N° 25.831. En igual sentido ver “Paez, Hector A. C/APN s/Amparo por mora” 18/04/2006. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal N° 9,. “Comisión Vecinal Puerto Verde de Tres de Febrero c/Ministerio de Economía, Secretaría de Transporte s/Amparo por Mora” 7/04/2006. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal N° 3.

## Conclusiones

Las normas comentadas, pese a ser de carácter sectorial, implican un claro avance en materia de acceso a la información, en la medida en que, junto con los tratados internacionales de derechos humanos, son los únicos instrumentos legales que consagran este derecho en el ámbito nacional.

Resultan además particularmente importantes desde el punto de vista de su aplicación, dado que, al tener el carácter de normas de presupuestos mínimos, extienden su vigencia a las distintas jurisdicciones del ámbito federal, lo cual incluye a las provincias y también a los municipios.

Ahora bien, somos conscientes que la sanción de un conjunto de instrumentos legales no es de por sí suficiente para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, en la medida en que no exista una clara gestión de gobierno que lo incluya dentro de sus objetivos.

Por tal motivo, las conclusiones efectuadas por los participantes del “Taller sobre presupuestos mínimos de protección ambiental Ley 25.831 de Acceso a la información Pública Ambiental”, resultan un claro aporte destinado a hacer realidad el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ambiental en la Argentina.

## 3.2. LA LEY DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

*por Carina Quispe*<sup>57</sup>

### Introducción

La Ley N° 25.916 ha venido sin duda a regular una problemática ambiental de gran importancia para nuestro país que no había sido abordada a nivel nacional hasta el presente, habida cuenta que con la sanción de la ley regulatoria de los residuos industriales (LRI) en el año 2002, los desechos de tipo domiciliario quedaron expresamente excluidos.

La LRD define a los residuos domiciliarios (RD) mediante un concepto amplio, abarcativo de todo elemento, objeto o sustancia generado como consecuencia del consumo o el desarrollo de actividades humanas, y cuyo destino sea el desecho o abandono, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional.

Asimismo, clasifica a los generadores de RD en “individuales” y “especiales”, sobre la base de la calidad, cantidad y condiciones de generación de los mismos, abriendo la posibilidad de contemplar al generador industrial, comercial e institucional de RD bajo una categoría específica, que sin agregarle una responsabilidad civil y penal más severa (este sería el caso de los residuos alcanzados por la LRI), lo obligará sin embargo a gestionarlos bajo ciertas pautas, mediante la elaboración y el cumplimiento de planes que deberán ser aprobados previamente por las autoridades competentes.

Uno de los aportes fundamentales de la LRD ha sido plantear entre sus objetivos los siguientes: 1) promover la valorización de los residuos, 2) minimizar la cantidad que es derivada a disposición final, y 3) reducir los impactos negativos que éstos producen al ambiente.

### Rol de las jurisdicciones y el COFEMA

Por tratarse de una ley de presupuestos mínimos en el sentido del artículo 41 de la CN, esta norma resulta aplicable en todo el territorio nacional, de

---

<sup>57</sup> Carina Quispe es abogada UMSA (diploma de honor), Magíster en Tecnología y Gestión Medioambiental (UCA - Escuela de Organización Industrial, España). Investigadora en proyectos especiales y miembro del equipo docente de FARN.

tal modo que sus exigencias deberán ser garantizadas por las provincias en su legislación y políticas.

En este sentido, debe hacerse notar que la LRD claramente coloca en cabeza de las jurisdicciones locales una precisa obligación, cuando establece que las mismas serán responsables de la gestión integral de los RD generados en sus jurisdicciones, debiendo dictar las normas complementarias para el cumplimiento efectivo de la ley nacional. Podría interpretarse que esta obligación pesa tanto sobre los gobiernos provinciales como sobre los municipales, ya que ambos deben enmarcar su accionar en las previsiones de la LRD; y en el caso de los últimos, ello se justifica no sólo en la situación de inmediatez entre el ambiente, los residuos generados, los vecinos y su municipio; sino también en las competencias municipales en lo que respecta al bienestar, aseo e higiene urbana y servicios públicos.

Así, la LRD establece que:

- Son autoridades competentes de la ley, los organismos que determinen las respectivas jurisdicciones locales (Art. 5)
- Estas autoridades son responsables de:
  1. La gestión integral de los residuos generados en su territorio (Art. 6)
  2. Dictar las normas necesarias para el efectivo cumplimiento de la ley (Art. 6)
  3. Garantizar que los RD sean recolectados y transportados a sitios habilitados, estableciendo métodos y frecuencia de recolección, como así también métodos de tratamiento y disposición final (Arts. 13 y 18)

Además, la LRD establece que las autoridades locales :

- Deberán establecer “sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”.
- Podrán “suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los RD”.
- Deberán promover “la valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual”.

En el ámbito nacional, la autoridad de aplicación prevista por la LRD posee funciones que abonan el deslinde de competencias en materia ambiental plasmados en la CN, no sólo porque las políticas que formule requieren el consenso de las provincias, sino porque estas funciones están dirigidas a la promoción de la información y educación ambiental, la participación ciudadana en programas de reducción y reciclaje de residuos y el fomento de programas de valorización, todas las cuales tienden a favorecer el cumplimiento de los objetivos de la ley, pero no a interferir con las potestades locales relativas a la gestión.

En este sentido resulta ilustrativo el considerando del decreto de promulgación de la ley –Decreto 1158/2004– el cual expresa que “...tratándose de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, no cabe contraponer, en orden a la ejecución de la ley, la jurisdicción de las autoridades locales (denominadas autoridades ‘competentes’ en el texto de cuya promulgación se trata) a la jurisdicción del Gobierno federal, normalmente circunscripta a supuestos de afectación interjurisdiccional del ambiente y al ámbito físico de los establecimientos y otros lugares sometidos a jurisdicción nacional”. Agrega, además que “...al Gobierno federal, a través de su autoridad ambiental, le corresponde aplicar la ley de presupuestos mínimos no en el sentido estricto de ejecutar una ley federal, sino en un sentido institucional y político... desarrollando funciones que, como las enumeradas en el artículo 25 del proyecto de ley en cuestión, se relacionan con la formulación de políticas ambientales de carácter nacional, antes que con la ejecución administrativa de las cláusulas de la ley”.

De modo coherente con la LGA, el COFEMA ha sido instituido por la LRD como el “organismo de coordinación interjurisdiccional” en cuyo seno se consensuarán las políticas de gestión de los RD, acordándose criterios de tipo técnico y ambientales así como las metas de valorización de los residuos, todo ello con la finalidad de cooperar en el cumplimiento de los objetivos de la ley bajo análisis.

Conforme lo anterior, el esquema previsto por esta ley para el juego entre las provincias y la Nación parte de una fuerte responsabilidad de las primeras –a cuyo cargo tienen la gestión integral de los RD generados en sus territorios– ofreciendo a la vez una instancia de coordinación que permita la contemplación de las diferentes realidades y necesidades provinciales, las cuales deberán tratarse y definirse de modo solidario y cooperativo,

plasmándose en acuerdos que favorezcan la gestión regional de residuos. Esta previsión es totalmente armónica con la LGA –que establece las bases para la concertación interjurisdiccional–, y con los objetivos del CO-FEMA, expresados en su carta constitutiva.

Se debe tener en cuenta, además, que la forma de gobierno federal adoptada por nuestra Constitución Nacional implica que, dentro del territorio argentino, el poder se encuentra repartido entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, el gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los gobiernos municipales autónomos; correspondiéndoles, a cada uno de ellos, determinadas competencias.

Es que a partir de la reforma constitucional de 1994 –una de cuyas principales características ha sido profundizar el federalismo mediante la adopción de cláusulas tendientes a concretar una mayor descentralización del poder– las provincias se encuentran obligadas a asegurar la autonomía de sus municipios, aunque en algunos casos (Provincia de Buenos Aires o Tucumán, por ejemplo) se los ha mantenido bajo un régimen autárquico. La diferencia entre una y otra condición no es menor si se tiene en cuenta que son características centrales de la autonomía municipal las potestades de darse sus propias normas, elegir sus autoridades, auto-administrarse y auto-financiarse.

De acuerdo a lo anterior, las potestades del municipio en el orden administrativo implican la capacidad de decidir acerca de la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y el ejercicio del poder de policía sin interferencia de otro orden de gobierno, como el provincial o nacional, lo cual, en materia de gestión ambiental, implica un amplio poder para la toma de decisiones que afectan directamente el acontecer local, en nuestro caso, una problemática de tan particular impacto sobre la calidad de vida de los vecinos como la gestión de los residuos domiciliarios.

Si bien en muchos casos la legislación provincial y las propias cartas orgánicas de los municipios con capacidad de dictarlas –municipios con autonomía plena– no establecen de modo expreso la competencia de estos para regular lo atinente a la gestión de los RD, es evidente que la misma se encuentra comprendida en las competencias municipales relativas al aseo e higiene urbana, incluyendo la posibilidad de decidir y regular acerca de los servicios y obras públicas que se prestarán/realizarán en ese sentido dentro de su propia jurisdicción, competencias que en general sí se encuentran expresadas normativamente en las leyes orgánicas de municipalidades y en las cartas orgánicas mencionadas.

Asimismo, cabe destacar que luego de la reforma constitucional, el art. 124 introduce la noción de región, reconociéndose a las provincias la facultad de crearlas con el fin de lograr el desarrollo económico y social. La creación de una región es entonces el fruto de un acuerdo entre provincias que han ejercido su derecho de celebrar un pacto –o un “tratado parcial”, como lo expresa el artículo 125 de la CN– en ese sentido.

