

Proyecto de Ley Pacto Federal Ambiental/2001, Nacional, Argentina

Proyecto de Ley

Pacto Federal Ambiental

Buenos Aires, 09/09/2001

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres. En presencia del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saúl Menem, señor Ministro del Interior, Doctor Gustavo Beliz, la señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Las autoridades signatarias declaran: Considerando:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también, a cada uno de los ciudadano, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92, hace indispensable crear los mecanismos federales que La Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia: La Nación y las Provincias aquí representadas acuerdan:

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

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

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

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

V.- En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-

tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

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

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

FUNDAMENTOS Señor Presidente: La situación jurídica respecto de los temas ambientales, sin dudas, tomó una relevancia significativa a partir de la reforma constitucional de 1994, debido a que su antecesora, no preveía los aspectos que se refieren a la preservación y conservación del ambiente y sus recursos. Los constituyentes introdujeron el artículo ambiental en el nuevo texto, y procuraron establecer los principios sustanciales que determinarían no sólo una regulación específica respecto de las actividades de incidencia ambiental, sino también, la necesidad de encaminarnos hacia la implementación del desarrollo sustentable. La materia ambiental se encuentra tratada en el capítulo de "Derechos y Garantías", y detalla entre otras cosas el derecho a tener "...un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...", el cual nos permitirá aumentar las posibilidades individuales y colectivas de mejorar nuestra calidad de vida, la de las generaciones presentes y futuras, así como preservar nuestro medio ambiente y los recursos naturales. En este sentido, se ha modificado la relación entre los Estados Provinciales y la Nación. Antes de la reforma constitucional de 1994, existían en la doctrina jurídica dos posiciones respecto a los poderes y competencias provinciales: una sostenía que la materia ambiental, por no encontrarse entre los poderes delegados por las provincias a la Nación, era una facultad reservada exclusivamente a las provincias, posición que se enmarca en una profunda convicción federal; la otra, sostenía que los poderes en la materia eran considerados facultades concurrentes entre ambos estratos, Nación y Provincias. Los constituyentes han adoptado como alternativa para la protección ambiental la coordinación entre los poderes concurrentes de los dos niveles de gobierno, pero con un complejo sistema, único en el texto constitucional, por el cual, le corresponde a la Nación fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, complementarlos. En especial, la Constitución habla de normas de presupuestos mínimos, por lo que deberán sancionarse leyes, y también decretos reglamentarios de presupuestos mínimos. El artículo 41 de la Constitución Nacional plantea una serie de premisas que estructuran un sistema jurídico ambiental distinto, en cuanto a la regulación de las actividades que tienen incidencia ambiental. Este sistema es integral, tiende a llenar los vacíos jurídicos preexistentes, y principalmente, deberá tener la capacidad de resolver los inconvenientes que las normas vigentes presentan en cuanto a la aplicabilidad y respeto del sistema federal de gobierno. La Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la H. Cámara de Diputados de la Nación, ha llevado a cabo un proceso de interpretación y de definiciones en cuanto a los alcances del artículo constitucional, no sólo con el Poder Ejecutivo Nacional, sino que también, con las autoridades provinciales, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Además, se sumaron a este proceso otros sectores, como el empresario, organizaciones no gubernamentales y especialistas en derecho constitucional. Una característica inicial fue que existió una gran dificultad en la conceptualización del "nuevo sistema jurídico ambiental", dado que, como ya se ha dicho,