La región no constituye –dentro de nuestro sistema federal de organización– un nivel político de gobierno superior a las provincias y menor que la Nación, sino una forma de descentralización administrativa del poder, creada a través del consentimiento expreso de dos o más provincias y con un fin de desarrollo. La CN prevé incluso que las provincias puedan establecer órganos para la concreción de los fines de la región, tal sería el caso –por ejemplo– de la constitución de un comité interjurisdiccional afectado al logro de uno o varios fines.

En este marco, sería factible que los municipios constituyeran regiones a fin de gestionar mancomunadamente sus RD, asociándose bajo esta modalidad, si se tiene en cuenta la característica de la capacidad asociativa de los mismos, prevista en numerosos casos en las cartas orgánicas municipales.

## La LRD y la LGA

De acuerdo a lo expresado en cuanto a las características generales de la LRD, las provincias y sus municipios podrán elegir libremente el sistema de gestión integral de los RD generados en sus respectivos territorios ya que ello les compete absolutamente, pero no podrán prohibir la revalorización, debiendo, además, fomentarla, de acuerdo con los presupuestos mínimos recientemente sancionados. Es que luego de la sanción de la Ley N° 25.916, la normativa provincial y/o municipal deberá adecuarse a los postulados de aquella puesto que la misma posee una mayor jerarquía normativa en relación a la regulación local y a los efectos de establecer las condiciones mínimas de protección ambiental en la materia para todo el país.

Asimismo, la implementación de la LRD debe observar los postulados establecidos por la LGA, norma de esencial importancia para el régimen jurídico ambiental argentino. Ésta no sólo reconoce al COFEMA y el Pacto Federal Ambiental, sino que establece los objetivos e instrumentos de la

política ambiental nacional, y los principios fundamentales que deben ser tenidos en cuenta para la interpretación y aplicación de todas las normas a través de las cuales se ejecute aquella política en carácter de “presupuesto mínimo”, obligando a una revisión permanente de las restantes normas nacionales, provinciales y municipales vigentes y futuras, y también de los actos administrativos y judiciales que pudieran de alguna manera contrariar el espíritu y las disposiciones de la ley.

La LGA establece el marco general a través del cual deberán interpretarse y aplicarse las normas sectoriales de presupuestos mínimos, y aún otras normas que por su objeto y efectos pudieran de algún modo comprometer al ambiente. Forman parte de su articulado los principios de precaución, prevención, equidad intergeneracional, responsabilidad, subsidiariedad, solidaridad y cooperación, los que deberán ser considerados respecto a la implementación de cualquier norma que pudiera tener incidencia en el medio ambiente.

En tal sentido, la exigencia que incorpora en cuanto a la realización previa de una EIA respecto de cualquier obra o actividad que pueda producir efectos degradantes sobre el ambiente o afectar la calidad de vida de la población, resultará enteramente aplicable a cualquier proyecto de gestión de residuos, aún cuando la legislación provincial o municipal carezca de previsiones en ese sentido. Es así que cualquiera de las etapas de la gestión de RD susceptible de producir impactos negativos sobre el ambiente deberá ser sometida con carácter previo a su ejecución al procedimiento de EIA (LGA), corriendo idéntica suerte la habilitación de plantas de disposición final de residuos sólidos domiciliarios.

En cuanto a la participación ciudadana, la LGA reconoce el derecho de las personas a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, previéndose de modo particular la exigencia de la participación en los procedimientos de EIA y en los planes de ordenamiento territorial, especialmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. Así, compromete a las autoridades a institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan impactar el ambiente, y aunque la opinión u objeción de la sociedad no resultará vinculante, el apartamiento de las opiniones vertidas deberá fundamentarse y publicarse. Deberá garantizarse el derecho de las personas a opinar en los procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.

En este contexto, cabe destacar que la necesidad de comenzar a reciclar los residuos, intentando destinar la menor cantidad posible a relleno sanitario, en el marco de un plan de gestión integral se vincula directamente con la participación y concientización de la sociedad. Es que la gestión integral de los RD además de involucrar el factor ambiental, involucra las variables económica y social (es decir, tanto los beneficios económicos derivados de la segregación de residuos como la consideración de la situación de los cartoneros y otros desocupados). En tal sentido, el diseño y puesta en marcha de planes de gestión integral de residuos –que incorporen la revalorización de los mismos– constituirá un fundamental aporte para la minimización en la generación de residuos.

Asimismo, la LGA prevé en lo que respecta a la información ambiental, la obligación de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental referida a las actividades que desarrollan, así como la obligación de la autoridad de aplicación de desarrollar un sistema nacional integrado de información y de mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos. Por último, pone en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional el deber de elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país, que deberá presentar ante el Congreso de la Nación.

En este sentido, se destaca que Argentina cuenta con la Ley N° 25.831 que establece los presupuestos mínimos del libre acceso a la información pública ambiental, lo cual constituye un elemento más a tener en cuenta en lo que respecta a la información vinculada a la gestión de RD. Cabe destacar que la ley obliga a proporcionar este tipo de información a “las autoridades competentes de los organismos públicos y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas” (art. 4), lo que incide en que los diferentes actores provean de este tipo de información. Asimismo, se debe considerar el informe anual sobre el ambiente que debe realizar la autoridad nacional, lo que también determina la necesidad de generar este tipo de información en todas las instancias que hacen a la gestión integral de este tipo de residuos.

## **Situación de los residuos domiciliarios**

Tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en una importante cantidad de partidos de la Provincia de Buenos Aires, la disposición final de los RD se

lleva a cabo mediante el método de relleno sanitario, al amparo de normas jurídicas dictadas en la década comprendida entre los años 1977 y 1987. En tal sentido, cabe destacar que de estas normas surgió la creación del CEAMSE –Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado–, sociedad constituida por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires en partes iguales para la gestión de los RD que se generen en la ciudad mencionada y en el Conurbano Bonaerense. La principal tarea realizada por CEAMSE ha sido la recepción y disposición final de éstos residuos –así como de los industriales asimilables a domiciliarios–, abarcando una superficie de territorio de 5.839 Km<sup>2</sup> y una población aproximada de 13 millones de habitantes. CEAMSE dispone más de 5,5 millones de toneladas de residuos anuales, cifra que representa un manejo promedio de 470.000 toneladas mensuales.

De acuerdo a la información brindada por CEAMSE, el total de población cubierta por el sistema de disposición final de relleno sanitario en todo el país es de aproximadamente 17.430.000 personas, es decir un 48,5% de la población total, contabilizándose tanto los rellenos operados por aquél como otros rellenos identificados en el interior del país. Asimismo, según datos oficiales<sup>58</sup> la generación *per capita* de residuos media es de 1 kg. por habitante lo que implica un total de 12.325.000 de toneladas por año repartidas en más de 2200 municipios.

En este marco, en septiembre del año 2005, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) lanzó la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) cuyo objetivo general es revertir las inadecuadas prácticas actuales de manejo de los RD, con el fin primordial de mejorar la salud de la población y su entorno. La Estrategia señala que la gestión actual de los RD en Argentina, no ha permitido a los municipios considerar otros aspectos imprescindibles para un adecuado manejo de sus residuos, tales como la minimización y aprovechamiento, su disposición utilizando la tecnología de relleno sanitario, la optimización operativa, la participación social, la revisión del papel institucional y de normativas y regulaciones, y otros temas de no menor importancia que abarca el concepto de integralidad de gestión de los RD. En tal sentido, la ENGIRSU representa el conjunto de medidas tendientes a implementar un Sistema de Gestión Integral de RD en el te-

---

<sup>58</sup> Fuente: <http://www.medioambiente.gov.ar/?idarticulo=1330>.

ritorio nacional, incluyendo la puesta en marcha de rellenos sanitarios apropiados y la erradicación y clausura de basurales a cielo abierto.

Esta estrategia –cuyos principios fundamentales son la preservación de la salud pública y del ambiente, la disminución significativa de residuos a generar y disponer con la aplicación de procesos de minimización y la valorización de los residuos– está pensada para ser implementada en todo el país, en plazos de dos años (corto plazo), tres a diez años (mediano plazo) y once a veinte años (largo plazo), presentándose como una oportunidad para revertir la delicada situación que implica la existencia de basurales a cielo abierto a lo largo y ancho del país, no sólo desde el punto de vista ambiental y sanitario, sino también respecto del estado de alerta que la población manifiesta en relación al tema. Debe destacarse que la cuestión relativa a la gestión de los residuos domiciliarios ha sido y es motivo de diversas acciones judiciales relacionadas con el estado crítico del sistema de disposición de los mismos. En tal sentido, existen precedentes judiciales vinculados con esta temática, tales como los autos “Municipalidad de Quilmes c/Ceamse s/Amparo” del Juzgado Federal de La Plata N° 2 (2003) y, “Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara c/ Ceamse s/Amparo” del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata (2006), en los que se adoptan decisiones en base a los preceptos establecidos por las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

## Conclusiones

Podemos concluir que la Ley N° 25.916 constituye un importante paso en aras de la coherencia básica que debe procurarse en el país en una materia ambiental, social, económica e institucional, que claramente presenta las aristas relativas al concepto de sustentabilidad. En este orden, surge en forma imprescindible su tratamiento conjunto con la LGA.

Existen en la actualidad grandes desafíos que se presentan en las áreas metropolitanas de las grandes urbes del país, como así también en el interior, y que requieren de un conjunto de herramientas para su abordaje.