no existen antecedentes en el país; ello, significa que los legisladores deben interpretar, en cada tema, el alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental, en cada circunstancia de tiempo y espacio. Las opiniones y aportes que se integraron, luego de la realización de diferentes encuentros, indicaron la necesidad de sancionar una ley general del ambiente, que deberá interpretar en forma general los artículos 41, 43 y 124 de la Constitución, determinar los objetivos ambientales a largo plazo y marcar las políticas sustanciales que nos integren en el camino del desarrollo sustentable; y también, un conjunto de leyes particulares o sectoriales que determinen las pautas o presupuestos mínimos, comunes y uniformes de protección ambiental en cada tema que lo requiera. Estas leyes deberán ser complementadas por las leyes provinciales que establecerán los aspectos particulares adaptados a la realidad local y regional. Debo destacar, en particular, dos organismos que sumaron su esfuerzo y el aporte concreto a este proyecto de ley que estamos presentando para su tratamiento legislativo: el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS) y la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA). El CEADS entregó en el seno de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, en junio del corriente año, un documento por demás importante, que denominó "Recomendaciones para una Ley Básica del Ambiente", y en el cual, se sintetiza el trabajo realizado, a lo largo de dos años, conjuntamente con distintos sectores empresarios y organismos del sector público. En él, se especifican los lineamientos principales que debería contener la norma que interprete el artículo ambiental de la Constitución Nacional. Por su parte, la FACA remitió, en forma directa, un proyecto de ley denominado de "Contenidos Mínimos", que he considerado en especial, ya que, ha sido utilizado como base fundamental del proyecto de ley general del ambiente definitivo. Asimismo, deseo destacar el asesoramiento jurídico brindado por los integrantes de la Comisión de Derecho Ambiental del citado organismo, sin el cual, no hubiera sido posible llegar a concretar esta norma, que considero fundamental para la constitución del nuevo sistema jurídico ambiental de la Argentina. Asimismo, la sanción de una Ley General del Ambiente se considera de fundamental importancia porque permitirá diseñar el sistema político y jurídico para la administración del ambiente de nivel nacional, como también, definir y determinar los alcances de los presupuestos mínimos, definir los instrumentos para la gestión ambiental y la promoción del desarrollo sustentable. El proyecto de ley que estamos proponiendo contempla además la integración de un Sistema Ambiental Federal, a partir del reconocimiento del Consejo Federal de Medio Ambiente, como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina y la asignación de funciones específicas para el logro de los compromisos asumidos en el Pacto Federal Ambiental por el Estado Nacional y las provincias. Cualquier intento de establecer, en nuestro país, un régimen integral para el Ambiente pasa necesariamente por el reconocimiento del reparto constitucional de competencias. El poder de los Estados Provinciales es tan amplio, que al discutirse la posibilidad de un Código Ambiental para América latina, en la XXVI Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, reunida en Buenos Aires el 16 de Mayo de 1987, se advirtió que la Argentina a través de su gobierno central no podía adoptarlo por no tener competencia al efecto, debiendo requerirse la adopción por los 24 estados miembros. El Dr. Guillermo Cano ha señalado que en la Argentina el dominio público eminente de los recursos naturales pertenece a las Provincias, y con él, el poder de legislarlo y administrarlo, y el ejercer el poder de policía cuando su propiedad civil (o minera), o el derecho a usarlos, ha sido atribuido a particulares. Esta afirmación admite una sola excepción: la jurisdicción sobre la navegación fluvial