Aspectos relativos a los roles de los gobiernos, y los distintos sectores, el ordenamiento territorial, como así también los pasos hacia la gestión integral de RD tendiente a su valorización son claros ejemplos de estos desafíos, y son tratados en el taller especialmente dedicado a este tema.

- IV -

**PRINCIPALES DESAFÍOS EN RELACIÓN A LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS.  
PROBLEMAS, PROPUESTAS Y PRIORIDADES LEGISLATIVAS**

---

## 4.1. CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE “PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL”

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,  
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,  
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental,  
con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales  
del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Auspiciado por la  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Realizado el 22 de junio de 2005  
en la sede del CARI-Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Coordinadora:** Di Paola, María Eugenia (FARN)

**Relatoras:** Duverges, Dolores María y Machain, Natalia (FARN)

**Facilitador:** Paz, Augusto (CARI)

### Introducción

Las siguientes conclusiones son el resultado de la discusión y el análisis conjunto de un grupo de expertos provenientes de distintos sectores, cuyo interés es presentar las mismas a las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se inició el taller aludiendo a la situación actual respecto de la implementación de las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. En tal sentido, se hizo alusión a la situación disímil que existe en el ámbito del poder ejecutivo como así también a los marcados avances jurisprudenciales sobre la materia. Asimismo, se hizo referencia a las resoluciones del COFEMA y al desarrollo doctrinario como así también al ejercicio y los resultados de los nueve talleres organizados con anterioridad por FARN y la UICN.

De esta forma se comenzó el debate entre los participantes exponiendo en una primera instancia los distintos problemas que existen en la actualidad para la implementación de las leyes de presupuestos mínimos. Luego fue-

ron planteadas las posibles vías para solucionarlos. A continuación se señalan los problemas y propuestas que surgieron del debate y que han sido planteadas por la mayoría de los participantes del mismo. En los casos en que han existido disidencias, esto se ha explicitado a lo largo del texto de las conclusiones y asimismo en notas a pie de página. En éstas se han incorporado observaciones específicas realizadas en la revisión del documento por parte de los participantes.

### **Iera. Parte del Taller: Problemas para la implementación de las leyes de presupuestos mínimos.**

- **Existen problemas relacionados a la forma en la cual se formulan y elaboran las leyes ambientales de presupuestos mínimos** y la necesidad de que se involucren a los distintos sectores en este proceso.
- **Existen diversidad de posturas sobre cuál es el alcance de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.** Los participantes del taller coincidieron en que el concepto de “normas” de presupuestos mínimos de protección ambiental establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional abarca una latitud mayor al concepto de “leyes”, dado que el constituyente utilizó el vocablo “normas” en el 3er. párrafo del art. 41 a diferencia del de “ley” que fue utilizado sólo en vinculación al daño ambiental<sup>59</sup>. Por su parte, los representantes provinciales de la Comisión Permanente de Tratamiento Legislativo del COFEMA y un representante del sector privado, entienden que la Nación no debería proceder a la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos más allá de los ámbitos de su competencia directa.
- **Existe una falta de comunicación interna entre los representantes de las provincias en el Congreso Nacional y los poderes ejecutivos provinciales.** Pareciera que los dos sectores no se pusieran de acuerdo y es bastante difícil encontrar un ámbito de concertación. El COFEMA está conformado por las autoridades ambientales de los gobiernos provinciales, del gobierno nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El problema se manifiesta cuando leyes aprobadas por representantes de las jurisdicciones, no son luego aplicadas por las autoridades ambientales de dichas jurisdicciones.

---

<sup>59</sup> Ver texto de la Res. 92/04 del COFEMA que se adjunta en Anexo I.

- **Es negativo que no exista consenso entre las autoridades ambientales.** Se señaló que existe falta de consenso tanto entre los mismos integrantes del COFEMA como también con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Esto redundó en claras dificultades para la aplicación de las normas ambientales de presupuestos mínimos. El COFEMA está conformado por las autoridades ambientales de los gobiernos provinciales, del gobierno nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No hay un criterio claro sobre que significa el concepto de concertación, lo que dificulta la comprensión del mandato del COFEMA. Es conveniente contar con un procedimiento tendiente a facilitar la coordinación<sup>60</sup>.
- **Rol del COFEMA.** Hay que definir el rol del COFEMA para poder arribar a buenos resultados. Se señaló que el COFEMA cumple un rol político importante en materia ambiental y que no sustituye al Poder Legislativo. Si bien puede realizar propuestas legislativas, enviando proyectos de ley al Congreso de la Nación, esto no significa que sea colegislador. Se indicó que el COFEMA funciona sobre la base de lo que determina su acta constitutiva<sup>61</sup> y lo señalado por la Ley General del Ambiente<sup>62</sup>.
- **Las Leyes Sectoriales de presupuestos mínimos plantean problemas.** Las leyes sectoriales no han sido los mejores inicios en materia legislativa. Algunos de estos problemas tienen que ver con que se le dan al COFEMA más atribuciones de las que debería<sup>63</sup>.
- **La ley de presupuestos mínimos sobre gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio<sup>64</sup>** plantea problemas respecto a la

<sup>60</sup> Se expresó que el consenso es conveniente y necesario por constituir la base del entendimiento.

<sup>61</sup> Ver Acta Constitutiva del COFEMA cuyos artículos 1 y 2 se adjuntan en Anexo II

<sup>62</sup> Sin embargo, representantes provinciales de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA aclararon en forma reiterada que el Cofema funciona sobre la base de lo que determina su acta constitutiva y que ni la Ley General del Ambiente ni ninguna ley de presupuestos mínimos puede darle atribuciones al COFEMA puesto que éste reconoce su origen en un tratado interprovincial y sólo por esta vía podría modificarse su objeto, funciones, etc.

<sup>63</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación.: *“Todos los participantes señalaron, en mayor o menor medida, que las actuales leyes de presupuestos mínimos no constituyen verdaderos presupuestos mínimos de protección ambiental. Uno de los principales problemas es la distribución de competencias que afecta las jurisdicciones locales”*. Cabe destacar que esta observación no fue compartida por el resto de los participantes en ocasión de realizarse la mencionada actividad.

<sup>64</sup> Ley 25.612 (B.O.: 29/07/2002).

determinación de los niveles de riesgos y a las facultades cuasilegislativas que se le concede al COFEMA. Por otra parte se señaló que se contraponen con los sistemas legislativos provinciales que regulan en base a la peligrosidad del residuo (siguiendo la línea conceptual de la Ley 24.051) y no en base a niveles de riesgo (ley 25.612).

- **La Ley de presupuestos mínimos sobre régimen de gestión ambiental de Aguas<sup>65</sup> plantea problemas.** Por una parte, se señaló que el tema de la gestión del recurso excede el marco de presupuesto mínimo. En este sentido, se consideró que el artículo 41 establece la complementación normativa de las provincias para que de esta manera con las leyes de presupuestos mínimos no se alteren las jurisdicciones locales. Sin embargo muchos participantes del Taller coincidieron en que la gestión hace a la protección del ambiente, y en la necesidad de que los presupuestos mínimos resulten útiles para el fin para el cual han sido concebidos. Más allá de las diferencias de interpretación se subrayó que es la Justicia y no las autoridades del Poder Ejecutivo, quien debe establecer cuando una ley es inconstitucional o no. Se puso como ejemplo la acción de inconstitucionalidad que ha planteado la Provincia de Mendoza.

## 2da. Parte del Taller. Propuestas

- **Se debería contar con procesos institucionalizados de formulación y elaboración de normas tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.** En el orden legislativo nacional debe instaurarse un sistema que involucre tanto a las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y del COFEMA, como así también a todos los sectores. En este sentido, es fundamental que el proceso sea institucional y transparente. En el ámbito legislativo provincial, también se destacó la importancia de este tipo de procedimiento. Respecto a las normas que surjan de los poderes ejecutivos nacional y provinciales, se consideró también la necesidad de instaurar procesos de elaboración participada de normas a fin de lograr normas que puedan ser aplicadas y cumplidas<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Ley 25.688 (B.O.: 3/01/03).

<sup>66</sup> Cabe destacar que se señaló que existen proyectos de reglamentación de las Leyes de Presupuestos Mínimos que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sometió a consideración de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- **Se recomienda una reglamentación escalonada de las leyes.** Se puede pensar en situaciones intermedias, en las cuales el Poder Ejecutivo Nacional –respecto de aspectos mínimos– y los poderes legislativos y ejecutivos provinciales reglamenten secciones cuando se le atribuye a la autoridad el mandato, teniendo en cuenta las necesidades territoriales y una adecuada técnica legislativa<sup>67</sup>.
- **Es recomendable que haya una derogación progresiva de las leyes de adhesión** a medida que se avance en la sanción y reglamentación de presupuestos mínimos<sup>68</sup>.
- **Las normas nacionales que reglamenten los presupuestos mínimos deben abarcar un minimum minimorum.** La Autoridad Ambiental Nacional posee un rol importante en la reglamentación de la normativa de presupuestos mínimos que debe cumplir en el marco de una interpretación restrictiva<sup>69</sup>.
- **Los presupuestos mínimos tienen que ser suficientes para permitir la protección ambiental.** Parte de los participantes coincidió en que la Nación tiene que reglamentar cuando hay competencia directa, cuando exista atribución planteada por las leyes de presupuestos mínimos, y cuando hay cuestiones interjurisdiccionales. Pero el resto tiene que ser reglamentado por las provincias. El respeto de las competencias asignadas en la constitución tiene incidencia directa en como se van a aplicar las normas de presupuestos mínimos que se sancionan.

<sup>67</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: *“Se hizo hincapié en que el Poder Ejecutivo Nacional sólo tendría facultades para reglamentar en el ámbito de su jurisdicción, mientras que las provincias dictan las normas complementarias, entre ellas las tendientes a hacer operativas las leyes que contienen presupuestos mínimos de protección ambiental”*. Cabe destacar que esta observación no fue compartida por el resto de los participantes en ocasión de realizarse la mencionada actividad.

<sup>68</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: *“Esta conclusión no fue unánime. Algunos manifestaron su opinión en cuanto a que el sistema de leyes de adhesión respetaba de forma más acabada el régimen federal. Asimismo se dijo que la derogación de las leyes de adhesión amén de resultar innecesaria es inconveniente e inoportuna. Inconveniente porque algunas de ellas han logrado aceptación generalizada de las provincias siendo internalizadas por los actores locales. Asimismo es inoportuna por cuanto las mismas constituyen un paraguas adecuado de protección hasta tanto se defina con precisión el concepto de presupuesto mínimo”*.

<sup>69</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: *“Repetimos que en varias oportunidades se hizo hincapié en que el Poder Ejecutivo Nacional sólo tendría facultades para reglamentar en el ámbito de su jurisdicción, mientras que las provincias dictan las normas complementarias, entre ellas las tendientes a hacer operativas las leyes de presupuestos mínimos. Se hizo referencia a la Res. 92/04 (Res. 95/04) sobre la reglamentación de la ley 25670 de PCB’s”*.

Además se dijo en este punto que el reglamento delegado está prohibido por la Constitución Nacional (arts. 76 y 99 inc. 3 CN).

- **Sería recomendable que cuando la provincia alegue una invasión a sus facultades complementarias lo fundamente en cada caso en el ámbito del COFEMA para poder reconocer donde está el problema y propender a su solución**<sup>70</sup>.
- **Se deben superar los desacuerdos entre la Nación y las provincias y entre los participantes del mismo COFEMA.** Debe quedar claro cuál es el rol de cada actor, impulsando la participación y coordinación de todos para que exista una verdadera implementación de las leyes de presupuestos mínimos.
- **La inconstitucionalidad de una norma debe ser declarada por el Poder Judicial.** Las normas de presupuestos mínimos sancionadas están vigentes. El Poder Judicial las está aplicando y es quien debe declarar su inconstitucionalidad<sup>71</sup>.
- **La ley General del Ambiente.** Toma los principios de la Declaración de Río de Janeiro del año 1992 y es uno de los grandes avances legislativos en la materia. Contiene una técnica muy cuidadosa para poder construir consensos y recepta el principio de congruencia<sup>72</sup>.
- **La temática de responsabilidad es una competencia de fondo de la Nación.** Se deben reglamentar el artículo 22 de la Ley General del Ambien-

---

<sup>70</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: "Sostener este punto como una recomendación supone considerar que ello no acontece en la actualidad lo cual pone en evidencia un cierto desconocimiento del funcionamiento del COFEMA. Por otra parte no se arribó en ningún momento a esta conclusión" No obstante esto, consta en la relatoría del taller que uno de los participantes realizó esta recomendación no existiendo oposición de los participantes en el momento del taller.

<sup>71</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: "Se dijo asimismo que el principio general se ve invertido por los art. 23 y 24 en concordancia con el veto al art. 3 que impide la operatividad ya que ello esta condicionado al consenso en el COFEMA." Cabe destacar que esta observación no fue compartida por el resto de los participantes en ocasión de realizarse la mencionada actividad.

<sup>72</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: "*No se recibió los aspectos críticos de la Ley 25675 tales como: avanza sobre aspectos tales como las atribuciones del COFEMA que se fijan por tratado; daño ambiental, seguro ambiental (problemática para su implementación - comentarios de Guillermo Malmgreen) contenido ambiental art. 75 inc. 12*". En este sentido, de acuerdo a la relatoría realizada el día del taller, lo que se indicó fue la necesidad de profundizar este aspecto, mas no de cambiar la Ley 25.675.

te sobre seguros y recomposición ambiental. En tal sentido, y como fuera presentado en el tercer taller de presupuestos mínimos de protección ambiental se señaló que la normativa en materia de responsabilidad por daño ambiental es de competencia nacional. Cabe destacar que en dicho encuentro algunos participantes sostuvieron la necesidad de que se sancione una ley de seguro ambiental a fin de garantizar mayor seguridad jurídica, no obstante lo cual, la opinión mayoritaria sostuvo que aun cuando en el futuro se sancione esta ley específica, en la actualidad hay soluciones para dar operatividad a lo establecido en la Ley General del Ambiente 25.675 respecto del seguro ambiental dentro del ordenamiento jurídico, a través del dictado de normas administrativas.

---

<sup>73</sup> Taller sobre "Ley General del Ambiente, Principio Precautorio y Daño Ambiental", realizado el 26 de junio de 2003 en la sede del CARI.

# ANEXO I

Res. 92/04 del COFEMA

“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 contenido en el párrafo tercero del artículo 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 represen-

tantes de Regiones, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires consensuaron respecto a la cuestión planteada las definiciones 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 mínimo 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 mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.**CARACTERIZACION 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, 2º Párrafo del inc. 3º de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Na-

ción, 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 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 tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones 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 de la comisión a su consideración, análisis y adhesión: 1.- Presupuestos mínimos 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 mí-

nima, más allá de la circunstancia geográfica o social en la cual 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 pronunció en el sentido 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. Municipalidad de Ensenada s/ 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 el BO, DJJ, boletín 26/09/02, Año LXI, T°163, N° 1304). Este Alto Tribunal provincial también dijo 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 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 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 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 conteniendo 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 del ambiente, 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 CN.). Por ello las normas reglamentarias que dicte el Poder Ejecutivo Nacional, en la medida que no alteren el espíritu de las leyes que reglamenta, son de 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 oponga 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, manifestaron en el Acta N° 3/04 que la misma había sido ya analizada y debidamente considerada al momento de elaborar el dictamen al que habían arribado, en el cuál 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 textual de su propuesta, solicitando 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 resolutive de la presente.

## **EL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE**

### **RESUELVE:**

**ARTICULO 1°:** Respecto del contenido que deben tener las normas de presupuestos mínimos 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 mínimo 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 mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias. **CARACTERIZACION 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 Congre-**

**so 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, 2º Párrafo del inc. 3º 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 con la finalidad de protección ambiental 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 jurisdic-

ción 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 tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones 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 2º:** 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 3º:** Comuníquese, regístrese y archívese."

## ANEXO II

### Artículos 1 y 2 del Acta Constitutiva del COFEMA

“Art. 1: Créase el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros. Art. 2: El COFEMA tendrá los siguientes objetivos: 1.- Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacional e internacional. 2.- Coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales 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 con-

cepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y 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 la elevación de 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”

## 4.2. CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE “PRIORIDADES LEGISLATIVAS A SER TRATADAS EN EL CONGRESO NACIONAL EN MATERIA DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL”

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN, en el marco de su Programa de Derecho Ambiental con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Auspiciado por la  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Realizado el 23 de junio de 2005  
en la sede del CARI-Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Coordinadora:** Di Paola, María Eugenia (FARN)

**Relatoras:** Duverges, Dolores María y Machain, Natalia (FARN)

**Facilitador:** Paz, Augusto (CARI)

### Introducción

Las siguientes conclusiones son el resultado de la discusión y el análisis conjunto de un grupo de expertos provenientes de distintos sectores, cuyo interés es presentar las mismas a las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A continuación se señalan las conclusiones que han surgido del debate y que han sido planteadas por la mayoría de los participantes del mismo. En los casos en que han existido disidencias, esto se ha explicitado a lo largo del texto de las mismas y asimismo en notas a pie de página. En éstas se han incorporado observaciones específicas realizadas en la revisión del documento por parte de los participantes.

### Noción de presupuestos mínimos de protección ambiental

Se inició el debate con la discusión sobre cuáles eran los temas que requerían ser tratados en el Congreso de la Nación. En este sentido se señaló como primera consideración la necesidad de tener en cuenta la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental. Se puntualizó la impor-

tancia que representan este tipo de leyes como herramientas fundamentales para la protección ambiental y que deben tener un alcance completo de protección. Se enfatizó que estas leyes no deben alterar las jurisdicciones locales y se señaló la necesidad de que no exista una excesiva proliferación normativa, debiéndose contar con mecanismos que posibiliten su revisión en el tiempo.

Asimismo se expresó que resulta fundamental para poder plantear prioridades en materia legislativa contar con el Informe Anual Ambiental que debe elaborar el Poder Ejecutivo Nacional y que constituye aún una asignatura pendiente. En tal sentido se dijo que para poder trabajar sobre proyectos de ley de presupuestos mínimos tiene que haber un conocimiento cabal de los problemas ambientales del país. Es fundamental trabajar con un conocimiento exhaustivo de la problemática que se transmita a los legisladores, para luego extraer prioridades.

### **Proyectos de ley que se están tratando en el Congreso Nacional**

En el marco del taller se señalaron cuáles eran los proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales que se estaban tratando en la actualidad en el Congreso de la Nación. Respecto de la Cámara de Senadores se manifestó que estaban en tratamiento proyectos de ley en materia de evaluación de impacto ambiental, gestión de pilas usadas, protección ambiental en biotecnologías, protección de bosques nativos y gestión de envases de postconsumo. Respecto de la Cámara de Diputados se expresó que se estaban debatiendo proyectos de ley en materia de residuos domiciliarios, recursos no renovables, recursos fitosanitarios, bosques nativos y emergencia forestal<sup>74</sup>.

### **Exposición de temas de interés que requieren tratamiento**

Con relación a los temas que deben ser tratados en el Congreso Nacional, los participantes señalaron en principio las siguientes materias<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Conforme a lo expresado por representantes del Congreso de la Nación durante el transcurso del taller.

<sup>75</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: *"No fue así toda vez que se dijo que no necesariamente el tratamiento de estos temas debe darse en el marco del Congreso Nacional y como leyes de presupuestos mínimos. Algunos temas son de gestión y acuerdo entre las provincias como por ej. el tema de EIA y no por vía de ley de presupuesto mínimo"*. Cabe destacar que esta observación no fue compartida por el resto de los participantes en ocasión de realizarse la mencionada actividad

## – Diversidad biológica, patrimonio genético y biotecnologías

Se señaló que existe en nuestro país un vacío legal ya que no se incluye dentro de los bienes patrimoniales al patrimonio genético y que hay muchos intereses del sector industrial farmacéutico para que no se avance en la materia. Se expresó que si bien contamos con convenios internacionales, se requiere contar con normativa nacional<sup>76</sup>.

## – Evaluación de Impacto Ambiental

Se manifestó la importancia de este tipo de instrumento en materia de gestión ambiental, constituyendo un procedimiento base sobre el cual se deben tener en cuenta otras evaluaciones. Se señaló que actualmente la mayoría de las provincias cuentan con leyes de evaluación de impacto ambiental o bien con leyes sectoriales que la contemplan, pero que a su vez existen excepciones por lo que sería auspicioso contar con una ley de presupuestos mínimos en este tema. Se señaló que la legislación en la materia es dispar, por lo que sería útil contar con un piso mínimo. Asimismo, se propuso la incorporación de la evaluación de políticas públicas dentro de dichos estudios.

Sin embargo, no todos los participantes compartieron la necesidad de que esta materia se encuentre regulada en una ley de presupuestos mínimos específica, debido a que su mandato ya se encuentra contemplado en la Ley General del Ambiente N° 25.675<sup>77</sup>.

## – Pilas y otros residuos contaminantes

Se discutió si la regulación de pilas debía ser legislada como un presupuesto mínimo o integralmente con otros residuos, coincidiéndose en que no fuera legislada mediante este tipo de normas. Se señaló que sería bueno contar con herramientas por sustancia, ya que existen otros temas de preocupación puntual acerca de los cuales no hay iniciativas (por ejemplo, contaminación por arsénico). También que es importan-

---

<sup>76</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA agregaron *“que básicamente defina el dominio de este tipo de recurso, como del dominio público provincial”* en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión.

<sup>77</sup> Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: *“Por otra parte el instrumento de coordinación de políticas en esta materia sería el tratado y no una ley de ppm ya que se corre el riesgo de avanzar sobre las jurisdicciones locales. Se recordó asimismo la letra de la Resolución N° 72 del COFEMA promoviendo la implementación de la EIA en aquellas provincias que no la posean, cuyo texto se adjunta en Anexo I.”*

te contar con el aporte de información del sector industrial. Se expresó la posibilidad de que haya normas particulares por sustancia, pues cada elemento tiene sus particularidades.

– **Daño, pasivo ambiental y seguros**

Se enfatizó que el tema de los daños y pasivos ambientales constituye una materia de fondo y no una ley de presupuesto mínimo de protección ambiental. Se expresó la necesidad de clarificar la temática de los seguros ambientales.

– **Suelo**

– **Aire y cambio climático**

Se expresó que en estos casos existe claramente una necesidad de legislación básica para todo el territorio.

– **Pesca**

Se manifestó que el tema de la pesca requiere tratamiento y que deberían establecerse presupuestos mínimos en este tema<sup>78</sup>.

### **Las leyes de presupuestos mínimos ya sancionadas**

Un tema importante que surgió del taller es el de trabajar en la reforma de las leyes de presupuestos mínimos ya sancionadas. En tal sentido se señaló que:

- La ley 25612 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio requiere de una modificación para tornarse operativa y que el tema de los niveles de riesgo plantea una cuestión conflictiva<sup>79</sup>. En este sentido mencionó que debe hacerse una revisión que parta de la caracterización. También plantean problemas los temas de transporte interjurisdiccional, tratamiento in situ de residuos y la definición de los niveles de riesgos por parte de las autoridades de aplicación provinciales por cuanto podría haber diferencias en los diferentes ámbitos territoriales comprendidos.
- La ley 25.688 sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Se manifestó que hay que trabajar en la modificación de la misma respecto de

---

<sup>78</sup> Consta en actas que esta sugerencia fue realizada durante el transcurso del taller. No obstante ello, miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron el texto de las conclusiones en este aspecto de la siguiente forma: “No se arribó a esta conclusión”.

aspectos tales como la la creación de organismos de cuencas<sup>80</sup>, y asimismo el concepto de “vinculante” de las decisiones de los organismos de cuencas en el marco del art. 6to. de la misma, ya que estos puntos son los que plantean situaciones más ríspidas<sup>81</sup>.

- La ley 25.670 sobre Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCB's. También plantea problemas en cuanto a la caracterización y las facultades de las autoridades competentes locales<sup>82</sup>.

**II Parte del Taller.** En esta parte del taller, surgieron en primer lugar las siguientes conclusiones de envergadura relacionadas al procedimiento de elaboración de normas:

---

79 El art. 7 de la ley 25.612 expresa: “La autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c), concertará los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos definidos en el artículo 2º; para ello, se deberán tener en cuenta: los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación sobre la calidad de vida de la población, sus características, calidad y cantidad, el origen, proceso o actividad que los genera, y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y de actividades de servicio. Asimismo, se deberán respetar las regulaciones establecidas en los convenios internacionales suscriptos.” El art. 8 establece: “Las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, medio y alto” El art. 11 determina que los generadores de residuos industriales deberán instrumentar entre otras, las medidas necesarias para: “Tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23.” Finalmente, el art. 26 de la ley establece: “Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean las normas de las partes intervinientes. Las autoridades ambientales provinciales podrán determinar excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo y sólo sean utilizados como insumo de otro proceso productivo.”

80 El Art. 4 de la ley 25.688 dispone: “Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.” El art. 6 establece: “Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.”

81 Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación: “No hubo coincidencias en este sentido ya que se consideró que esta ley avanza sobre la gestión del recurso agua. También se propuso revisar el tema de la autoridad de aplicación”.

82 Miembros de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA observaron esta conclusión en ocasión de remitírseles el borrador de las conclusiones para su revisión, la que se transcribe a continuación. “De hecho, los miembros de la CPTL mencionaron la existencia de la Res. Nro. 92 del COFEMA.”, cuyo texto se transcribe en el Anexo II.

- **Insumos de la sociedad civil, sector académico y sector privado.** Se recomienda contar mediante un procedimiento institucionalizado, con los aportes y la participación de estos sectores en la elaboración de normas de presupuestos mínimos. No obstante ello, la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado manifestó que es práctica de la misma someter a opinión y comentarios los borradores de proyectos de Ley, tanto a los organismos públicos pertinentes, como al Sector Privado y de la Sociedad Civil, a través de las ONG.
- **Informe Anual Ambiental.** Se enfatizó la necesidad de contar con este documento para de allí extraer prioridades teniendo en cuenta los problemas que se señalan. Hay que reforzar la necesidad de que dicho informe sea una realidad y que sea presentado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación.
- **Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental.** Sería sumamente oportuno contar con un sistema de indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental que puedan analizar el impacto, la eficiencia y eficacia de las normas para poder evaluar la aplicación de las normas de presupuestos mínimos actuales y futuras.
- **Adecuación de las normas de presupuestos mínimos actuales.** Sería auspicioso adecuar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que ya existen y que en diversos puntos plantean problemas para su implementación. Es recomendable que se inicie el proceso con la adecuación de las normas existentes que tienen conflictos para luego pasar al trabajo de nuevas normas con otras temáticas.
- **Actualización periódica de las Normas.** Se enfatizó la necesidad de que las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental fueran actualizadas con el transcurso del tiempo mediante procedimientos institucionalizados.

Asimismo y si bien no se pudieron obtener prioridades consensuadas por parte de todos los participantes, se señaló que resultaba de interés legislar sobre las siguientes materias:

- Biotecnología
- EIA
- Bosques Nativos
- Patrimonio Genético
- Riesgos Ambientales

- Daño Pasivo Ambiental - Remediación
- Suelo
- Aguas Subterráneas.
- Aire-Cambio Climático
- Pesca

Respecto a las pilas se concluyó que no constituía un tema prioritario y que no debía ser regulado mediante una ley de presupuestos mínimos, sino más bien integralmente dentro del tema de residuos.

Se advirtió sobre el riesgo de caer en una inflación legislativa como elemento que atenta contra la efectiva aplicación de las normas.

Asimismo, se recomendó profundizar la materia de daño pasivo ambiental, seguros y fondo de restauración<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Se expresó que esta materia debería ser legislada como tema de fondo y no como una ley de presupuestos mínimos.

## ANEXO I

### Resolución COFEMA 72/03

Buenos Aires, 11 de septiembre de 2003.

#### **VISTO:**

La necesidad de implementar la Gestión Ambiental articulando acciones y competencias, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que en numerosas provincias la Evaluación de Impacto Ambiental de las actividades mineras, hidrocarburíferas y eléctricas es competencia de las áreas de Minería y Energía.

Que la protección del ambiente debe ser considerada, gestionada y monitoreada integralmente.

EL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO 1º:** Recomendar a los gobiernos provinciales que sus máximas autoridades ambientales, sean las Autoridades de Aplicación de los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de todos los proyectos, obras y actividades susceptibles de producir impacto ambiental.

**ARTICULO 2º:** Promover, en las provincias que aún no la tengan, la sanción de normativa que exija y haga operativa la EIA para actividades relevantes.

**ARTICULO 3º:** Comuníquese, regístrese y archívese.

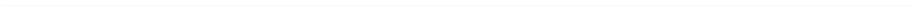
## ANEXO II

### Resolución COFEMA 92/04

Ver página 86.

- V -

**LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA AMBIENTAL**



## 5.1. TEXTO DE LA LEY 25.831

### RÉGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Sancionada: Noviembre 26 de 2003

Promulgada de hecho: Enero 6 de 2004

**ARTICULO 1°** - Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

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

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

**ARTICULO 3°** - Acceso a la información. El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes

residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

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

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

**ARTICULO 5°** - Procedimiento. Las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, concertarán en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción.

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

**ARTICULO 7°** - Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos:

- a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;
- b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;
- c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;
- d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;
- e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;
- g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

**ARTICULO 8°** - Plazos. La resolución de las solicitudes de información ambiental se

llevará a cabo en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

**ARTICULO 9°** - Infracciones a la ley. Se considerarán infracciones a esta ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

**ARTICULO 10.** - Reglamentación. La presente ley será reglamentada en el plazo de noventa (90) días.

**ARTICULO 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## 5.2. CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL LEY 25.831 DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,  
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,  
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental  
con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales del  
Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Auspiciado por la  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Realizado el 7 de septiembre de 2004  
en la sede del CARI-Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Coordinación:** Di Paola, María Eugenia (FARN)

**Relatoras:** Alonso, María Esperanza y Machain, Natalia (FARN)

**Facilitación:** Paz, Augusto (CARI)

Las siguientes conclusiones son el fruto de la discusión y el análisis conjunto de un grupo de especialistas provenientes de distintos sectores, cuyo interés es presentar las mismas a las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires.

### I. 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 N° 25.831–, con el concepto de *información pública* recepcionado por la Ley General del Ambiente (LGA). Para ello, es menester realizar una interpretación conjunta de los artículos 16<sup>84</sup> y ss. de la LGA con los artículos

---

<sup>84</sup> 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)”

3<sup>85</sup> y 4<sup>86</sup> de la Ley N° 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 artículo 41 de nuestra Constitución Nacional.
3. La *información pública* ambiental debe ser considerada de orden público y, por ello, puesta a disposición de todos los ciudadanos, salvo en aquellos casos excepcionales dispuestos por la ley en cuestión (artículo 7)<sup>87</sup>.
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 *transparencia* en la información presenta una importancia fundamental en la promoción de la transparencia en la gestión pública.

---

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.*

<sup>85</sup> 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.*

<sup>86</sup> 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.*

<sup>87</sup> 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.*

5. Existe información de diversa índole considerada por la LGA y la LAI-PA, 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.

## II. 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*<sup>88</sup> –de jerarquía constitucional–, según el cual será necesario establecer cuál de las normas

---

<sup>88</sup> 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, Editorial Ad-Hoc, p. 54, con cita de Mónica Pinto).

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.

### III. 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.

### IV. Sujetos

1. *Obligados*. Cuando el legislador se refiere a “autoridades competentes” en el artículo 4 de la LAIPA<sup>89</sup> 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.

---

<sup>89</sup> *Ut supra*.

## V. **Ámbito de aplicación**

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

## VI. **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 presu-

puentarios 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.

- VI -

**LA LEY DE RESIDUOS DOMICILIARIOS**



## 6.1. TEXTO DE LA LEY 25.916

### GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

Sancionada: Agosto 4 de 2004

Promulgada parcialmente: Septiembre 3 de 2004

#### Capítulo I

##### Disposiciones generales

**ARTICULO 1º.** Las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

**ARTICULO 2º.** Denomínese residuo domiciliario a aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados.

**ARTICULO 3º.** Se denomina gestión integral de residuos domiciliarios al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población.

La gestión integral de residuos domiciliarios comprende de las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

a) Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.

b) Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los resi-

duos; es efectuada por el generador, y debe realizarse en la forma que determinen las distintas jurisdicciones.

La disposición inicial podrá ser:

1. General: sin clasificación y separación de residuos.

2. Selectiva: con clasificación y separación de residuos a cargo del generador.

c) Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección podrá ser:

1. General: sin discriminar los distintos tipos de residuo.

2. Diferenciada: discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.

d) Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.

e) Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

f) Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos.

Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final.

Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización.

- g) Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final.

**ARTICULO 4º.** Son objetivos de la presente ley:

- a) Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población;
- b) Promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados;
- c) Minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente;
- d) Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

## Capítulo II

Autoridades competentes

**ARTICULO 5º.** Serán autoridades competentes de la presente ley los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales.

**ARTICULO 6º.** Las autoridades competentes serán responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, y deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la presente ley.

Asimismo, establecerán sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción,

los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

**ARTICULO 7º.** Las autoridades competentes podrán suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios.

**ARTICULO 8º.** Las autoridades competentes promoverán la valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual.

## Capítulo III

Generación y Disposición inicial

**ARTICULO 9º.** Denomínase generador, a los efectos de la presente ley, a toda persona física o jurídica que produzca residuos en los términos del artículo 2º. El generador tiene la obligación de realizar el acopio inicial y la disposición inicial de los residuos de acuerdo a las normas complementarias que cada jurisdicción establezca.

**ARTICULO 10º.** La disposición inicial de residuos domiciliarios deberá efectuarse mediante métodos apropiados que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

**ARTICULO 11º.** Los generadores, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que los generan se clasifican en:

- a) Generadores individuales.
- b) Generadores especiales.

Los parámetros para su determinación serán establecidos por las normas complementarias de cada jurisdicción.

**ARTICULO 12º.** Denomínase generadores especiales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que, a criterio de la autoridad competente, requieran de la implementación de programas particulares de gestión, previamente aprobados por la misma.

Denomínase generadores individuales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que, a diferencia de los generadores especiales, no precisan de programas particulares de gestión.

#### Capítulo IV

##### Recolección y transporte

**ARTICULO 13º-** Las autoridades competentes deberán garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Asimismo, deberán determinar la metodología y frecuencia con que se hará la recolección, la que deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción.

**ARTICULO 14º-** El transporte deberá efectuarse en vehículos habilitados, y debidamente acondicionados de manera de garantizar una adecuada contención de los residuos y evitar su dispersión en el ambiente.

#### Capítulo V

##### Tratamiento, Transferencia y Disposición final

**ARTICULO 15º-** Denomínase planta de tratamiento, a los fines de la presente ley, a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son acondicionados y/o valorizados. El rechazo de los procesos de valorización y todo residuo domiciliario que no haya sido valorizado, deberá tener como destino un centro de disposición final habilitado por la autoridad competente.

**ARTICULO 16º-** Denomínase estación de transferencia, a los fines de la presente ley, a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son almacenados transitoriamente y/o acondicionados para su transporte.

**ARTICULO 17º-** Denomínase centros de disposición final, a los fines de la presente ley, a aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para la disposición permanente de los residuos.

**ARTICULO 18º-** Las autoridades competentes establecerán los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características de los residuos domiciliarios a disponer, de las tecnologías a utilizar, y de las características ambientales locales. Sin perjuicio de ello, la habilitación de estos centros requerirá de la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental, que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura.

**ARTICULO 19º-** Para la operación y clausura de las plantas de tratamiento y de las estaciones de transferencia, y para la operación, clausura y postclausura de los centros de disposición final, las autoridades competentes deberán autorizar métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

**ARTICULO 20º-** Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población; y su emplazamiento deberá determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de postclausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural.

**ARTICULO 21º-** Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios que no sean inundables. De no ser ello posible, deberán diseñarse de modo tal de evitar su inundación.

## Capítulo VI

Coordinación interjurisdiccional

**ARTICULO 22º.** El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a los fines de la presente ley, y en cumplimiento del Pacto Federal Ambiental actuará como el organismo de coordinación interjurisdiccional, en procura de cooperar con el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

**ARTICULO 23º.** El organismo de coordinación tendrá los siguientes objetivos:

- a) Consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios;
- b) Acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral;
- c) Consensuar, junto a la Autoridad de Aplicación, las metas de valorización de residuos domiciliarios.

## Capítulo VII

Autoridad de aplicación

**ARTICULO 24º.** Será autoridad de aplicación, **en el ámbito de su jurisdicción**, el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo nacional.

**ARTICULO 25º.** Serán funciones de la autoridad de aplicación:

- a) Formular políticas en materia de gestión de residuos domiciliarios, consensuadas en el seno del COFEMA.
- b) Elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados, y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones.
- c) Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos.
- d) Promover programas de educación ambiental, conforme a los objetivos de la

presente ley.

- e) Proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones.
- f) Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.
- g) Fomentar, a través de programas de comunicación social y de instrumentos económicos y jurídicos, la valorización de residuos, así como el consumo de productos en cuya elaboración se emplee material valorizado o con potencial para su valorización.
- h) Promover e incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio de bienes en la gestión integral de residuos.
- i) Impulsar y consensuar, en el ámbito del COFEMA, un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos de cumplimiento progresivo; el cual deberá ser revisado y actualizado periódicamente.

## Capítulo VIII

De las infracciones y sanciones

**ARTICULO 26º.** El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder, será sancionado con:

- a) Apercibimiento.
- b) Multa de diez (10) hasta doscientos (200) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la Administración Pública Nacional.
- c) Suspensión de la actividad de treinta (30) días hasta un (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.
- d) Cese definitivo de la actividad y clausura de las instalaciones, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.

**ARTICULO 27º-** Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho de defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado.

**ARTICULO 28º-** En caso de reincidencia, los máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 26 podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad.

**ARTICULO 29º-** Se considerará reincidente al que, dentro del término de tres (3) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de idéntica o similar causa.

**ARTICULO 30º- Las acciones para imponer sanciones previstas en la presente ley prescriben a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción o que la autoridad competente hubiere tomado conocimiento de la misma, la que sea más tardía.**

**ARTICULO 31º-** Lo ingresado en concepto de multas a que se refiere el artículo 26, inciso b) serán percibidas por las autoridades competentes, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente, a la protección y restauración ambiental en cada una de las jurisdicciones.

**ARTICULO 32º-** Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el presente capítulo.

## Capítulo IX

Plazos de adecuación

**ARTICULO 33º- Establécese un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones a las disposiciones establecidas en esta ley respecto de la disposición final de residuos domiciliarios. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territo-**

**rio nacional la disposición final de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones.**

**ARTICULO 34º- Establécese un plazo de 15 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones al conjunto de disposiciones establecidas en esta ley. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territorio nacional la gestión de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones.**

## Capítulo X

Disposiciones Complementarias

**ARTICULO 35º-** Las autoridades competentes deberán establecer, en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales.

**ARTICULO 36º-** Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán brindar a la Autoridad de Aplicación la información sobre el tipo y cantidad de residuos domiciliarios recolectados en su jurisdicción, así como también aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización.

**ARTICULO 37º- Se prohíbe la importación o introducción de residuos domiciliarios provenientes de otros países al territorio nacional.**

**ARTICULO 38º-** La presente ley es de orden público.

**ARTICULO 39º-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

NOTA: Los textos en negrita fueron observados.

## 6.2. CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. LEY 25.916 GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

Organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,  
en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN,  
en el marco de su Programa de Derecho Ambiental

con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales  
del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Auspiciado por la  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Realizado el 9 de noviembre de 2004  
en la sede del CARI-Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Coordinación:** Di Paola, María Eugenia (FARN)

**Relatoras:** Alonso, María Esperanza y Machain, Natalia (FARN)

**Facilitación:** Paz, Augusto (CARI)

Las siguientes conclusiones son el resultado de la discusión y el análisis conjunto de un grupo de expertos provenientes de distintos sectores, cuyo interés es presentar las mismas a las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Parte I - Rol de la autoridad nacional, las provinciales, las municipales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA para la implementación de la Ley de Residuos Domiciliarios (LRD)<sup>90</sup>.**

Respecto a la primera parte del taller de trabajo, las principales conclusiones que surgieron del debate fueron las siguientes:

- **Rol de los gobiernos locales.** Se destacó el rol preeminente de los municipios. En este sentido surgieron distintos puntos a ser considerados: a) la necesaria institucionalización de la autonomía de los gobiernos locales en las provincias que aún no la hayan hecho (por ejemplo la provincia de

---

<sup>90</sup> Ley Nº 25.916 - Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O: 07/09/2004).

Buenos Aires) cumpliendo con lo prescripto por la Constitución Nacional. De esta manera los municipios tendrán mayor libertad de acción y desarrollo dentro de sus jurisdicciones, b) la consideración del principio de subsidiariedad recalcando la importancia de la regionalización, c) la necesidad de llevar a cabo la evaluación de los costos a la hora de implementar la ley de residuos domiciliarios, como así también identificar las líneas de financiamiento existentes y d) el análisis de mecanismos que puedan instrumentarse para desarrollar el rol, fundamental de los municipios.

- **Rol de los gobiernos provinciales.** Se subrayó la necesidad de que la construcción de la reglamentación necesaria a los fines de implementar lo establecido por la LRD, parta de abajo hacia arriba: municipio-provincia-nación, siendo la interacción entre provincia-municipio fundamental para tal fin.
- **Rol del estado nacional.** En este proceso el rol del estado nacional debería ser de generador de políticas en el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA). Siendo necesaria la construcción de canales viables de interacción entre el COFEMA y los municipios. Asimismo, se señaló la importancia de crear conciencia en el consumo a fin de disminuir la generación de residuos.
- **Programas especiales.** Se marcó la importancia de considerar la existencia de programas especiales, que sean llevados a cabo coherentemente en un marco de regionalización. Para tal fin se sugiere realizar una interpretación normativa que evite la superposición<sup>91</sup>.
- **Adecuación.** Se recomienda que en el ámbito del COFEMA las jurisdicciones establezcan el plazo y el modo de adecuación de la normativa local y la provincial a la LRD.
- **Necesidad de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y de envases y embalajes.** Se recomienda la exigencia de llevar a cabo una EIA previa a toda instalación de plantas de tratamiento y de disposición y de tratamiento final de residuos. Asimismo, se destacó la necesidad de una ley de envases y embalajes, con una visión integral del problema.

---

<sup>91</sup> Artículo 35 - LRD "Las autoridades competentes deberán establecer, en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales."

- **Experiencia de la Provincia de Buenos Aires.** Se mencionó el Proyecto de Ley impulsado por la Provincia de Buenos Aires para adecuar la normativa provincial a la ley nacional.
- **Principio de razonabilidad.** Se planteó la consideración de este principio a fin de implementar y adecuar la LRD al resto de la normativa.

**Parte II - Aspectos específicos para la adecuación y generación de normativa acorde a la LRD. Con relación a este punto, estas fueron las principales conclusiones:**

### **Planes de adecuación**

- **Hay consenso en que partiendo de la Ley N° 25.675 General del Ambiente (LGA)<sup>92</sup> y la LRD se pueden proponer los planes de adecuación considerando los principios de congruencia y progresividad con la participación y consenso de los gobiernos provinciales.**
- **Acuerdos Municipios-Provincias junto con el COFEMA.** Se propuso la celebración de acuerdos entre municipios y provincias, con el COFEMA y con la participación de los vecinos.

**Consejo Federal del Medio Ambiente.** Se recuerda que el mismo es un órgano de coordinación de políticas y no de aplicación. En ese sentido, en el marco del mismo se debe consensuar la implementación de la LRD considerando los principios de la LGA y de la misma LRD. Asimismo, las Provincias deben facilitar la información, producto de las decisiones tomadas en el ámbito del COFEMA a los municipios de sus respectivas jurisdicciones.

**Canales de comunicación.** Se propone utilizar los canales de comunicación y difusión existentes por ejemplo, la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la *Secretaría de Asuntos Municipales* del Ministerio del Interior<sup>93</sup>.

**Compromisos Internacionales.** Se plantea la necesidad de vincular los distintos conceptos planteados en la LRD con los compromisos asumidos a nivel internacional como así también valorizar las tecnologías limpias.

<sup>92</sup> B.O: 28/11/2002.

<sup>93</sup> Es la oficina del Poder Ejecutivo Nacional encargada de entender en las cuestiones locales y en la asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos y el fortalecimiento de la gestión. Más información disponible en: [www.mininterior.gov.ar/municipales](http://www.mininterior.gov.ar/municipales) (visitada el 22/11/04).

**Autoridad Nacional.** Se sugirió que en la construcción de políticas, la *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos*<sup>94</sup> tenga en cuenta el principio de revalorización establecido en la LRD y asimismo, que facilite espacios de participación.

**Adecuación.** Se señaló que existen muchas normas que no permiten la revalorización como es el caso del Decreto-Ley N° 9111 de la Provincia de Buenos Aires. En sentido se propone realizar una interpretación superadora de la LRD, entendiendo que el mismo quedaría derogado en ese punto a fin de permitir la adecuación a la mencionada ley.

### **Sistemas mixtos o únicos**

- Definición de sistemas mixtos. Por sistemas mixtos se entiende la conjugación de la separación en origen y en plantas de separación. Existe una tendencia a incluir el concepto de revalorización e incorporar sistemas complementarios al relleno sanitario. Es necesario aclarar que los sistemas complementarios no reemplazan la disposición final en rellenos sanitarios.
- Protagonismo de los municipios. Se señaló el protagonismo de los municipios en la conformación de los sistemas mixtos. A la hora de definir el tipo de sistema se han de tener en cuenta diversos factores como por ejemplo la escala poblacional. Asimismo, se advirtió que la implementación de sistemas mixtos en ciudades pequeñas puede no ser positiva.
- Gestión integral de los residuos domiciliarios. Se propone implementar un sistema de gestión integral de los residuos domiciliarios que tienda a *minimizar progresivamente* la porción de residuos a ser dispuestos en rellenos sanitarios. Asimismo, se propone establecer políticas tendientes a minimizar la generación de residuos domiciliarios en el origen.
- Respeto a las jurisdicciones locales. Existe coincidencia en que durante este proceso se respeten las jurisdicciones locales. Asimismo, se destaca la importancia de la regionalización intermunicipal, como así también interprovincial.

---

<sup>94</sup> Mayor información disponible en:  
[www.medioambiente.gov.ar/pgc/actividades/taller\\_preparacion\\_Estrategia\\_Nacional/default.htm](http://www.medioambiente.gov.ar/pgc/actividades/taller_preparacion_Estrategia_Nacional/default.htm)  
(visitada el 22/11/2004).

- Factor social. Respecto a la adecuación normativa, se señaló la importancia de tener en cuenta el factor social procurando la aprobación social de los proyectos a fin de evitar el efecto *nimby*<sup>95</sup>. En este sentido, es fundamental promover la educación e información para el consumo.
- Principios de la LGA. Se manifiesta la importancia de la aplicación de los principios establecidos por la LGA en el artículo 4<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Siglas en inglés: “not in my back yard” / “no en mi patio trasero” es una expresión utilizada para describir la reticencia que existe en general de parte de la población de destinar espacios pertenecientes a su vecindario al tratamiento y la disposición de residuos.

<sup>96</sup> Art. 4 “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

**Principio de congruencia:** La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

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

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

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

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

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

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

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

**Principio de solidaridad:** La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

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

ANEXO:  
**LISTA DE PARTICIPANTES**

---

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Alonso	María Esperanza		Espealonso77@yahoo.com	11
Alonso	Santiago Javier	SAYDS	Salonso@medioambiente.gov.ar	9
Andrade	Marcelo	SPA	rsu@spa.gba.gov.ar	9
Aráuz	Mora	Fundación Ciudad	f.ciudad@interlink.com.ar	8
Barr	Adam	Fundación Hábitat y Desarrollo	apb@cwru.edu secretaria@habitaydesarrollo.org	9
Bertolutti	Amanda	Fundación RIE	rieargentina@amet.com.ar bertolutti@yahoo.com	8, 10 y 11
Bibiloni	Homero	SAYDS	sbazan@medioambiente.gov.ar	8
Braga	Alejandro	UBA	alejandrobrega@hotmail.com	10 y 11
Burdisso	Gerardo	HCSN	eco@senado.gov.ar	10 y 11
Cafici	Máximo OE	UBA	maxcafici@yahoo.com.ar Acafici@gmail.com	8, 10 y 11
Cappuccio	Silvana	GAM	silvanacappuccio@fibertel.com.ar gam@fadu.uba.ar	10
Capra	Alberto Santos	SAYDS	acapra@medioambiente.gov.ar ascapra@infovia.com.ar	8, 9, 10 y 11
Casals	María Soledad	UBA	mscasals2@yahoo.com.ar	10 y 11
Catani	Enrique	SAYDS	ecatani@medioambiente.gov.ar	10 y 11
Corbi	Ana	SAYDS	acorbi@medioambiente.gov.ar	9

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Costa	Mario Gustavo	Fundación Aves Argentinas-UBA	Info@avesargentinas.org.ar Mario.Costa@c2.pjn.gov.ar	9
Cruz	Alicdes	COFEMA	acruz@medioambiente.gov.ar	8
De Benedictis	Leonardo	CEADS	ldebenedictis@repsolpf.com	8, 9, 10 y 11
Delazuana	Lisandro	Estudio Walsh	rodrigowalsh@fibertel.com.ar	10
Esain	José	AMEAI	jaesain@yahoo.com.ar	8 y 10
Fernández	Raúl Alejandro	Ministerio de la Producción del Chaco	mp.dirsuelos@ecomchaco.com.ar	8
Figliolo	Carla	SAyDS	cfigliolo@medioambiente.gov.ar	9
Flores	María Marcela	Universidad Austral	mmflores@ipsat.com	10 y 11
Franza	Jorge	UBA	jorfa@datamarkets.com.ar	8 y 10
García Minella	Gabriela	AMEAI	gminellagabriela@hotmail.com	8
Genero	Leonardo Jugo	Fundación Proteger-Santa Fe	leogenero@hotmail.com	9
Giniger	Marcelo	HCSN	mginiger@senado.gov.ar	8 y 9
González Acosta	Gustavo	Facultad de Derecho UBA	ggonzalezacosta@caece.edu.ar	8
González Guerrico	Carlos	CEMA	carlosmgonzalez@hotmail.com	8 y 9
Gribaudo	Cristián	Salta - CPTL - COFEMA	cristiangribaudo@yahoo.com.ar	11
Guanziroli	Julían	HCSN	guarinzoli@fibertel.com.ar	10 y 11
Gutierrez	Silvina	HCDN	silvina_gutierrez@ciudad.com.ar pre.cmatrales@hcdn.gov.ar	11

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Iglesias	Victor	Instituto Argentino de Siderurgia	mambiente_ias@siderurgia.org.ar	9
Jaime	Ana Maria	Ministerio del Interior	jaimeanamaria@yahoo.com.ar	11
Jilek	Ricardo	HCSN	rjilek@senado.gov.ar	9
Kloster	Silvia E.	Misiones - CPTL - COFEMA	ecojuridicos@misiones.gov.ar	10 y 11
Lanzetta	Máximo	SPA	lanzetta@datamarkets.com.ar	11
López Alfonsín	Marcelo	UBA - UNLZ	mlopezalfonsin@yahoo.com.ar	9, 10 y 11
Lustig	Carola	Asociación por los Derechos Civiles	clustig@adc.org.ar	8
Malmgreen	Guillermo	Estudio Jurídico Brons y Salas	gmalmgreen@brons.com.ar	10 y 11
Marino	Abel Enrique	CEAMSE	aemarino@fibertel.com.ar gerentejuridicos@ceamse.gov.ar	10
Martín	Agustín	CEDHA	agustin@cedha.org.ar	8
Medina	Sergio	Santa Cruz - CPTL COFEMA	srmdocto@yahoo.com	10 y 11
Migoya	Marta	CEADS	mmigoya@cliba.com.ar	9
Mora	Sonia	Neuquén - CPTL COFEMA	smora@neuquen.gov.ar	10 y 11
Moreno	Soledad	Abogada	soledadmoreno@redesdelur.com	10 y 11
Mourgier	Angeles	Estudio Jurídico Brons y Salas	Smurgier@brons.com.ar	9, 10 y 11
Moyano	Amícar	Mendoza - CPTL COFEMA	gerardomoyano@hotmail.com	10 y 11
Napoli	Andrés	FARN	anapoli@farn.org.ar	10 y 11
Nonna	Silvia	SAYDS	silvianonna@hotmail.com	9

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Olivares	Roberto	Dirección de Suelos y Agua Rural del Chaco	mp.dirsuelos@ecomchaco.com.ar	8
Oliver	Fabiana	FARN	foliver@farn.org.ar	10 y 11
Ortiz Araya	César	SayDS	ortizaraya@arnet.com.ar	9
Ortiz	Eduardo	AIDIS	Eissa_osinsa@ciudad.com.ar	9
Peigot	María Julia	Poder Ciudadano	mariajulia@poderciudadano.org.ar	8
Peireira	María de los Ángeles	CEDHA	angeles@cedha.org.ar	8
Perpinaal	Daniel	FARN	controlciudadano@farn.org.ar	10
Polverini	Edith	Dirección de Medio Ambiente, Municipio de Morón	arqepolverini@sinectis.com.ar	9
Portaluppi	Gustavo	ABN AMRO Bank N.V.	gustavo.portaluppi@ar.abnamro.com	8
Quispe	Carina	Abogada - Consultora Ambiental	carinaq@arnet.com.ar	8, 9, 10 y 11
Rementería	Miguel Angel	CIMA - ONG - Foro del Buen Aire	marem@eq.com.ar	9
Rodríguez	César	CEAMSE	crodriguez@ceamse.gov.ar evalproseaneamiento@ceamse.gov.ar	9
Roge de Marzolini	Anna Petra	Ecolapaz - Fed. Amigos de la Tierra Argentina	annapetra@cabledosse.com.ar	9
Rossi	Alejandro	UCA	rossi.alejandro@fibertel.com.ar	8, 10 y 11
Rossi	María	SayDS	mrossi@medioambiente.gov.ar	9
Rovere	Marta Brunilda	CEA - CARI	martabruni@yahoo.com	8, 9 y 10
Sabsay	Daniel Alberto	FARN	dasabsay@farn.org.ar	8, 9, 10 y 11

Apellido	Nombre	Organización	Correo electrónico	Participación en el taller
Serafini	Gustavo	SAyDS	serafini@uolsinectis.com.ar gserafini@medioambiente.gov.ar	10
Sibilleau	Agnes	Facultad de Derecho - UBA	agnessibilleau@infovia.com.ar	8, 9 y 10
Stonimsky	Daniela	SAyDS	dstonimsky@uolsinectis.com.ar	9, 10, 11
Turcan	Raquel	SAyDS	rturcan@medioambiente.gov.ar	8
Urribarri	Guillermo	Comisión de Ambiente - Senado de la Nación	eco@senado.gov.ar gurriba@senado.gov.ar	8 y 11
Valls	Mariana	UBA - RADA	marianavalls@fibertel.com.ar	10
Vezulla	Juan Martín	FARN	jmvezulla@fam.com.ar	11
Walsh	Juan Rodrigo	AIDIS	rodrigovalsh@arnet.com.ar	8
Williams	Roberto	Chubut, CPTL COFEMA	rgwilliams@chubut.gov.ar	10 y 11
Zeballos de Sisto	María Cristina	Abogada - Docente	mcszisto@ciudad.com.ar	8



Monroe 2142, 1º B - (1428) Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4783-7032

4787-3820 / 5919 - 4788-4266

Correo electrónico: [info@farn.org.ar](mailto:info@farn.org.ar)

Internet: [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)

I.S.B.N. 10 N° 987-22924-1-8

I.S.B.N. 13 N° 978-987-22924-1-6