internacional o interprovincial. Al ejercer la facultad que la Constitución Nacional atribuye al Congreso de dictar, entre otros, los códigos civil y de minería; éste último ha legislado sobre la propiedad y los usos privados del suelo y de las minas, pero manteniendo las provincias la facultad de ejercer el poder de policía. Para cumplir con los objetivos cometidos de la política ambiental, las Provincias de nuestro país han producido avances que revisten suma importancia y han procedido a reformular sus instituciones para posibilitar un adecuado ejercicio de las nuevas funciones del poder. Así, se han constituido carteras ministeriales especializadas (ley N° 5.487, Mendoza), sancionando leyes para la preservación del ambiente (ley N° 7.343, Córdoba, N° 5.961, Mendoza; N° 55, Tierra del Fuego) o de algunos de sus recursos (ley N° 5.824, San Juan), regulando la evaluación de impacto ambiental (ley N° 2.342, Río Negro; decreto N° 3.290/90, Córdoba), consagrando la protección jurisdiccional de los intereses difusos (ley N° 6.006, San Juan; ley N° 10.000, Santa Fe) e incluso, instituido el Defensor del Pueblo como en los países nórdicos. En este sentido, en el proceso de reforma constitucional y en las nuevas constitucionales provinciales se ha reconocido, explícitamente, el derecho a la preservación del ambiente y consagrado su protección como objetivo del Estado. Pero, este ejercicio del federalismo impuso la necesidad de contar con nivel alternativo de coordinación de las políticas ambientales, ya que, el ambiente no permite acciones aisladas. Ningún Estado Provincial puede aspirar a proporcionar a sus habitantes condiciones adecuadas para el desarrollo de sus actividades en forma insular o independiente de las otras. En este sentido, las Provincias iniciaron un proceso de integración federal que las llevaron a suscribir, el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), con el objeto esencial de constituir un organismo permanente para la concertación y elaboración de las políticas ambientales entre los Estados miembros. Respecto de la importancia de los acuerdos interjurisdiccionales, el Dr. Pedro Frías señala los siguientes aspectos: 1.- Los convenios interjurisdiccionales son el instrumento más rico de reasignación de funciones para conformarla a magnitudes mayores o lograr la integración de las competencias. 2.- Es el instrumento sistémico que concilia la unidad en la diversidad. 3.- Crean un sistema modular de relaciones en la sociedad el el poder superando el inmovilismo normativo fundamental. 4.- La división vertical del poder del federalismo dentro de ámbitos de concertación razonables, conserva todas sus ventajas en cuanto posibilita la existencia de centros de poder y subsana el ejercicio aislado o competitivo de sus competencias. 5.- El convenio interjurisdiccional expresa paradigmáticamente dos caracteres de todo sistema: la interrelación de las competencias y la falta de subordinación o tutela del poder central. Con respecto al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), es importante destacar que se ha estado desarrollando un largo proceso de ratificaciones legislativas por parte de las Provincias, por lo que, en la actualidad, ese organismo esta efectivamente constituido. Más aún, el Estado Nacional, representado por el Poder Ejecutivo, a través de la suscripción del Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993, formalizó el reconocimiento institucional del COFEMA, designando a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable como su representante ante el mismo. Si definimos la Gestión Ambiental como el proceso integrado de acciones para la administración y manejo de un sistema que nos permite obtener resultados enmarcados en los principios del desarrollo sustentable, debemos asimismo, contemplar cuales son aquellos instrumentos necesarios para su implementación. Si bien, este proyecto esta referido a la gestión ambiental del sector público, el concepto puede ser aplicado en cualquier escala en toda circunstancia de tiempo y espacio, tanto para la acción particular

de un individuo, la de una comunidad, o para la acción global que pueda realizar la humanidad para transformar la crisis actual. En particular, se han contemplado 6 instrumentos básicos que deben ser tenidos en cuenta en la generación de la política y gestión ambiental: el ordenamiento ambiental, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen de promoción del desarrollo sustentable. Sin lugar a dudas, el equilibrado desarrollo de estos instrumentos, la integración de los mismos, y su implementación adecuada, y en relación con nuestras realidades, nos permitirán revertir los problemas que generan la crisis ambiental actual, y encaminarnos a una sustentabilidad económica, social y ecológica, que necesitamos en forma inminente. El Programa 21, documento central suscripto por nuestro país, y que fuera aprobado en la IIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD '92), llevada a cabo en Brasil, en 1992, incluye un total de 40 capítulos, en 4 secciones, y aborda temas que se relacionan con la dimensión social y económica, asimismo, temas sustanciales como la preservación, el ordenamiento y la administración de los recursos ambientales. Respecto a los temas relacionados con la educación marca 3 aspectos principales como prioritarios para desarrollar: a) La reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible b) El aumento de la conciencia pública respecto a los temas ambientales c) El fomento de la capacitación. La población y en especial los jóvenes se interesan profundamente por los cambios en el ambiente y por el mundo que van a heredar. Es necesaria una transformación fundamental del proceso de desarrollo en todos los niveles, desde el comportamiento individual hasta las relaciones económicas internacionales. Por lo que, en este proyecto de ley hemos incluido un capítulo destinado a la necesidad de implementar programas de educación ambiental en los sistemas formal y no formal, a través de la coordinación, el consenso y el debate en el seno de los Consejos Federales de Medio Ambiente y de Cultura y Educación Como ha señalado Juan Pablo II en su encíclica Centesimus Annus, es deber del Estado proveer a la defensa de los bienes colectivos como son el ambiente natural y el ambiente humano, cuya salvaguarda no puede estar asegurada por los simples mecanismos de mercado. Es a partir de 1994, cuando el nuevo texto constitucional, en su artículo 41, abre las puertas para lo que se considera quizás la máxima protección que puede preverse jurídicamente para los bienes colectivos: la obligación de reparar el daño ambiental colectivo que, en la actualidad, no posee regulación específica. A partir de esto, seguramente, habrá que avanzar sobre aquellos problemas que afectan a toda una comunidad, privilegiar las medidas preventivas y correctivas de las causas de contaminación y no solo indemnizar los efectos dañinos. El derecho de daños, en materia ambiental, como en otras materias, deberá también ser preventivo, dado que, como sostiene Mosset Iturraspe, el derecho de daños ambientales no lo sufre una persona, sino un ecosistema, la naturaleza. Hay daño colectivo cuando se lesiona un interés de esa naturaleza, o sea colectivo, daño que tiene plena autonomía, y puede o no concurrir con los daños individuales, lo que revela una realidad grupal que puede ser diferente a la individual. Hay un fallo muy reciente, ejemplar de la Cámara Civil y Comercial de Azul, Sala II, octubre 22-1996 "Municipalidad de Tandil c/ Transportes La Estrella s/ Daños", que expresa: "Hay daño colectivo cuando se lesiona un interés difuso, que afecta a toda la comunidad, que tiene autonomía y puede o no concurrir con los daños individuales, lo que revela una realidad grupal, siendo dicho interés público de su titular, la comunidad y el legitimado el Estado, quien ejerce el rol de demandante." La regla jurídica que se impone en el presente proyecto, de responsabilidad objetiva por daño ambiental, es

la contracara necesaria a la externalización de los costos ambientales, de manera tal que una vez que se de inicio a la aplicación del régimen de responsabilidad civil, deberá generarse el proceso que llamamos internalización de dichas externalidades, es decir de los costos ambientales, anteriormente no incluidos en el cálculo de precios y costos. En el capítulo de Daño ambiental que proponemos, tanto como resultado de hechos como de actos jurídicos, se establece la regla general de la responsabilidad ambiental, estableciendo que será objetiva, es decir independiente de la culpa de quien la cause. Y por ello, la "pena" será la restauración del ambiente dañado, salvo en casos excepcionales en que podrá autorizarse el pago de una indemnización sustitutiva, destinada a conformar un Fondo de compensación ambiental. Es sabido que los regímenes de responsabilidad administrativa, civil o penal, son Independientes, esto significa que puede incurrirse en un tipo de responsabilidad y no en otra. Pero aquí se introduce una innovación, de utilidad a los efectos de la producción de la prueba, dado que en caso de configurarse infracción administrativa el proyecto establece que se presume la responsabilidad civil, salvo prueba en contrario, en caso de que se haya determinado previamente la administrativa. Por otra parte se consagra la regla de la solidaridad en materia de responsabilidad derivada de dos o más causantes del daño, de manera tal de privilegiar en el tratamiento legislativo a la víctima, que es la sociedad, por sobre el responsable. En concordancia con lo que siempre hemos sostenido, se establece que la justicia competente para el juzgamiento de los ilícitos ambientales civiles, no es otra que la justicia ordinaria, procurando se revierta la actual e injustificada tendencia de federalizar el tratamiento de los ilícitos ambientales. En ese mismo sentido, se establecen ciertas disposiciones que facilitan la tarea judicial, y le otorgan al juez, conductor del proceso, un rol más activo que el que posee en el proceso civil ordinario, siempre con la mira puesta en que el objeto del proceso es de interés general, se están protegiendo bienes públicos. Por último es de destacar que se otorga a la sentencia que recaiga en procesos de daño ambiental colectivo, el carácter de efecto para todos los hombres, o sea "erga omnes" a excepción de que el reclamo fuera rechazado por deficiencias probatorias durante el proceso, cuestión bastante habitual en los procesos ambientales, dado el desigual avance científico que se ha dado en la materia, la inexperiencia de los auxiliares de la justicia, y aún de los propios funcionarios judiciales.

Señor Presidente, he expuesto, sucintamente, algunos de los fundamentos que sostienen este proyecto de ley, la cual considero de extrema importancia porque nos brindará los instrumentos necesarios para mejorar la calidad de vida de nuestra población, como asimismo, asegurar la protección ambiental en nuestro territorio, por lo que, le solicito su tratamiento inminente y su aprobación definitiva.

Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimo

Proyecto de Ley Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente