

01777
P19p

MFN-114

45.320

El Informe Final que se presenta es una propuesta jurídica institucional en materia ambiental para el Municipio de Santa Rosa.

Se ha dividido la presentación en dos Partes.

La Parte I contiene la propuesta jurídica-institucional: Proyecto de Ordenanza de Política Ambiental.

La Parte II está integrada por los Informes Parciales 2, 3 y 4, presentados con anterioridad.

De tal manera este Informe se autoabastece, ya que cuenta con los análisis jurídicos e institucionales previos, sobre los que se funda la propuesta final.



Pierro
S. F. F. F.

I N D I C E

PARTE I

Pág.

PROYECTO DE ORDENANZA DE POLITICA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA -LA PAMPA-

-Fundamentos	1/3
-Ordenanza	4/12

PARTE II

- Informe Parcial Nº 2
- Informe Parcial Nº 3
- Informe Parcial Nº 4

Parte I

PROYECTO DE ORDENANZA

DE POLITICA AMBIENTAL

DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA -LA PAMPA-

Dra. Elida Beatriz Pietra
Año 1995

FUNDAMENTOS

El Proyecto de Ordenanza sobre Política Ambiental del Municipio de Santa Rosa, es -como su nombre indica- un instrumento legal donde se definen los principios políticos del Gobierno Municipal en materia ambiental.

Se han evaluado las normas vigentes: nacionales, provinciales y municipales.

Muchas son las normas, generales y específicas, que integran la "legislación ambiental".

No obstante ello, y sin entrar a analizar las bondades y defectos de cada una de ellas, puede afirmarse que falta una norma marco que defina pautas comunes y permita articular su aplicación.

Las reformas constitucionales habidas a nivel nacional y provincial, han jerarquizado la materia ambiental, sentando las pautas básicas de política ambiental.

A partir de tales textos, cada ámbito jurisdiccional (municipios), podrá determinar su propia política ambiental.

Alcanzado este objetivo, se está en condiciones de revisar el conjunto de Ordenanzas vigentes, ajustando el contenido de las mismas y/o sancionando nuevas.

Creo conveniente recordar la posición doctrinaria que se ha seguido en esta investigación, cual es considerar ambiental a toda norma jurídica que regule conductas humanas "...que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos..." (Brañes Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Universo Veintiuno - 1987).

Se adopta una concepción amplia de legislación ambiental, desechando la posición restrictiva de considerar "ambiental" exclusivamente a los ordenamientos jurídicos más modernos, que regulan el ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.

La posición amplia es la que más se adecúa a las características de regímenes jurídicos como el nuestro, y prácticamente de toda Latinoamérica, donde en una medida importante las cuestiones ambientales se rigen por normas sectoriales y de relevancia ambiental casual.

Consecuentemente la adopción de un criterio restrictivo respecto del concepto de legislación ambiental, importa dejar de lado a la mayor parte de la normativa vigente, reguladora de los distintos componentes del ambiente.

Se desecha la posibilidad de sancionar una norma que regule la totalidad de los aspectos ambientales (fauna, flora, aguas, aire, suelo, residuos, efluentes, ruidos, ordenamiento urbano, etc.).

Sus particularidades aconsejan su tratamiento individual. No obstante, dichas normas particulares deben responder a pautas políticas comunes.

Para ello se propone la sanción del Proyecto de Ordenanza de Política Ambiental para el Municipio de Santa Rosa.

El fundamento para sancionar una norma como la proyectada, debe buscársele desde el punto de vista de las ciencias sociales, en la interacción entre la sociedad y su entorno físico que ha llevado a "...disciplinar las relaciones sociales en función de deseables o indeseables modificaciones ambientales..." (Ramón M. Mateo. Tratado de Derecho Ambiental, Vol.I-Pg.71, Trivium. Madrid.1991).

La propuesta normativa que se acompaña, constituye el primer paso en la formulación de un moderno sistema jurídico para la protección del medio ambiente.

En efecto, a partir de tales enunciados políticos, se deberá encarar la tarea de compatibilizar y ajustar los contenidos de las normas municipales sectoriales, para superar la heterogeneidad de las mismas.

Todo el sistema jurídico ambiental, dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de Santa Rosa, se sustentará sobre principios ambientales básicos:

- la idea del desarrollo sustentable;
- la transectorialidad de la temática ambiental;

- el tratamiento interjurisdiccional de las cuestiones ambientales;
- la participación de los vecinos en la gestión ambiental.

El Proyecto no sólo contiene los principios de una política ambiental para el Municipio, sino que enfatiza el empleo de mecanismos preventivos destinados a evitar o mitigar las situaciones ambientales indeseables.

Es así que se desarrolla la Evaluación de Impacto Ambiental, determinando los lineamientos generales del procedimiento a seguir, para llegar a la D.I.A. (Declaración de Impacto Ambiental), a cargo del Departamento Ejecutivo.

También se prevén mecanismos correctivos: se establece la falta ambiental, disponiendo su incorporación al Código de Faltas vigente. Esto exigirá una revisión de este Cuerpo normativo, compatibilizando la nueva figura que se tipifica, con el resto del articulado.

Es de señalar que una de las causas de ineficiencia de la legislación ambiental, es la insuficiente valoración de la misma o su desconocimiento por sus destinatarios.

Por ello la participación y la información de la comunidad constituirán principios rectores de la política ambiental para el Municipio de Santa Rosa.

Por otra parte, las deficiencias de los organismos administrativos y judiciales, encargados de aplicar la normativa ambiental, han acentuado la ineficacia de la misma.

La cuestión institucional es otro de los temas analizados a lo largo de esta investigación.

No hay aún una decisión del Departamento Ejecutivo Municipal respecto de la solución institucional a adoptar, para lo cual se ofrecen algunas opciones en este informe; se ha eludido el tratamiento normativo del tema en el Proyecto de Ordenanza de Política Ambiental.

El Proyecto se limita a facultar al Departamento Ejecutivo para adecuar su estructura organizativa para el cumplimiento de la Ordenanza de Política Ambiental.

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE

SANCIONA LA SIGUIENTE

ORDENANZA :

**CAPITULO I
DECLARACION DE INTERES PUBLICO**

Artículo 1º: Decláranse de interés público las acciones y actividades destinadas a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente urbano, agropecuario y natural y de todos los elementos que los componen, situados dentro de los límites del ejido municipal.

**CAPITULO II
POLITICA AMBIENTAL**

Artículo 2º: El Gobierno Municipal observará en la ejecución de sus actos de gobierno los siguientes principios ambientales:

- a) El uso y aprovechamiento del ambiente y de los recursos naturales debe ser racional, previendo y evitando las consecuencias dañosas para las generaciones presentes y futuras.
- b) Todos los poderes de gobierno arbitrarán las medidas para asegurar la calidad de vida de sus habitantes.
- c) Los vecinos tienen derecho a estar debidamente informados sobre las acciones de gobierno que puedan impactar al ambiente.
- d) El Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo procurarán la participación de los vecinos en la toma de decisión, gestión y fiscalización de los actos de gobierno con incidencia ambiental.
- e) Ante proyectos de obra o actividades públicas o privadas, capaces de modificar directa o indirectamente el equilibrio ecológico, la preservación de los

recursos naturales, y en general, la calidad de vida de los vecinos, el gobierno municipal promoverá el tratamiento interjurisdiccional, acordando con la Provincia y los demás municipios involucrados.

Artículo 39: El Departamento Ejecutivo deberá elevar anualmente al H. Concejo Deliberante un INFORME AMBIENTAL, el cual contemplará los siguientes aspectos:

- a) Estado general de los ecosistemas, ambientes naturales, agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico;
- b) Situación de los recursos naturales, renovables o no, potencialidad productiva, grado de degradación o contaminación y perspectivas futuras;
- c) Potencial impacto ambiental por el desarrollo de nuevas actividades productivas;
- d) Evaluación crítica de lo actuado, enmiendas a efectuar y propuestas de solución.

Artículo 40: El informe ambiental deberá ser difundido y publicitado para conocimiento de la opinión pública.

CAPITULO III AMBITO DE APLICACION

Artículo 50: Es objeto de esta Ordenanza:

- 1- La protección del medio ambiente atmosférico.
- 2- La protección por ruidos y vibraciones.
- 3- La protección del paisaje.
- 4- Vigilar, mantener y mejorar los sistemas urbanos y naturales.
- 5- La protección por residuos contaminantes (líquidos y sólidos).

Artículo 60: Para el mejor cumplimiento de estos objetivos, el Departamento Ejecutivo procederá a zonificar el ejido municipal, ajustándose a criterios de protección y

vulnerabilidad.

Se determinarán las siguientes zonas:

- 1- Zona de interés paisajístico.
- 2- Zona de interés agrícola-ganadero-forestal.
- 3- Zona de interés ecológico.
- 4- Zona de protección de recursos hidrológicos.
- 5- Zona de protección de recursos edáficos.
- 6- Zona de interés histórico y/o arquitectónico.
- 7- Zona residencial.
- 8- Zona industrial.

La reglamentación establecerá las características, usos y limitaciones de cada una de estas zonas.

CAPITULO IV IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 79: Todos los proyectos de obras y/o actividades capaces de modificar directa o indirectamente el ambiente del territorio municipal, deberán obtener la previa Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.), expedida por el Departamento Ejecutivo, quien será la autoridad de aplicación de la presente, según la categorización de los proyectos que se establecen.

Artículo 80: En todos los proyectos, públicos y privados, se deberán prever las acciones necesarias para prevenir, controlar y/o mitigar impactos ambientales negativos.

Artículo 90: Los proyectos y/u obras con capacidad de producir impactos negativos sobre el ambiente, se agrupan en las siguientes categorías:

Categoría 1.

Actividades con capacidad de producir grandes impactos sobre el medio: se trata de todos aquellos proyectos y/u obras con potencialidad impactante reconocida, ubicados en un sector vulnerable del Municipio o un espacio sometido a una protección especial. Requerirán un documento

de Evaluación de Impacto Ambiental detallado, a cargo del responsable del proyecto u obra, que demuestre la inocuidad del proceso impactante y las medidas correctoras previstas.

Categoría 2.

Actividades con capacidad de producir impactos ambientales moderados. Se incluye a las actividades con capacidad de producir una alteración parcial y moderada del medio. Requiere una Evaluación de Impacto Ambiental razonablemente detallado.

Categoría 3.

Actividades con capacidad de producir una alteración estacional o no permanente del medio, que puede ser solucionada totalmente por medidas correctoras. Los E.I.A., con menos desarrollo que en los casos anteriores, deberá establecer las medidas correctoras previstas.

Artículo 109: En todas las categorías antes enunciadas, los impactos negativos y las medidas correctivas se agruparán de acuerdo a los componentes ambientales, enunciados en el Artículo 39.

Artículo 110: El Departamento Ejecutivo determinará las actividades que integran cada una de las categorías que establece la presente, en base a su localización y potencialidad impactante.

Artículo 120: Los E.I.A. contarán con una descripción de los objetivos del Proyecto, obra y/o actividad, su localización, características y los componentes que puedan ocasionar algún impacto ambiental negativo.

Artículo 130: Los responsables de los E.I.A. deberán efectuar una precalificación de los impactos, conforme la categoría de impacto, que se definen a continuación:

- REVERSIBLE: Efectos sobre el ambiente y/o la salud que pueden volverse a las condiciones existentes antes de implementar las actividades del proyecto, una vez que dichas actividades se suspenden.
- IRREVERSIBLE: Efectos sobre el ambiente y/o la salud que por su naturaleza no permiten que las condiciones iniciales se restablezcan aunque la(s) actividad(es) sea(n) suspendidas o eliminadas.
- CORTO PLAZO: Efectos significativos que aparecen en lapsos relativamente cortos una vez que se realiza(n) la(s) actividad(es) y que puedan desaparecer con ella(s).
- LARGO PLAZO: Efectos significativos que aparecen en lapsos distantes del inicio de la acción y que pueden no desaparecer con ella.
- DIRECTO: Efectos que son causados por la acción y ocurren al mismo tiempo y en el mismo lugar donde se generan.
- INDIRECTO: Efectos resultantes del impacto directo y que pueden manifestarse tardíamente o alejados del sitio donde se genera.
- ACUMULATIVO: Efectos que se suman sobre el ambiente y/o la salud como resultado del impacto de varias actividades, o cuando se asocia con otras acciones presentes. Estos efectos pueden ser el resultado de acciones individuales menores, pero colectivamente significativas, que se verifican en un determinado lugar durante un período de tiempo.

Artículo 149: El Departamento Ejecutivo emitirá una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) mediante un informe escrito donde sintetizará los resultados de los estudios de E.I.A. presentados. La decisión final determinará:

- 1) Aceptar o rechazar los E.I.A., y en este último caso, disponer nuevamente su realización, en forma total o parcial.

2) Aceptados los E.I.A., el Departamento Ejecutivo podrá:

- Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en los estudios presentados;
- Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, pero condicionada al cumplimiento de determinadas instrucciones modificatorias de la obra o actividad;
- Negar dicha autorización.

Artículo 15º: Previo a emitir la DIA el Departamento Ejecutivo podrá convocar a audiencia pública a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estatales o no, potencialmente afectadas por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación de los valores ambientales que la presente Ley protege.

Artículo 16º: El Departamento Ejecutivo podrá recabar el dictamen técnico de personas reconocidamente idóneas en el tema de que se trata, o de Universidades o Centros de Investigación públicos o privados, estatales o no, provinciales, nacionales o internacionales, respecto de los Estudios de Evaluación de Impacto presentados.

La autoridad de aplicación podrá pedir dictamen sobre la repercusión en el ambiente a los organismos y reparticiones públicas con ingerencia y/o competencia en el proyecto.

Artículo 17º: El Departamento Ejecutivo establecerá un sistema de información pública absolutamente abierto, a fin de dar a publicidad los E.I.A. que le sean elevados, como así también las opiniones públicas y dictámenes técnicos que se produzcan durante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Artículo 18º: Previo a la emisión de la D.I.A., el Departamento Ejecutivo deberá considerar en los análisis de los resultados producidos en las distintas etapas del

procedimiento, las siguientes pautas:

- a) El sistema ecológico municipal con sus subsistemas e interacciones;
- b) Las disposiciones legales y planes de manejo de las áreas protegidas naturales y urbanas;
- c) Los criterios ecológicos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y para la protección del ambiente;
- d) Las regulaciones sobre ordenamiento territorial y todas aquellas otras concernientes a la preservación ambiental;
- e) Los objetivos de la política ambiental municipal, la cual armonizará las necesidades del desarrollo económico y social con las del sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos.

Artículo 199: La reglamentación de la presente Ley establecerá la modalidad del sistema de información pública, el contenido del dictamen técnico y los plazos y modos del procedimiento para obtener la D.I.A.

Artículo 209: El Departamento Ejecutivo podrá ordenar la paralización de las obras o actividades efectuadas sin la D.I.A.

Asimismo, podrá disponer la demolición o destrucción de las obras realizadas en infracción, siendo los costos y gastos a cargo del transgresor.

Artículo 219: El costo de los E.I.A. estará a cargo del responsable y/o titular del proyecto y/u obra a ejecutarse.

Artículo 229: El Departamento Ejecutivo confeccionará las guías, las que establecerán el procedimiento para la presentación de los E.I.A., los que serán puestos a disposición del responsable del proyecto, obra o actividad.

CAPITULO V

DEFENSA DEL AMBIENTE

Artículo 239: Sin perjuicio de las acciones legales que pudieran corresponder, conforme las normas nacionales y provinciales de aplicación en el Municipio, todo vecino tiene derecho a accionar ante el Juzgado de Faltas, por sí y a través de entidades privadas, legalmente constituidas, para la defensa de los intereses comunitarios, ante cualquier acción u omisión que pueda producir desequilibrios ecológicos y/o afectar valores estéticos, urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos u otros bienes que hagan a la calidad de vida de la comunidad.

Artículo 249: La acción se ejercerá para:

- Prevenir un daño grave e inminente o la cesación de perjuicios actuales.
- La reposición de las cosas a su estado anterior al menoscabo, y/o para determinar la sanción pecuniaria correspondiente.

Artículo 259: Incorpórase como CAPITULO al Código de Faltas, la falta ambiental constituida por las violaciones a las disposiciones de la presente Ordenanza. Serán sancionados con:

- Apercibimiento
- Multa (se seguirá el criterio que se utiliza en la norma de faltas para determinar montos de multa)
- Reestablecer las cosas a su estado anterior y/o reparar el daño causado.

Esta última podrá imponerse como pena principal o accesoria. El objetivo es lograr, en la mayor medida posible, salvar el daño causado y/o atenuar sus efectos.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 26º: El Departamento Ejecutivo adecuará su estructura organizativa para la aplicación de la presente Ordenanza.

Artículo 27º: El Departamento Ejecutivo reglamentará la presente Ordenanza dentro de los ciento ochenta (180) días de su sanción.

Artículo 28º: De forma.

Parte II

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE LA PAMPA

**PROYECTO JURIDICO INSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL
DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA**

Informe Parcial nº 2

Recopilación de antecedentes normativos nacionales,
provinciales y municipales en materia ambiental.
Documentos internacionales de relevancia

Dra. ELIDA BEATRIZ PIETRA
Año 1994.-

I N D I C E

ASPECTOS GENERALES DEL INFORME	1
METODOLOGIA DE LA SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION	4
RECOPIACION	7
TITULO I: AMBITO NACIONAL	8
Capítulo 1: Incorporación de disposiciones de naturaleza ambiental a la Constitución Nacional	8
Capítulo 2: Normas generales de ambiente y factores ambientales diferentes a los recursos naturales renovables	9
Capítulo 3: Normas sobre recursos naturales renovables	19
TITULO II: AMBITO PROVINCIAL	21
Capítulo 1: Incorporación de disposiciones de naturaleza ambiental a la Constitución Provincial	21
Capítulo 2: Normas generales de ambiente y factores ambientales diferentes a los recursos naturales	22
Capítulo 3: Normas sobre recursos naturales renovables	23
TITULO III: AMBITO MUNICIPAL	24
Capítulo 1: Normas generales relativas a todo el ambiente	24
Capítulo 2: Normas referidas a elementos ambientales diferentes a los recursos naturales	24
Capítulo 3: Normas referidas a los recursos naturales	25

I. ASPECTOS GENERALES DEL INFORME

1. El presente informe tiene por objeto analizar y presentar el estado actual de la legislación ambiental vigente dentro del ámbito del Municipio de Santa Rosa, Provincia de La Pampa. Respondiendo a los términos de referencia del contrato suscripto con el Consejo Federal de Inversiones, se efectúa una recopilación normativa nacional, provincial y municipal, con aplicación al área de estudio.
2. Es de señalar que la expresión "legislación" es utilizada en este trabajo para designar todo tipo de normas jurídicas, cualquiera sea su jerarquía y los órganos del Estado de los cuales emanen.
3. Consecuentemente quedan comprendidas dentro de tal concepto:
 - Constituciones Políticas: se consideran los dos ámbitos de gobierno con facultades para sancionar tales normas: Nación y Provincia de La Pampa.
 - Tratados y acuerdos internacionales: que ratificados por el Congreso Nacional pasan a ser leyes de la Nación.
 - Leyes nacionales: sancionadas por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades delegadas o concurrentes con las Provincias, de aplicación en todo el ámbito de la Nación, por tratarse de temas de competencia exclusiva del Gobierno Nacional y/o por adhesión de los estados provinciales.
 - Leyes provinciales
 - Ordenamientos jurídicos con fuerza de ley: Ordenanza.
 - Reglamentos, normas técnicas y en general todas las normas de carácter general y abstracto que expiden los órganos del Estado nacional, provincial y municipal, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.
4. Adhiero a la posición doctrinaria que considera "ambiental" a toda norma jurídica que regule conductas humanas "...que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente,

mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos..." (Brañes Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Universo Veintiuno - 1987)

5. Se adopta una concepción amplia de legislación ambiental, desechando la posición restrictiva de considerar "ambiental" exclusivamente a los ordenamientos jurídicos más modernos, que regulan el ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.
6. La posición amplia es la que más se adecúa a las características de regímenes jurídicos como el nuestro, y prácticamente de toda latinoamérica, donde en una medida importante las cuestiones ambientales se rigen por normas sectoriales y de relevancia ambiental casual.
7. Consecuentemente la adopción de un criterio restrictivo respecto del concepto de legislación ambiental, importa dejar de lado a la mayor parte de la normativa vigente, reguladora de los distintos componentes del ambiente.
8. Por otra parte, a partir de la experiencia habida en derecho comparado, me atrevo a afirmar que la sanción de una ley marco del ambiente, que contemple al mismo como un todo, no excluye la necesidad de normas sectoriales, las que, claro está, deberán ser sancionadas conforme los principios de la norma general. Esto ocurre aún en países con una legislación ambiental moderna, superadora de la visión parcial del ambiente.
9. De lo expuesto en los apartados anteriores, resulta que la legislación ambiental está integrada por tres tipos de ordenamientos jurídicos:
 - a) legislación ambiental de relevancia casual: integrada por ordenamientos jurídicos reguladores de conductas que inciden significativamente sobre el medio ambiente (así, por ejemplo, toda la normativa referida al régimen de propiedad privada del Código Civil).
 - b) legislación ambiental sectorial: integrada por el conjunto de normas que regulan algunos elementos (fauna, flora, agua, aire, etc.) o bien la protección del ambiente de los efectos negativos de algunas actividades (por ejemplo, normas sobre higiene y seguridad en el trabajo).

- c) legislación ambiental propiamente dicha: la integran los ordenamientos jurídicos de reciente sanción, los que consideran y regulan al ambiente como un todo (por ej. Leyes ambientales, Cartas Orgánicas Ambientales, Código de Recursos Naturales y Medio Ambiente).
10. Nuestro régimen federal de gobierno distingue la existencia de ordenamientos jurídicos autónomos (nación, provincias y en mayor o menor medida los municipios); lo que implica reconocer la vigencia de normas originadas en órdenes de gobierno diferentes.
 11. En consecuencia nuestro sistema jurídico de protección del medio ambiente es complejo; integrado por un gran número de normas dispersas que coexisten y actúan no siempre en armonía.
 12. Tal dispersión y variedad normativa no solo dificultan el conocimiento del derecho a aplicar, sino su eficacia, en tanto dichas normas por ser sancionadas en distintos momentos históricos, presentan reiteraciones y contradicciones en la regulación del medio ambiente y sus componentes.
 13. Por ello la tarea de esta experta ha resultado bastante dificultosa, y puede afirmarse que la compilación que se presenta no se encuentra cerrada. Seguramente antes de llegar a la etapa final de este trabajo me voy a encontrar con nuevas normas generales y/o sectoriales sancionadas (nacionales, provinciales y/o municipales) que deban ser incorporadas a la recopilación que se acompaña.
 14. Por otra parte, no hay que perder de vista el objetivo de esta compilación normativa; cual es la clasificación y sistematización de las normas de naturaleza ambiental vigentes dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de Santa Rosa.
 15. A partir del conocimiento de dicho plexo normativo, de su análisis y evaluación, surgirán los vacíos legales, las superposiciones y/o contradicciones existentes, pudiéndose elaborar una propuesta normativa superadora, que es uno de los objetivos finales de esta investigación.

II. METODOLOGIA DE SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION.

16. Para la adopción de una determinada metodología de ordenamiento y clasificación de la legislación, se han considerado los aspectos básicos de nuestro sistema jurídico para la protección del medio ambiente:

- Sistema integrado por subsistemas compuestos por normas originadas en órdenes de gobierno diferentes: nación - provincia - municipio.
- Sistema jurídico integrado por ordenamientos de distinta jerarquía, lo que implica que unas normas estén subordinadas a otras, de un nivel jerárquico superior.
- La relevancia que tienen las normas sectoriales y casuales, dentro de la regulación del ambiente y sus componentes.
- La descentralización, como tendencia a facultar a los gobiernos locales para legislar sobre cuestiones ambientales.
- La amplitud del contenido de lo que podríamos llamar "derecho ambiental", el que puede ser definido, siguiendo a Ramón Martín Mateo, como el conjunto de normas que inciden "...sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran el equilibrio ambiental..."
Esto lleva a considerar, entre otras, las normas regulatorias de los recursos naturales (aire, agua, flora, fauna, suelo), régimen jurídico de los bienes culturales, el ordenamiento territorial, saneamiento urbano, transporte y residuos.

17. Se han considerado especialmente para definir el esquema de la compilación y sistematización, el "Plan General para la recopilación de la Legislación Ambiental vigente", preparada por el Dr. Guillermo Cano y un trabajo reciente de la Dra. María C. Zeballos de Sisto. (Dos décadas de Legislación Ambiental en la Argentina, A-Z editora).

Se sigue el siguiente plan para la ejecución de la recopilación:

TITULO I. AMBITO NACIONAL

Capítulo 1: Incorporación de disposiciones de naturaleza ambiental a la Constitución Nacional.

Capítulo 2: Normas generales de ambiente y factores ambientales diferentes a los recursos naturales renovables.

2.1. Políticas y normas referidas a todo el ambiente.

2.2. Administración ambiental.

2.3. Normas regulatorias de elementos ambientales distintos a los recursos naturales.

2.4. Normas sobre monumentos, objetos y lugares históricos.

Capítulo 3: Normas sobre recursos naturales renovables.

3.1. Normas sobre la tierra y el suelo.

3.2. Normas sobre el aire.

3.3. Normas sobre recursos hídricos.

3.4. Normas sobre fauna.

3.5. Normas sobre flora.

3.6. Normas sobre paisaje.

3.7. Normas sobre recursos energéticos.

TITULO II. AMBITO PROVINCIAL

Se seguirá igual esquema al planteado para el ámbito nacional.

TITULO III. AMBITO MUNICIPAL

Capítulo 1: Normas generales relativas a todo el ambiente.

Capítulo 2: Normas referidas a elementos ambientales diferentes a los recursos naturales.

2.1. ruidos (fuentes fijas y móviles)

2.2. basura

2.3. prevención de epidemias

2.4. policía sanitaria animal

2.5. policía sanitaria vegetal

2.6. ordenamiento urbano

2.7. administración

2.8. patrimonio cultural

Capítulo 3: Normas referidas a los recursos naturales

RECOPILACION

TITULO I

AMBITO NACIONAL

Capítulo 1: Incorporación de disposiciones de naturaleza ambiental a la Constitución Nacional.

Constitución Nacional

"CAPITULO SEGUNDO
Nuevos derechos y garantías.

Art. 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.

Art. 43: Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización..."

Sancionada por el Congreso General Constituyente 22-8-94.-

Capítulo 2: Normas generales de ambiente y factores ambientales diferentes a los recursos naturales renovables.

2.1. Políticas y normas referidas a todo el ambiente.

2.1.1. Pacto Federal Ambiental:

La Nación y las provincias se comprometen a promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas, compatibilizando e instrumentando la legislación ambiental en cada una de sus jurisdicciones, reconociendo al Consejo Federal de Medio Ambiente como instrumento válido para tal coordinación.

Suscripto en la ciudad de Buenos Aires, a los cinco días del mes de julio de 1993.
Se acompaña copia.

2.1.2. Política internacional ambiental:

El reciente desarrollo del derecho ambiental aparece reflejado en una serie de documentos, muchos de los cuales se trata del enunciado de principios que se proponen para orientar la acción de los estados.

Otros presentan un contenido más programático, enunciando lo que los estados deberían hacer.

Claro está que el contenido de este derecho ambiental internacional es más político que jurídico, y en muchos casos los estados no están expresamente obligados a acatar sus normas.

Entre los principales documentos merecen tenerse presente los siguientes:

- Declaración sobre el Medio Humano, adoptada por la Conferencia de Estocolmo, 1972.
- Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por Resolución 7/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1982.
- Carta de Río, adoptada por la Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, junio de 1982.
- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, Washington, 3 de marzo de 1973. Ratificada por Ley 22.344.
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Se acompañan copias.

2.1.3. Disposiciones incluídas en el Código Civil:

Este Código de fondo, cuya sanción corresponde al Congreso Nacional, conforme el artículo 67 inc.12, de la Constitución Nacional, no se ocupó expresamente de la temática ambiental, ya que dicha problemática no se conocía al momento de ser sancionado. No obstante muchos de sus artículos, conforman lo que se ha llamado en apartados anteriores "legislación ambiental de relevancia casual".

Art. 1071: El ejercicio regular de un derecho propio, o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto.

La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considerará tal al que contrarie los fines que aquella tuvo en mira al reconocerlos o al que exceda los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres".

(El segundo párrafo fue agregado con posterioridad a la sanción del C.C., por la Ley 17.711 e introduce la teoría del abuso del derecho).

Art. 2340: Quedan comprendidos entre los bienes públi-cos:

- 1) Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua.
- 2) Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros.
- 3) Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación.
- 4) Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias.
- 5) Los lagos navegables y sus lechos.
- 6) Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares.
- 7) Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construída para utilidad o comodidad común.
- 8) Los documentos oficiales de los poderes del Estado.
- 9) Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.

Art. 2341: "Las personas particulares tienen el

uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados, pero estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales".

Art. 2342: "Son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares:

- 1) todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño;
- 2) las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra;
- 3) los bienes vacantes o mostrencos, y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este Código;
- 4) los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles y toda construcción hecha por el Estado o por los Estados, y todos los bienes adquiridos por el Estado o por los Estados por cualquier título;
- 5) las embarcaciones que diesen en las costas de los mares o ríos de la República, sus fragmentos y los objetos de su cargamento, siendo de enemigos o de corsarios".

Art. 2343: "Son susceptibles de apropiación privada:

- 1) los peces de los mares interiores, mares territoriales, ríos y lagos navegables, guardándose los reglamentos sobre la pesca marítima o fluvial;
- 2) los enjambres de abejas, si el propietario de ellos no los reclamare inmediatamente;
- 3) las piedras, conchas, u otras sustancias que el mar arroja, siempre que no presenten signos de un dominio anterior;

- 4) las plantas y yerbas que vegetan en las costas del mar, y también las que cubren las aguas del mar o de los ríos o lagos, guardándose los reglamentos policiales;
- 5) los tesoros abandonados, monedas, joyas y objetos preciosos que se encuentren sepultados o escondidos, sin que haya indicios o memoria de quien sea su dueño, observándose las restricciones de la parte especial de este Código, relativas a esos objetos."

Art. 2344: "Son bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo el dominio de las municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales lo prescriban."

Art. 2347: "Las cosas que no fuesen bienes del Estado o de los Estados, de las municipalidades o de las iglesias, son bienes particulares sin distinción de las personas que sobre ellas tengan dominio, aunque sean personas jurídicas."

Art. 2348: "Los puentes y caminos, y cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares en terrenos que les pertenezcan, son del dominio privado de los particulares, aunque los dueños permitan su uso o goce a todos."

Art. 2349: "El uso y goce de los lagos que no son navegables, pertenece a los propietarios ribereños."

Art. 2350: "Las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad, pertenecen en propiedad, uso y goce, al dueño de la heredad."

(Este articulado resulta básico al tiempo de determinar el dominio de los elementos que integran el ambiente humano.)

Art. 2513: (Texto según Ley 17.711) "Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular."

Art. 2514: (Texto según Ley 17.711) "El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido, en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades."

(Interpreto este artículo como la puerta de entrada a todas las restricciones al dominio vinculadas con el uso sostenido y eficiente de los recursos naturales)

Art. 2326: "Son cosas divisibles, aquellas que sin ser destruidas enteramente pueden ser divididas en porciones reales, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma.

No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica (último párrafo agregado por ley 17.711)."

Art. 3475 bis: (Texto según Ley 17.711) "Existiendo posibilidad de dividir y adjudicar los bienes en especie, no se podrá exigir por los coherederos la venta de ellos.

La división de bienes no podrá hacerse cuando convierta en antieconómico el aprovechamiento de las partes, según lo dispuesto en el artículo 2326."

(Estos dos artículos han introducido en el Código Civil el concepto de unidad económica agraria. La división de la tierra agrícola en unidades de explotación asegura la conservación de un recurso renovable: el suelo agrícola).

Art. 2527: "Son susceptibles de apropiación por la ocupación, los animales de la caza, los peces de los mares y ríos y de los lagos navegables..."

Art. 2540: "La caza es otra manera de apropiación, cuando el animal bravo o salvaje, viéndose en su libertad natural, fuese tomado muerto o vivo por el cazador, o hubiese caído en las trampas puestas por él."

Art. 2541: "Mientras el cazador fuese persiguiendo al animal que hirió, el que lo tomase deberá entregárselo."

Art. 2542: "No se puede cazar sino en terrenos propios, o en terrenos ajenos que no estén cercados, plantados o cultivados, y según los reglamentos de la policía."

Art. 2547: "La pesca es también otra manera de apropiación, cuando el pez fuere tomado por el pescador o hubiere caído en sus redes."

2.1.4. Disposiciones contenidas en el Código Penal:

Capítulo V del Código Penal: Delitos contra la salud pública. Envenenar a adulterar aguas potables o alimentos o medicinas. (Reforma de la Ley 23.077) En los siguientes artículos:

Art. 200: (Texto original vigente por ley 23077, art.1) "Será reprimido con reclusión o prisión de 3 a 10 años, el que envenenare o adulterare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas.

Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de 10 a 25 años de reclusión o prisión."

Art. 201: "Las penas del artículo precedente serán aplicadas al que vendiere, pusiere en venta, entregare o distribuyere medicamentos o mercaderías pe-ligrosas para la salud, disimulando su carácter nocivo."

Art. 202: "Será reprimido con reclusión o prisión de 3 a 15 años el que propagare una enfermedad pe-ligrosa y contagiosa para las personas."

Art. 203: (Texto original vigente por ley 23.077, art.1 y montos según ley 23.974). "Cuando alguno de los hechos previstos en los tres artículos anteriores, fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá multa de A - 150.000 (\$15) a A - 2.500.000 (\$250), si no resultare enfermedad o muerte de una persona y prisión de 6 meses a 2 años, si resultare enfermedad o muerte."

Algunos autores consideran que también incriminan conductas lesivas de bienes jurídicos que integran el concepto de medio ambiente, las siguientes disposiciones referidas a la usurpación de aguas (art. 182); el daño, que incluye implícitamente al ambiente (arts. 183 y 184); el incendio, la explosión y la inundación (186 a 189); el art. 189 bis, y la propagación de enfermedades contagiosas (art. 202) -(19 Jornadas Int. de Protección Jurídica del Medio Ambiente - San Juan, Argentina, 1993. Fuente: F. Sanchez Luján).

2.2. Administración ambiental.

2.2.1. Consejo Federal de Medio Ambiente. Organismo interjurisdiccional constituido para concertar políticas en materia ambiental entre las distintas jurisdicciones (provincias y nación). El COFEMA se constituyó en 1990. Entre sus objetivos merecen destacarse:

- formulación de políticas ambientales;
- exigencia y control de los estudios de impacto

ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales;

- fijación de los niveles de calidad ambiental, unificando criterios para el monitoreo del ambiente y los recursos naturales en todo el país.

2.2.2. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Constituida por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional nº 2419/91, dependiente de la Presidencia de la Nación, con competencia en la conservación de la flora nativa, suelo y fauna; residuos peligrosos y la protección de la capa de ozono.

La Comisión Nacional de Política Ambiental que venía funcionando dentro de la órbita de la Presidencia de la Nación pasa a actuar como organismo de asesoramiento de la Secretaría creada, coordinando las relaciones entre la misma con los Consejos y Comités creados o a crearse con incumbencia en temas de ecología y ambiente humano.

2.2.3. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, dentro de la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Se encontraban bajo su competencia, antes de la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, el manejo de la fauna, flora nativa y suelo. Actualmente administra la flora implantada (Desarrollo Forestal); bajo su dependencia funciona el INTA, que ejecuta acciones orientadas a la conservación y mejoramiento del suelo, y dos organismos de sanidad, el IASCAV (Sanidad vegetal) y SENASA (Sanidad animal).

2.2.4. Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPYS). Creación por Ley 23.615. Sanción: 27-9-88. Promulgación: 18-10-88. Publicación: B.O. 1-11-88

2.3. Normas regulatorias de elementos ambientales distintos a los recursos naturales.

2.3.1. Residuos peligrosos.

Ley 24.051 - Sancionada: 17-12-91
Promulgada: 8-1-92
Publicación: B.O. 17-5-92

(La Provincia de La Pampa adhirió por ley provincial nº 1466/93).

Decreto reglamentario de la Ley 24.051. Dec.831/93

2.3.2. Trabajo.

Ley 19.587. Higiene y Seguridad en el trabajo.
Sanción y promulgación: 21-4-72
Publicación: B.O. 28-4-72

Ley 20.744. Contrato de Trabajo.
Sanción: 11-9-74
Promulgación: 20-9-74
Publicación: B.O. 27-9-74

2.4. Normas sobre monumentos, objetos y lugares históricos.

2.4.1. Patrimonio.

Ley 12.665. Custodia y conservación del patrimonio histórico-artístico de la Nación.
Sanción: 30-9-1940
Promulgación: 8-10-1940
Publicación: B.O. 15-10-1940

2.4.2. Documentos Históricos.

Ley 15.930. Archivo General de la Nación. Régimen de los documentos históricos.
Sanción: 5-10-61
Promulgación: 10-11-61
Publicación: B.O. 23-11-61

2.4.3. Ruinas.

Ley 9.080. Ruinas y Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos.
Sanción: 26-2-93
(Diario de Sesiones del Senado. 1912, T.II, p.267)

Capítulo 3: Normas sobre recursos naturales renovables.

3.1. Normas sobre la tierra y el suelo.

Ley 22.428. Ley de fomento de la conservación de suelos.
Sanción y promulgación: 16-3-81
Publicación: B.O. 20-3-81

3.2. Normas sobre aire.

3.2.1. Ley 20.284. Normas para la preservación de los recursos del aire.
Sanción y promulgación: 16-4-73
Publicación: B.O. 3-5-73

3.2.2. Ley 23.724. Aprobación del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, adoptado en Viena el 22-3-85.
Sanción: 13-9-89
Promulgación: 9-10-89
Publicación: 23-10-89

3.2.3. Ley 23.778. Aprobación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, suscripto en Montreal el 16-9-87.
Sanción: 10-5-90
Promulgación: 28-5-90
Publicación: B.O. 1-6-90

3.2.4. Ley 24.040. Sustancias controladas incluídas en el Anexo "A" del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.
Sanción: 27-11-91
Promulgación: 26-12-91
Publicación: B.O. 8-1-92

3.3. y 3.4. La Provincia tiene un régimen propio.

3.5. Normas sobre flora.

Ley 13.273. Defensa de la riqueza forestal.

3.6. Normas sobre paisaje.

Ley 22.351. Régimen Legal de Parques Nacionales,
Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.
Sanción y promulgación: 5-12-80
Publicación: B.O. 12-12-80

3.7. Normas sobre recursos energéticos.

Ley 15.336

Ley 24.145. Federalización de Hidrocarburos.
Sanción: 24-9-92
Promulgación: 13-10-92
Publicación: B.O. 6-11-92

TITULO II

AMBITO PROVINCIAL

Capítulo 1: Incorporación de disposiciones de naturaleza ambiental a la Constitución Provincial.

Constitución de la Provincia de La Pampa.

Conf. mod. octubre 1994. Se ha incorporado el siguiente texto:

"Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo.

"Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida.

"Los poderes públicos dictarán normas que aseguren: a) La protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera. b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas. c) Una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales. d) La producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza. e) La información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

"Se declara a La Pampa zona no nuclear, con el alcance que una ley especial determine en orden a preservar el ambiente.

"Todo daño que provoque al ambiente generará responsabilidad conforme a las regulaciones legales vigentes o que se dicten.

"El acervo cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico, documental y lingüístico de la Provincia es patrimonio inalienable de todos los habitantes.

"El Estado provincial y la comunidad protegerán y promoverán todas las manifestaciones culturales y garantizarán la identidad y pluralidad cultural.

"El Ministerio Público o toda persona física o jurídica

interesada podrá requerir las medidas legales tendientes a garantizar los derechos consagrados en esta Constitución".

Capítulo 2: Normas generales del ambiente y factores ambientales diferentes a los recursos naturales.

2.1. Políticas y normas referidas a todo el ambiente.

2.1.1. Pacto Federal Ambiental. Ratificación de la Provincia.

Ley 1.494
Sanción: 9-9-93
Promulgación: 24-9-93

2.1.2. Normas de procedimiento.

Ley 1.352. Régimen para el amparo de los intereses difusos o derechos colectivos.
Sanción: 14-11-91
Promulgación: 29-11-91

2.2. Administración ambiental.

2.2.1. Ley 725, modif. por Ley 1.045. Ley de Ministerio.

2.2.2. Ley 971. Orgánica de Municipios.

2.3. Normas regulatorias de elementos ambientales distintos a los recursos naturales.

2.3.1. Residuos peligrosos.

Ley 1.466. Adhiere la Provincia a la Ley Nacional 24051
Sanción: 6-5-93
Promulgación: 19-5-93

2.3.2. Camas solares.

Ley 1.514. Normas de habilitación y funcionamiento.
Sanción: 25-11-93
Promulgación: 13-12-93

2.3.3. Efluentes.

Ley 1.508. Normas sobre emisión o descarga al ambiente de efluentes líquidos y sus agregados.
Sanción: 11-11-93
Promulgación: 30-11-93

Capítulo 3: Normas sobre recursos naturales renovables.

3.1. Normas sobre la tierra y el suelo.

Ley 155.

Ley 22.428. La Provincia adhiere a la Ley Nacional.

3.2. Normas sobre aire.

No hay legislación provincial al respecto.

3.3. Normas sobre recursos hídricos.

Ley 607. Código de Aguas.

3.4. Normas sobre fauna.

Ley 1.194. Conservación de la fauna.
Sanción: 23-11-89
Promulgación: 13-12-89

3.5. Normas sobre flora.

Ley 13.273. Defensa de la riqueza forestal. La Provincia adhiere a la Ley Nacional.

3.6. Normas sobre paisaje.

Ley 1.321. Areas Protegidas.

2.7. Administración.

Ordenanza 967/91. Organización de la Municipalidad de Santa Rosa.

2.8. Patrimonio cultural.

Ordenanza 643/89. Creación de la Comisión Municipal Honoraria de Defensa del Patrimonio Arquitectónico y Natural de la ciudad.

Capítulo 3: Normas referidas a los recursos naturales.

3.1. Espacios verdes.

- Ordenanza 21/84. Regulación, conservación, ubicación y uso de espacios verdes.
- Ordenanza 354/87. Defensa, preservación y recuperación del arbolado público.
- Ordenanza 18/79. Forestación urbana y suburbana.
- Ordenanza 301/75. Modif. de Ord. 18/79.
- Ordenanza 488/88. Declarando Area de Reserva Natural.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE LA PAMPA

Proyecto jurídico institucional en materia ambiental
del Municipio de Santa Rosa

ANALISIS Y EVALUACION DE LA LEGISLACION

Informe Parcial 3

Dra. Elida Beatriz Pietra

Año 1994

I N D I C E

Pág.

NIVEL JERARQUICO DE LA LEGISLACION EN MATERIA AMBIENTAL

1- Constituciones Nacional y Provincial	
1.1. Principios Generales	1
1.2. Participación ciudadana	5
2- La existencia de proyectos normativos nacionales y/o provinciales de relevancia	8
3- La autoridad de aplicación	10
4- La necesidad de regular aspectos ambientales relevantes	12
Objeto y ámbito de aplicación de la norma	12
Disposiciones generales	13
Normas sobre procedimiento	13
Autoridad de aplicación	13
Régimen de contravenciones	13

ANALISIS Y EVALUACION DE LA LEGISLACION

I- NIVEL JERARQUICO DE LA LEGISLACION EN MATERIA AMBIENTAL

1- Constituciones Nacional y Provincial

1.1. Principios Generales

En el transcurso de estos últimos meses se han operado cambios importantes en el estado de la legislación ambiental, no sólo dentro del ámbito del Municipio de Santa Rosa, sino en la Provincia de La Pampa y en el Estado Nacional.

Las Convenciones Constituyentes nacional y provincial, han contemplado la temática ambiental en la reforma de los textos constitucionales.

Siguiendo la tendencia iniciada en nuestro país, a partir de 1984, con la sanción de nuevas constituciones provinciales (La Rioja, Córdoba, Salta, Jujuy, San Luis, Río Negro, entre otras), se han incorporado algunas disposiciones referidas a la protección del ambiente en su conjunto.

Este mismo proceso se ha desarrollado en el resto de América Latina, donde los textos constitucionales originales o modificados, de fecha reciente, cuentan con normas generales sobre ambiente, así las Constituciones de Panamá, 1972; Perú, 1979; Ecuador, 1979; Chile, 1980; Honduras, 1982; El Salvador, 1983; Guatemala, 1985; Nicaragua, 1987; México, 1987; Brasil, 1988; Cuba.

La constitucionalización de principios en materia ambiental reviste especial importancia, si se tiene en cuenta que nuestro sistema jurídico se caracteriza por tener una estructura jerárquica; es decir que está integrado por normas de distinta jerarquía, encontrándose unas subordinadas a otras; en la base de todas ellas está la Constitución Política. Esta constituye el sustento de todo el ordenamiento jurídico, instituyendo los principios básicos del sistema, que luego son reglamentados por las leyes específicas.

El reconocimiento constitucional de la protección del medio ambiente constituye el presupuesto básico para desarrollar una legislación ambiental moderna.

Todo proceso legislativo (nacional, provincial y municipal) que se encare, tendiente a regular las cuestiones ambientales dentro de un determinado ámbito jurisdiccional, debe enmarcarse en tales textos constitucionales.

Respecto a la labor encomendada a esta experta por el Municipio de Santa Rosa, la sanción de tales reformas constitucionales, por un lado, impulsa y avala el ordenamiento jurídico-institucional en elaboración, y por el otro, impone un marco dentro del cual desarrollar la tarea.

Hoy ya no pueden quedar dudas, más allá de la entidad de los problemas ambientales en Santa Rosa, que fortalecer jurídica e institucionalmente al Municipio en la materia, es un imperativo jurídico para las autoridades municipales.

Con respecto al análisis de los principios que se han constitucionalizado, y atento a la estructura jurídica jerárquica a que hice referencia supra, comienzo por la Constitución Nacional.

A partir de la reforma sancionada el 22 de agosto de 1994 se han incorporado principios tales como:

- Todos los habitantes tienen el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo.
- Las actividades productivas deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.
- El estado debe proveer a la protección de tal derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

La constitucionalización de estos principios es importante desde varios puntos de vista. Por lo pronto, el establecimiento del deber del Estado de proteger el medio ambiente legitima constitucionalmente las funciones que éste desarrolle en dicho sentido. Por su parte, el establecimiento del deber de los ciudadanos de proteger el medio ambiente, permite constitucionalmente la imposición a éstos de ciertas cargas y restricciones en el ejercicio de sus derechos fundamentales. A su vez, la consagración del derecho a un medio ambiente adecuado permite que a través de su tutela jurisdiccional las normas para la protección del medio ambiente adquieran una efectividad que normalmente no poseen. Finalmente, la prescripción de que se propicie un tipo de desarrollo ambientalmente apropiado, representa un mandato para los poderes públicos de modificar el estilo de desarrollo predominante y, en consecuencia, un tratamiento de la problemática ambiental que ataca sus causas más profundas (Brañes, Raúl - Aspectos Institucionales y Jurídicos del medio ambiente. BID. Washington D.C., 1991).

La Constitución Nacional reformada avanza aún más en la tutela del ambiente. Legitima para accionar judicialmente, en defensa de los derechos y garantías reconocidos por la misma, a toda persona, en forma individual o a través de asociaciones y al defensor del pueblo, que adquiere el carácter de funcionario constitucional.

La acción expedita y rápida de amparo se establece para la protección del ambiente, de la competencia, del usuario, del consumidor y en general de los derechos de incidencia colectiva, y siempre que no exista otro medio legal de protección.

Por otra parte, la Constitución Nacional deslinda competencias en la materia, al establecer 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 aquellas alteren las jurisdicciones locales".

El Estado Nacional deberá definir los presupuestos básicos mínimos de una legislación ambiental, a los cuales ajustarán las provincias y en consecuencia los municipios, sus propios regímenes legales.

Esto no invalida que cada estado provincial, y sus respectivos municipios, se den sus propias normas ambientales, estableciendo derechos y garantías aún mayores. Claro está que lo deseable es que haya un régimen uniforme dentro del país sin perjuicio de las particularidades locales.

Es de señalar que los estados provinciales, especialmente a partir de 1984, han sido los primeros en incorporar los temas ambientales en sus constituciones, avanzando notablemente en la regulación de los recursos naturales y el ambiente y en el fortalecimiento del sector público respecto de la función ambiental.

Un proceso similar se ha venido desarrollando dentro de los ámbitos municipales. Frente a ello se observa un vacío legislativo a nivel nacional.

Concordante con la Constitución Nacional analizada, la Constitución de la Provincia de La Pampa, a partir de su reforma, contiene los siguientes principios generales en materia ambiental:

- Todos los habitantes tienen el derecho a vivir en un ambiente sano.
- El estado y toda la comunidad tienen el deber de proteger el ambiente y los recursos naturales.
- El acervo cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico, documental y lingüístico de la Provincia, es patrimonio inalienable de todos los habitantes.
- El Estado y la comunidad tienen el deber de proteger las manifestaciones culturales.
- Se garantiza la identidad y pluralidad cultural.

Concordante con la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de La Pampa, a partir de los principios generales en materia ambiental, establece las siguientes obligaciones del Estado Provincial:

"Los poderes públicos dictarán normas que aseguren: a) La protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera. b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas. c) Una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales. d) La producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza. e) La información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

Los principios generales en ambos textos constitucionales se acercan bastante. No obstante, hay cuestiones que aparecen más extensamente reguladas en la Constitución Nacional (por ejemplo, la acción de amparo para la defensa de los intereses difusos). Asimismo la Constitución Nacional establece prohibiciones de alcance nacional, como la prohibición de ingresar al país residuos actual o potencialmente peligrosos y radiactivos.

La estructura jerárquica de nuestro sistema jurídico hace prevalecer la norma constitucional nacional, respecto de aquellos derechos y garantías que expresamente no reconozca la Constitución Provincial.

1.2. Participación ciudadana.

Asimismo hay que considerar que las reformas constitucionales, tanto nacional como provincial, han introducido en las respectivas cartas políticas algunos de los mecanismos propios de la democracia directa, para asegurar la participación de los

ciudadanos en algunos asuntos públicos, entre éstos, las cuestiones ambientales.

La participación ciudadana en la gestión ambiental es uno de sus presupuestos básicos.

En materia ambiental se impone una participación activa, permanente y responsable de la sociedad involucrada.

Es que la preservación y recuperación del ambiente, puede alcanzarse con una gestión mancomunada del estado y la sociedad civil en su conjunto; puede afirmarse, siguiendo en esto a Raúl Brañes (ob. cit.), que hay "...una suerte de corresponsabilidad de la sociedad civil en la gestión estatal del medio ambiente..."

Esta participación no sólo se traduce en una serie de deberes por parte de la comunidad, sino también en un conjunto de derechos, tal por ejemplo el derecho a participar en la toma de decisiones de los órganos públicos que pueden tener efectos sobre el ambiente.

Es de destacar que la participación social a la que se hace referencia, comprende a las personas físicas (individuos particulares) y jurídicas (grupo de individuos constituídos formalmente para la consecución de ciertos objetivos de interés social, entre otros: sociedades, asociaciones gremiales, colegios profesionales, cámaras empresariales, y las llamadas ONG ambientalistas).

El grado de participación y la oportunidad de la misma en la gestión del ambiente, presenta distintos matices en derecho comparado.

Si nos detenemos en la legislación vigente dentro de América Latina y la sancionada recientemente en algunas provincias argentinas, se puede observar que las mismas plantean distintas modalidades de participación.

En general en países como el nuestro, donde las Constituciones Políticas establecen como sistema político la democracia representativa o indirecta,

el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes públicos que las mismas Constituciones establecen.

"El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución..."(C.N., art. 22).

No obstante en los últimos años se han adoptado algunos mecanismos de las democracias directas, tales como la iniciativa popular y el referendum.

La reforma introducida recientemente en la Constitución Nacional incorpora en el Capítulo Segundo, Nuevos derechos y garantías, el derecho de iniciativa en el art. 39, por el que todo ciudadano puede presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados.

Asimismo establece la consulta popular, dentro del ámbito del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, previo a la toma de decisiones.

El mecanismo aparece atenuado pues tal convocatoria, tanto para el Congreso como para el Presidente, es facultativa, y no tiene efecto vinculante.

Evidentemente el tema de la participación ciudadana, dentro del ámbito nacional y aún provincial, resulta de difícil implementación, al menos en esta etapa de nuestra evolución legislativa, y quizá solo admita alguna de las modalidades posibles.

Pero en el ámbito municipal, donde decisor y comunidad están mucho más cerca, donde la población tiene más fácil acceso a la información y los problemas ambientales son sentidos como propios, las alternativas participativas se hacen viables.

Allí es donde la participación ciudadana adquiere especial relevancia, y puede constituir una eficaz herramienta para la gestión de las autoridades municipales.

Claro está que se trata, de una participación

responsable de la comunidad, en cuestiones con un impacto significativo en el ambiente.

El decisor se asegura así que la resolución adoptada haya sido discutida y analizada por todos los sectores involucrados, pudiéndose introducir modificaciones consensuadas.

Es de destacar que entre los mecanismos participativos enunciados, la Constitución Provincial establece la consulta popular o referendum. En este caso dentro del ámbito de los Poderes Legislativos, tanto provincial como municipal. Su convocatoria exige una ley aprobada por dos tercios de la totalidad de sus miembros y el resultado tiene carácter vinculante.

El derecho a participar de la comunidad pampeana está amparado de una manera más efectiva.

2- La existencia de proyectos normativos, nacionales y/o provinciales de relevancia.

En la recopilación normativa efectuada en el Informe Parcial anterior, se observa que no hay ni a nivel nacional ni provincial normas de carácter general, específicamente ambientales.

Tanto en uno como en otro ámbito jurisdiccional, se han presentado ante los Poderes Legislativos proyectos normativos, de distinto alcance, pero en todos los casos ninguno de ellos alcanzó su sanción.

A nivel nacional, alguno de los proyectos presentados (el llamado Proyecto Blanco), incurre en el error de reglar in extenso cuestiones de estricta competencia provincial, y respecto de las cuales las provincias han venido legislando en estos últimos años.

Los proyectos, en general, exceden el principio sentado en la Constitución Nacional según texto después de la reforma: "...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas..." (Art. 41, C.N.).

Dentro del ámbito de la Provincia de La Pampa, la situación no es muy diferente; los proyectos presentados son varios y ninguno ha sido sancionado.

Consecuentemente el marco general a considerar para la propuesta municipal está constituido por los dos textos constitucionales reformados.

A partir de los mismos debe considerarse el conjunto de normas provinciales en general de naturaleza sectorial, y las nacionales, de aplicación en el territorio de La Pampa, ya sea por tratarse de normas de fondo, o por adhesión de la Provincia.

Por otra parte, la sanción de normas generales, nacional y provincial, no excluye la necesidad de sancionar una norma ambiental específica para el Municipio de Santa Rosa; muy por el contrario, aquellas sólo deben limitarse a determinar contenidos mínimos, y la norma municipal, adecuarlos a las particularidades locales.

Hoy el Municipio de Santa Rosa se encuentra con un marco constitucional, tanto nacional como provincial, que impone la sanción de normas de naturaleza ambiental; con vacíos legislativos, tanto en la Nación como en la Provincia.

Por ello resulta más que válida la decisión municipal de encarar su propio proyecto normativo en materia ambiental; si con posterioridad la Nación y la Provincia, cumplimentan las disposiciones constitucionales sancionando las respectivas normas ambientales, la ordenanza ambiental municipal continuará vigente; salvo en aquellas disposiciones que se opongan a los principios generales que dichas normas puedan determinar.

Seguramente sucederá que la ordenanza no sólo no se contradiga con las normas futuras de la Nación y de la Provincia, sino que ofrezca mayores garantías para la protección del medio ambiente local.

Por otra parte la experiencia que haga el Municipio en la materia puede resultar un valioso antecedente para la tarea de legislar para toda la Provincia.

El Municipio es el ente jurídico-político más apto para asegurar y ampliar los recursos básicos que

posibiliten la vida urbana.

3- La autoridad de aplicación.

Evidentemente las mayores dificultades con las que se tropieza en un proceso de ordenamiento normativo en países federales como el nuestro, es lograr determinar el alcance de las facultades legislativas del Gobierno Central (nación), respecto de los estados provinciales que son autónomos, y dentro de éstos, de los Municipios, los cuales se han ido consolidando en estos últimos años como comunidades autónomas.

Es el caso de la Provincia de La Pampa, donde la reciente reforma de la Constitución determina que los municipios cuentan con "autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional". La misma Carta Política da rango constitucional a la coparticipación municipal, al disponer que "La Ley determinará un sistema de coparticipación de recursos a las municipalidades y demás centros de población que no alcancen dicho carácter, que asegure una distribución automática, equitativa y evolutiva de los fondos, en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas..."

El desafío en materia ambiental, dentro de un sistema representativo, republicano y federal como el nuestro, consiste en lograr el funcionamiento armónico de tres órdenes de gobierno: nación, provincias, municipios.

La Constitución Nacional, recientemente reformada, establece una pauta al respecto: la nación debe establecer los contenidos mínimos de una norma ambiental sin que esto signifique alterar las competencias locales. Podrá avanzarse aún más y afirmarse que estos contenidos mínimos sólo podrá resultar del consenso de las Provincias y la Nación.

Traslademos tal principio al ámbito provincial: el estado provincial debe establecer, a través de una norma general los contenidos mínimos en materia ambiental.

Determinada la competencia municipal para sancionar normas de naturaleza ambiental, surge inevitablemente la competencia de su Departamento Ejecutivo para aplicarlas.

Es en materia de administración ambiental donde se observan las mayores dificultades para el tratamiento y solución de los temas referidos al medio ambiente.

Si bien en estos últimos años se viene desarrollando un proceso, a nivel nacional y de los estados provinciales, de incorporación de la gestión ambiental a las funciones del estado, las soluciones institucionales planteadas tienen un carácter más formal que real, sin producir cambios significativos en el manejo del medio ambiente.

La centralización de funciones, tanto a nivel de la Nación como del propio estado provincial y la sectorización, que caracteriza al sistema administrativo de nuestro país, han conspirado contra toda acción tendiente a la protección del ambiente.

Siguiendo a Raúl Brañes, se enuncian los siguientes elementos a tener en cuenta en la definición de la autoridad de aplicación:

- Las capacidades locales para la gestión ambiental deben ser aprovechadas adecuadamente. En los países donde las funciones ambientales han sido excesivamente centralizadas, es característico que la gestión ambiental se haya transformado en un conjunto de actividades generales y abstractas, que no influyen decisivamente en el cambio ambiental.
- La gestión ambiental no puede continuar siendo considerada como un "sector" más del Estado. Es indispensable que ella supere el esquema de sectorización que es característico de la administración pública y se proyecte como una función que es eminentemente transectorial.
- La gestión ambiental debe ser una responsabilidad compartida con la sociedad civil. Es necesario que se incrementen las oportunidades que actualmente tiene la sociedad civil para participar en la gestión ambiental y se lleven a la práctica correctamente las disposiciones que se expidan en este sentido, eliminándose las reticencias que muchas veces se observan incluso en la aplicación de las normas jurídicas existentes.
- La gestión ambiental debe ser dotada de recursos

humanos, materiales y financieros que son necesarios para que ella pueda cumplir sus cometidos en forma adecuada.

Desde el Municipio la actitud debe ser la reafirmación de sus facultades normativas; acordando con la Provincia, y a través de ésta con los organismos nacionales, aquellas cuestiones respecto de las cuales haya poderes concurrentes entre tales niveles de gobierno.

4- La necesidad de regular aspectos ambientales relevantes.

Sin perjuicio de la necesaria discusión de las cuestiones puntuales detalladas en el Primer Informe, con los responsables municipales, para decidir su inclusión en la futura regulación, se estima conveniente plantear en el presente trabajo la estructura básica de dicha normativa.

Objeto y ámbito de aplicación de la norma:

Se deben establecer los componentes ambientales a considerar, y las acciones con relación a los mismos, que se regularán.

- ordenamiento urbano (procesos de urbanización, radicación industrial).
- reparación, mantenimiento y ampliación del medio natural.
- reparación, mantenimiento y ampliación del patrimonio cultural (edificios, calles, plazas, monumentos, casas).
- prohibición, corrección y/o prevención de actividades degradantes o susceptibles de degradar el ambiente.
- control, reducción y/o eliminación de factores, procesos, actividades o componentes del medio que ocasionen o puedan ocasionar perjuicios al ambiente, afectando la vida de la comunidad.

- la promoción y/o programación de campañas educativas y culturales para promover la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.
- fomento y promoción de la participación de la comunidad en la acción de gobierno del Municipio.

Disposiciones generales:

Se podrán establecer disposiciones referidas a los distintos componentes del ambiente en su conjunto, y dentro del mismo Capítulo efectuar algún tratamiento particularizado de algún elemento (entre otros: residuos, espacios verdes, patrimonio cultural).

La norma puede limitarse a fijar pautas generales para todos los componentes y remitir a las normas particulares respecto de cada uno de ellos.

Normas sobre procedimientos:

Se podrán delinear los estudios de evaluación de impacto ambiental, para luego dictar una norma específica o bien precisar en detalle su funcionamiento.

Autoridad de aplicación:

La Ordenanza podrá definir las características de la autoridad de aplicación o facultar al Departamento Ejecutivo para que reordene institucionalmente el Municipio incorporando la función ambiental.

Régimen de contravenciones:

Ante la vigencia de un Código de Faltas lo aconsejable es incorporar la falta de naturaleza ambiental a dicho cuerpo, remitiendo al mismo en la norma específica de ambiente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROYECTO JURIDICO INSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL
DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA -LA PAMPA-

INFORME PARCIAL Nº 4

Incorporación de la gestión ambiental
a las funciones del Municipio

Dra. Elida Beatriz Pietra

Año 1995

I N D I C E

	Pág.
1- ASPECTOS GENERALES	1
2- MARCO POLITICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA	6
3- ESTRUCTURA ORGANICA FUNCIONAL	9
4- FUNCIONES AMBIENTALES DE LOS ORGANISMOS SECTORIALES (PROVINCIA)	12
(NACION)	22
5- EXISTENCIA DE SUPERPOSICIONES Y/O CONFLICTOS DE COMPETENCIA CON ORGANISMOS PROVINCIALES	24
6- ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES POSIBLES	24

1. ASPECTOS GENERALES

La incorporación de la función ambiental a la gestión estatal no es por cierto una tarea sencilla, y mucho menos responde a un modelo único.

Por el contrario, la estructura administrativa presenta caracteres variados, conforme los sistemas políticos de las distintas naciones.

En aquellos casos donde el tratamiento de la problemática ambiental ha sido encarada con una concepción moderna, se dispone de una estructura administrativa diferenciada, que llega en algunos casos hasta el rango de Ministerio. En otros, la gestión del ambiente aparece dispersa entre múltiples ministerios y organismos, que además de sus funciones tradicionales, asumen competencias en la materia.

Las discusiones doctrinarias y políticas, respecto de la conveniencia de adoptar una estructura organizativa concentrada o descentralizada para el tratamiento del tema, aún no se ha agotado.

Mientras para unos las "...líneas óptimas de estructuración administrativa apuntan hacia la concentración" (MATEO, R.M. citando a Henning, Tratado de Derecho Ambiental, Vol.I, Ed. Trivium SA, Madrid-1991), otros caracterizan a la gestión ambiental como transectorial y descentralizada (BRARES, R. Aspectos Institucionales y jurídicos del medio ambiente. BID. Washington DC, 1991).

La búsqueda de soluciones se hace más compleja en estados federales, y aún más cuando en los mismos se produce un proceso de descentralización como en nuestro país. Desde el punto de vista normativo se proclama la descentralización en casi todas las Constituciones Provinciales más modernas, estableciéndose la plena autonomía de los municipios, al menos en la letra de la ley.

Por otra parte, también hay que reconocer que los espacios ambientales suelen no coincidir con las jurisdicciones administrativas clásicas, debiéndose buscar en tales casos soluciones de naturaleza interjurisdiccional.

El tema es de difícil tratamiento, ya que una disciplina como la ambiental, globalizante, transectorial y con vocación de integración, debe insertarse dentro de un sistema basado en

la distribución de competencias. Esta circunstancia puede hacernos suponer que la solución pasa por la creación de una superestructura que contenga a las administraciones sectoriales existentes.

"Tal alternativa no sería razonable, no sólo por su intrínseca ineficacia, sino porque este enfoque vendría invalidado por los dictados de la consideración moderna del ambiente, como un componente obligado de todas las políticas, y no sólo como objeto de una programación singular; de aquí que la administración nuclearmente responsable deberá tener como funciones significativas las de promoción legislativa, control y coordinación". (Ramón Martín MATEO, en su ob.cit.).

Para este estudioso español, carece de importancia que la organización encargada de la gestión ambiental tenga o no un determinado nivel jerárquico, por ejemplo, de ministerio. Claro está que no deja de reconocer que en determinados países el rango de Ministerio infunde respetabilidad y autoridad frente a los restantes sectores de la administración.

Lo innegable es que para la gestión ambiental debe superarse el aislamiento entre los sectores que conforman la administración pública.

Por otra parte, el sector nuclearmente responsable debe estar cerca del máximo decisor, y con una ubicación orgánica que le confiera autoridad.

Las alternativas institucionales para el tratamiento del ambiente más utilizadas han sido identificadas por Brañes (ob. cit.) como:

- Reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente.
- Creación de una estructura jurídico-administrativa especial.
- Creación de una estructura de coordinación de la gestión ambiental.
- Combinación de algunos elementos de los diversos modelos.

Por su parte Timaran, uno de los tratadistas que más ha estudiado la problemática institucional, distingue los siguientes modelos:

- Distribución sectorial de competencia ambientales: situación

que afecta a varios países del Tercer Mundo.

- Potenciación de un Departamento ministerial: Suecia, Holanda, Suiza.
- Comisión interministerial: Turquía, España hasta hace poco.
- Agencia Central o equivalente: EPA (Estados Unidos); también Alemania, Israel y Japón.
- Ministerio del Medio Ambiente, a su vez con variantes:
 - Exclusivamente coordinador; Italia.
 - Superministerio: Inglaterra y Francia.
 - Ministerio especializado: países nórdicos salvo Suecia; Venezuela.

La enunciación de las distintas alternativas de gestión ambiental a nivel estatal, refleja una mayor o menor concentración de funciones ambientales en los sistemas jurídicos más modernos, y una dispersión de atribuciones, como lo aún prevalente, apenas paliado por alguno que otro mecanismo de coordinación.

Esta problemática planteada a nivel estatal, respecto de agrupar o no las distintas competencias ambientales, en una misma instancia administrativa, se plantea también a nivel de los gobiernos locales.

En párrafos anteriores se hizo referencia a la tendencia que se viene observando en las normas constitucionales provinciales, afirmando las plenas autonomías de los municipios.

Es indudable que para la tutela del medio ambiente reviste especial importancia una estrategia de base municipal.

"Los problemas ambientales son hoy en su mayor parte universales, planetarios e incluso pueden llegar a ser parcialmente cósmicos, caso de la basura espacial, pero las soluciones son, inversamente, locales, puntuales, focales en suma y caen inevitablemente de una forma u otra en la órbita, al menos física, de los Municipios, sobre todo en los urbanos, en cuyo ámbito se generan los más importantes problemas ambientales..."(R. Mateo, ob. cit.).

Esta posición aparece reflejada en la Declaración de San Martín de Los Andes sobre derechos y responsabilidades municipales en la gestión ambiental, uno de cuyos principios dice así: "Los municipios y las organizaciones equivalentes, cuyas autoridades sean electas popularmente, tienen el deber de preservar el ambiente humano, del que sus habitantes forman parte, de un modo que permita el desarrollo sostenido de las respectivas comunidades dejando a las generaciones venideras libertad de opciones para el uso cabal del ambiente. Tienen también el derecho a adoptar y hacer cumplir las normas legales técnicas ambientales necesarias para alcanzar dichos fines, incluso participando en los procesos de formulación y aplicación de las políticas por autoridades de otros estamentos políticos". (Conclusiones del Tercer Simposio Iberoamericano sobre Medio Ambiente y Municipio. San Martín de Los Andes, 25 de noviembre-3 de diciembre de 1988).

En derecho comparado todos los ordenamientos jurídicos más modernos asignan a los municipios responsabilidades en materia de tutela ambiental.

En España, por ejemplo, como en otros países, los municipios cumplieron tradicionalmente funciones ambientales, si bien no explicitadas como tal, y de una manera más bien rudimentaria. Eran funciones ambientales todas las vinculadas con la higiene y salubridad públicas.

Hoy España cuenta con una moderna ley, 7/1985, Bases del Régimen Local, que establece que los Municipios ejercerán competencias en la materia, a través de una legislación propia, la que se concreta en disposiciones relacionadas con:

- Ordenamiento del tráfico urbano.
- Protección civil.
- Protección de la salubridad pública.
- Suministro de agua.
- Servicio de limpieza.
- Recolección y tratamiento de residuos.
- Alcantarillado.
- Tratamiento de aguas residuales.



El gran desafío es concebir una administración ambiental con una capacidad de respuesta adecuada ante los problemas ambientales.

Para ello debe considerarse la complejidad de la temática.

Si bien no puede decirse que haya un modelo apropiado para todos los casos, pueden aprovecharse las dificultades que se han generado a partir de ciertas estructuras administrativas empleadas para el tratamiento de lo ambiental.

El derecho comparado ofrece muchos ejemplos de cómo una excesiva concentración de funciones, ya sea reforzando una estructura existente o creando una nueva, ha sido acompañada de una cierta pérdida de la eficiencia que muchas de esas funciones tenían en el sector originario.

Por otra parte las instancias de coordinación, sin facultades decisorias, han terminado ejerciéndose en el vacío y fracasando en su cometido inicial, manteniéndose a nivel sectorial el control efectivo y absoluto de los componentes ambientales.

Hay que buscar la solución en cada caso concreto.

Sin lugar a dudas la tarea será más fácil de alcanzar a nivel local, y más específicamente en el ámbito municipal.

Asimismo en comunidades más pequeñas la búsqueda de un equilibrio entre concentración-descentralización-coordinación será más fácil de alcanzar.

2. MARCO POLITICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA.

Conforme la Recopilación de Antecedentes Normativos que se presentara como Informe Parcial nº 2, el Municipio de Santa Rosa, tiene autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, de acuerdo a la Constitución de la Provincia, reformada en octubre ppdo.

El Artículo 115 de la nueva Constitución Provincial dispone:

Artículo 115º:

Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

Son sus atribuciones:

Artículo 123º:

Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley:

- 1) convocar a elecciones;
- 2) sancionar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos;
- 3) contraer empréstitos;
- 4) dictar ordenanzas y reglamentos sobre planes edilicios, asistencia, higiene, seguridad, tránsito local, moralidad, ornato y toda otra actividad propia del municipio;

- 5) recaudar e invertir sus recursos. Cuando se trate de adquisición o enajenación de bienes, se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del cuerpo deliberativo;
- 6) sostener o subvencionar establecimientos de enseñanza, con el acuerdo de las autoridades de educación;
- 7) expropiar bienes con fines de interés social, previa autorización legislativa;
- 8) imponer multas y sanciones;
- 9) realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución.

La nueva Constitución, asimismo, incorpora la tutela del medio ambiente como uno de los deberes del Estado y de toda la comunidad. El Municipio, dentro de su ámbito jurisdiccional propio, debe ajustarse a este principio, contenido en el Artículo 180 de dicha carta política.

Artículo 180:

Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo.

Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida.

Los Poderes Públicos dictarán normas que aseguren:

- a) la protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera;
- b) un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas;

- c) una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales;
- d) la producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza;
- e) la información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.

Se declara a La Pampa zona no nuclear, con el alcance que una ley especial determine en orden a preservar el ambiente.

3. ESTRUCTURA ORGANICA FUNCIONAL.

De la Ordenanza 967 del 2 de diciembre de 1991, resulta la estructura del municipio.

El artículo 1º establece que los negocios de la Municipalidad estarán a cargo de las siguientes Secretarías:

1. De Gobierno y Acción Social.
2. De Hacienda, Promoción Económica y Abastecimiento.
3. De Obras, Servicios Públicos y Planeamiento Urbano.

El Artículo 5º de la aludida Ordenanza dispone que "Compete al **Secretario de Obras, Servicios Públicos y Planeamiento Urbano**, asistir al Intendente en la orientación, regulación, planificación, dirección, ejecución y control de planes, programas y actividades relacionadas con las obras públicas y privadas, la prestación de servicios públicos, el catastro municipal, el tránsito y todo lo atinente al ordenamiento y control del desarrollo armónico e integral de la ciudad".

Esta Secretaría cuenta en su estructura con áreas con funciones ambientales; tal el caso de:

- Dirección de Obras Públicas (gas, construcciones)
- Dirección de Planeamiento Urbano y Obras Particulares (ordenamiento urbano)
- Dirección de Servicios Públicos (espacios verdes, cementerio)
- Dirección de Tránsito y Transporte (ordenamiento de tránsito)
- Dirección de Servicios Sanitarios (cloacas, agua potable)

La **Secretaría de Hacienda, Promoción Económica y Abastecimiento** asiste al Intendente en todo lo inherente a la orientación, coordinación y concentración de las tareas y datos relativos a la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Municipalidad.

Le corresponde entender en la elaboración, modificación y ejecución de presupuesto de gastos y cálculo de recursos, cuenta de inversión, política tributaria, percepción y distribución de las rentas municipales; en lo relativo al patrimonio, al crédito, la deuda, contrataciones y suministros; personal municipal; organización y métodos; asuntos judiciales y extrajudiciales en los que se encuentre involucrado el interés municipal.

Asistirá también al Intendente en el desarrollo de las actividades económicas mediante la adopción de una política tendiente a promover una creciente producción de bienes y servicios, como así también lo relativo a la habilitación y control de las actividades comerciales, industriales y de servicios; saneamiento ambiental y bromatológico en general. (Art.4º Ordenanza citada).

La integran áreas que también cumplen funciones ambientales:

- Dirección de Promoción Económica (desarrollo económico, turismo)
- Dirección de Rentas (recaudación).
- Dirección de Sanidad y Control de Actividades Económicas (Medio Ambiente y Zoonosis; comercio, Bromatología, Fumigaciones).

El Artículo 3º establece que compete al **Secretario de Gobierno y Acción Social** asistir al Intendente en todo lo inherente al gobierno político, seguridad, preservación de la tranquilidad y orden público, relaciones públicas, políticas y sociales, como así también lo relativo a acción social, salud, educación, vivienda, cobertura de riesgos, protección a la familia, del discapacitado, la mujer, ancianidad, minoridad, juventud, la cultura, deportes, turismo y demás manifestaciones comunitarias que requieran el esfuerzo, la asistencia y protección del municipio; la prensa y difusión de las actividades comunales y la publicidad de las mismas.

Este sector de la administración municipal tiene una relevante inserción social y es el ámbito propicio para la promoción de la participación ciudadana.

Cuenta con áreas con funciones ambientales:

- Dirección de Acción Social (empleo, centro de promoción de la mujer, centro de atención a la minoridad).
- Dirección de Cultura
- Dirección de Asuntos Vecinales
- Dirección de Juventud, Deportes, Recreación y Turismo Social

Si bien se incluyen en este Informe los aspectos funcionales, de cada uno de los organismos involucrados en la gestión ambiental, se estima conveniente profundizar la investigación respecto del personal y presupuesto afectado específicamente a las cuestiones ambientales.

Los rubros a contemplar serían básicamente los siguientes:

- Presupuesto total afectado a las funciones ambientales.
- Presupuesto desagregado por sector.
- Dotación de personal afectado a cada sector; incluiría capacitación del personal en materia ambiental, cargos directivos, técnicos de planta, contratados, administrativos y afectados a tareas de policía (inspección y control).

De tal manera se precisarán los recursos económicos y humanos disponibles, y la necesidad o no de reforzar uno o ambos, en función de una futura reestructuración de la gestión ambiental.

Se planteará a la contraparte municipal su realización, cuando se analice el presente Informe.

Se considera necesario contar con la mayor información posible, si se pretende elaborar una alternativa institucional que asegure condiciones organizacionales más aptas y adecuadas, a las exigencias de una moderna administración ambiental.

4. LAS FUNCIONES AMBIENTALES DE LOS ORGANISMOS SECTORIALES. *PROVINCIA*

Dentro del ámbito provincial, la Ley de Ministerios 725, modificada por la Ley 1.045 de 1987, establece los siguientes Ministerios:

- de Gobierno y Justicia
- de Bienestar Social
- de Cultura y Educación
- de Economía, Hacienda y Finanzas
- de Asuntos Agrarios
- de Obras y Servicios Públicos

Casi todas estas áreas del gobierno provincial tienen intervención en la tutela del medio ambiente.

No obstante algunas de ellas tienen una competencia ambiental mucho más definida. Tal el caso del Ministerio de Asuntos Agrarios.

Esta área de gobierno, creada por la Ley 1.045/87, asiste al Gobernador en las siguientes cuestiones:

1. Intervenir en el régimen, fomento y desarrollo de la producción agrícola, forestal y ganadera de la Provincia;
2. intervenir en coordinación con los organismos competentes, en la técnica y ejecución de la política de colonización oficial y en la fiscalización de la privada;
3. intervenir en las cuestiones referentes a la conservación, recuperación y utilización racional de los recursos naturales y de los productos agropecuarios, coordinando su acción con los organismos nacionales y provinciales competentes;
4. intervenir en todos los asuntos referentes a la

- conservación del suelo;
5. participar en la definición de políticas agropecuarias atinentes a áreas bajo riego, en coordinación con los organismos específicos de la administración provincial;
 6. coordinar la producción agropecuaria con su transporte, comercialización e industrialización, difundiendo los lineamientos nacionales y provinciales en la materia;
 7. intervenir en la protección y fiscalización sanitaria de la producción agrícola, ganadera y forestal, coordinando las acciones respectivas con las que correspondan a organismos nacionales y provinciales;
 8. promover la tecnificación de la producción agropecuaria, forestal y de flora y fauna silvestre;
 9. intervenir en todo lo relativo a la administración y adjudicación de tierras fiscales;
 10. intervenir en la conservación, recuperación y aprovechamiento integral de los bosques y el aumento del patrimonio forestal, fomentando la implantación y conservación de viveros;
 11. intervenir en la lucha contra las plagas de la agricultura y la ganadería;
 12. promover y fomentar la organización de exposiciones y concursos agrícola-ganaderos, forestales y de fauna y flora silvestre en el ámbito provincial, como así la participación de autoridades y productores pampeanos en eventos de esa clase que se realicen fuera del mismo;
 13. promover el cooperativismo dentro de la esfera de su competencia en coordinación con los Ministerios de Gobierno y Justicia, Bienestar Social y Cultura y Educación;
 14. intervenir en todo lo relativo al fomento y regulación de la caza y pesca en el territorio provincial y
 15. intervenir en la creación y mantenimiento de parques provinciales, reservas faunísticas o ecológicas y zonas de protección del medioambiente.

El Decreto 726/90 determina la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Agrarios.

Dentro del mismo se crea la Subsecretaría de Producción y Recursos Naturales, de la que dependen:

1. Dirección de Agricultura
2. Dirección de Ganadería
3. Dirección de Economía Agropecuaria
4. Dirección de Bosques
5. Dirección de Fauna Silvestre
6. Dirección de Suelos y Pastizales Naturales

Por otra parte el Ministerio de Obras y Servicios Públicos tiene funciones ambientales bien definidas.

Le compete:

1. Intervenir en la formulación de planes, programas, estudios, anteproyectos, proyectos, contratos y ejecuciones de construcciones, trabajos, servicios de industria, instalaciones de obras públicas en general y en la dirección contralor, conservación y reparación de las mismas;
2. intervenir en la ejecución de los planes de viviendas urbanas y rurales;
3. intervenir en la ejecución de los planes y administración de obras hidráulicas, con fines de energía, riego, saneamiento y defensa, en coordinación, en su caso, con entidades provinciales y nacionales;
4. intervenir en la ejecución de la política de riego y colonización del Río Colorado;
5. intervenir en la ejecución de los planes viales y en todo lo relativo a las relaciones con los programas y ejecuciones de Vialidad Nacional;
6. intervenir en la ejecución de los planes y explotación

- de servicios de obras sanitarias y de agua potable de jurisdicción provincial;
7. intervenir en la ejecución de los planes y en la sistematización de la electrificación provincial;
 8. ejecutar la política provincial en materia de energía hidráulica y eléctrica;
 9. coordinar y fiscalizar las actividades de los organismos provinciales y municipales, privados y mixtos que actúen en el desarrollo, explotación, industrialización y comercialización de la energía eléctrica.
 10. supervisar los organismos de prestación de servicios públicos, que actúen en jurisdicción provincial, en materia de su competencia;
 11. coordinar con la Nación y otras provincias todo lo concerniente a un racional abastecimiento energético;
 12. promover el racional aprovechamiento de las fuentes eléctricas y de los recursos hidráulicos estableciendo regímenes de explotación;
 13. fomentar el desarrollo de cooperativas de producción y distribución de energía eléctrica y demás servicios públicos, las que fiscalizará en coordinación con los Ministerios de Gobierno y Justicia, Bienestar Social y Educación y Cultura;
 14. ejecutar la política provincial de transportes de pasajeros y cargas, dirigiendo, fomentando y desarrollando técnica, económica y funcionalmente, los sistemas de transporte;
 15. intervenir en la concesión de los servicios públicos y su fiscalización;
 16. coordinar la actividad del transporte con las autoridades nacionales competentes;
 17. intervenir en el estudio e implantación de los regímenes tarifarios y de subsidios, relativos a los servicios de transporte de competencia provincial;
 18. intervenir en los ensayos de materiales e

investigaciones tecnológicas;

19. intervenir en lo relativo al mantenimiento de los equipos y elementos mecánicos vinculados a las obras y servicios públicos;
20. intervenir en la formación de los planes integrales de investigación hidrogeológica; y
21. asistir al organismo competente en la concreción de préstamos de promoción industrial, cuando éstos se otorguen para la elaboración de elementos destinados a la producción de energía, instalaciones sanitarias, y todos aquellos que tengan relación con las obras públicas y la prestación de servicios.

Cuenta con dos sectores con competencia ambiental definida.

La Administración Provincial del Agua como autoridad de aplicación del Código de Aguas Provincial, Ley 607, cuyo Libro Tercero, Capítulo Segundo: "Defensa contra la alteración o infición de aguas", artículo 150, declara de interés público la conservación y protección de las aguas. Faculta al organismo competente, a establecer y aplicar normas que sirvan para regular los derechos y obligaciones de quienes utilicen las aguas, con el fin de impedir o prevenir su alteración.

El artículo 154 define contaminación o infición de agua como toda alteración de color, temperatura, sabor o cualidades físico-químicas que las hagan inaptas para cualquier uso a que puedan destinarse.

Por otra parte, con vinculación con este Ministerio, actúa un ente de desarrollo, "Ente Provincial del Río Colorado", que además de promover el desarrollo, debe velar por la no contaminación del Río Colorado.

Otra de las áreas del Gobierno Provincial con competencias ambientales, es el Ministerio de Bienestar Social.

La Ley de Ministerio, artículo 18, determina que: compete al Ministerio de Bienestar Social asistir al Gobernador de la Provincia en todo lo inherente a seguridad social, salud, vivienda, cobertura de riesgos, protección de la familia, de la mujer, de la juventud, de la minoridad, del deporte, el turismo social y demás manifestaciones comunitarias que requieran el esfuerzo, la asistencia y protección del Estado para el logro de una Provincia socialmente justa y, en particular:

- 1) Realizar los estudios referentes a la fijación de la política a seguir en las materias de su competencia delimitando sus objetivos;
- 2) dirigir la planificación y coordinar la ejecución, en las áreas de salud pública, promoción y asistencia social, previsión social, vivienda, menor y familia, juventud, deportes y turismo social;
- 3) promover la participación activa de toda la población en la gestión de lo social;
- 4) intervenir en los casos de emergencias sociales que requieran la presencia del Estado para un auxilio inmediato;
- 5) orientar con sentido social los recursos que le asigne la ley de presupuesto destinados a subsidiar obras en instituciones de bien público;
- 6) promover el desarrollo de las obras sociales, mutualidades, cooperadoras y cooperativas, y su registro y supervisión;
- 7) proveer a la promoción, cooperación, subsidio y asistencia técnica de las fundaciones;
- 8) promover y desarrollar una conciencia de convivencia social de la comunidad, coordinando en lo local y regional las actividades gubernativas y privadas referidas a la acción social comunitaria;
- 9) promover el desarrollo y organización comunitaria de tipo integrativo y de tipo adaptable, a fin de elevar los niveles de vida de la población de base;
- 10) promover la integración de las comunidades rurales y urbanas, coordinando su acción con las demás autoridades provinciales y municipales;
- 11) promover las acciones tendientes a resolver estados carenciales individuales y colectivos de la población, mediante su asistencia, recuperación, rehabilitación y readaptación social;
- 12) proponer al Poder Ejecutivo la concesión de créditos y subsidios a entidades de bien público;

- 13) otorgar subsidios dentro de los topes que anualmente fijará la ley de presupuesto;
- 14) llevar un registro de instituciones de bien público radicadas en la Provincia;
- 15) promover las acciones tendientes a la protección de la familia, fomentando y coordinando las inquietudes privadas con la acción del Estado. La prevención de la desintegración de la familia, el abandono o internación de menores;
- 16) intervenir en la protección integral de la minoridad, ejecutando una prestación efectiva de un servicio de orientación, formación y capacitación de los menores en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura;
- 17) promover la adopción;
- 18) promover, supervisar y coordinar la participación popular y de las instituciones de la comunidad en el sistema de prevención y asistencia del menor y la familia;
- 19) propender al amparo integral de la ancianidad, ejecutando una política de protección a la vejez que contemple su bienestar económico, esparcimiento de integración funcional en el seno de la familia y asociaciones propias de la edad;
- 20) atender y fomentar la recreación y el turismo social, con especial énfasis en los grupos carentes de cobertura social;
- 21) promover la utilización de las técnicas modernas de readaptación de delincuentes y persona o grupos de conducta desviada y asocial, en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Justicia;
- 22) promover los valores de la educación física y el deporte, y la implementación de las condiciones que permitan el acceso a la práctica de los mismos a todos los habitantes de la Provincia con atención prioritaria a los niños y a los jóvenes;
- 23) promover el deporte y el turismo cultural juvenil, complementando el descanso reparador con el conocimiento socioeconómico de la realidad provincial y

nacional;

- 24) intervenir en las relaciones con los órganos nacionales e internacionales de acción social dentro del territorio de la Provincia;
- 25) velar por el respeto de la igualdad social de la mujer con el hombre;
- 26) intervenir en la actividad artesanal tradicional, con el objeto de lograr la integración y participación de los grupos familiares de artesanos a la comunidad provincial; tendiendo a que el Mercado Artesanal se constituya en un recurso eficaz para incrementar la economía del grupo;
- 27) intervenir en la formulación y ejecución de la política sanitaria provincial;
- 28) fiscalizar, en la esfera de su competencia, todo lo atinente a la elaboración, distribución, comercialización y expendio de medicamentos, productos biológicos, drogas, yerbas medicinales y dietéticas; los precios de los productos medicinales; lo relativo a la elaboración, distribución y uso de insecticidas y plaguicidas, artículos de tocador, aguas minerales y del material e instrumental de aplicación médica;
- 29) elaborar un adecuado sistema, que haga efectivos los principios de promoción y recuperación de la salud, prevención de la enfermedad, rehabilitación del discapacitado o incapacitado en los aspectos físico-psico-sociales y del medio ambiente;
- 30) realizar las acciones de promoción y protección integral de la salud, especialmente de la madre y del niño, del escolar, del adolescente, del anciano y del indigente, coordinando la acción de los organismos públicos y privados;
- 31) crear un servicio de salud que brinde a nivel de los mecanismos operacionales, una cobertura de atención médica al total de la población con idéntica, absoluta e igualitaria calidad de prestaciones, elaborando las normas y fiscalizando su cumplimiento y el funcionamiento de los servicios, establecimientos e instituciones públicas o privadas que brinden atención médica;

- 32) promover el desarrollo de una conciencia sanitaria en todos los niveles de la población a través de los organismos técnicos educativos pertinentes y promover la participación de la comunidad organizada en la realización de los respectivos programas;
- 33) propender al crecimiento vegetativo de la población promoviendo la natalidad y disminuyendo la mortalidad infantil;
- 34) participar en coordinación con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos o Municipios, en la planificación, proyección y construcción de los edificios requeridos por los servicios de su jurisdicción y en la realización de trabajos de conservación, modificación y ampliación de los edificios existentes, así como intervenir en la planificación y proyectos de aquellos que sean construidos con participación de entidades privadas o de bien público;
- 35) promover, planificar y fiscalizar programas y proyectos de abastecimiento de agua potable, disposición de líquidos cloacales y todo otro servicio sanitario en coordinación con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos o Municipios;
- 36) ejecutar programas sanitarios tendientes al control y erradicación de enfermedades infecto contagiosas, así como realizar programas y campañas de inmunizaciones; y en coordinación con el Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios, los correspondientes a zoonosis;
- 37) intervenir en la prevención, profilaxis y tratamiento de las afecciones bucodentales;
- 38) ejecutar programas médico-sanitarios para atender problemas relacionados con accidentes, enfermedades carenciales nutricionales, enfermedades degenerativas y enfermedades no transmisibles;
- 39) fiscalizar el estado de salud de los aspirantes a ingresar en la Administración Pública y de aquellos que ya se desempeñan en la misma;
- 40) fiscalizar la aplicación del arancel de los profesionales en el arte de curar;

- 41) intervenir en la medicina del deporte;
- 42) intervenir en la formulación de las medidas relativas al saneamiento ambiental;
- 43) intervenir en la reglamentación y fiscalización del ejercicio de las profesiones vinculadas con la salud;
- 44) fiscalizar las prestaciones que hacen a la salud que estén a cargo de obras sociales, mutualidades y entidades similares vinculadas a organismos nacionales, provinciales, municipales y entes autárquicos;
- 45) intervenir en coordinación con los Municipios en lo referente a higiene y salubridad de los centros urbanísticos;
- 46) entender en el contralor y orientación de entidades privadas que desarrollen actividades vinculadas a la salud pública en general;
- 47) programar los planes habitacionales del sector público;
- 48) administrar los recursos financieros destinados a vivienda para los sectores sociales más necesitados, así como propiciar sistemas de préstamos que faciliten el acceso a la vivienda;
- 49) participar en la fijación de las condiciones habitacionales de las viviendas según las necesidades de la Provincia;
- 50) participar en la determinación de los sistemas de control de calidad de los materiales y sus reglamentaciones, así como en el análisis y registros de los sistemas constructivos más adecuados a la Provincia, en coordinación con los Ministerios de Economía y Asuntos Agrarios y Obras y Servicios Públicos;
- 51) promover la creación de centros habitacionales próximos a las fuentes de trabajo;
- 52) fomentar la creación de sociedades cooperativas u otras instituciones para la vivienda sin fines de lucro y estimular los planes habitacionales de asociaciones profesionales;

- 53) intervenir en lo relativo a la ejecución de planes de viviendas que se realicen con la participación de entidades nacionales e internacionales, coordinando su acción con los organismos del Estado que correspondan;
- 54) garantizar operativamente un régimen de seguridad social que contemple la cobertura de las contingencias vitales, mediante prestaciones económicas y/o en especie, ejecutando las políticas programadas de seguridad de la familia, del trabajo, de la vejez y de la salud; y
- 55) programar la reciprocidad e integración de los sistemas de seguridad social, con el orden nacional y de las provincias.

Dentro de este Ministerio funciona la Dirección Provincial de Medio Ambiente, con competencia en algunos temas ambientales.

NACION

A nivel de la administración nacional, la tutela del medio ambiente aparece también distribuida entre varios organismos, si bien a partir de la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, pareció concentrarse todo lo vinculado con dicha temática.

Lo cierto que, fuera del nuevo organismo, otras áreas cumplen funciones ambientales, faltando incluso la coordinación entre todas ellas.

Los organismos nacionales ambientales son:

- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Constituida por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 2419/91, dependiente de la Presidencia de la Nación, con competencia en la conservación de la flora nativa, suelo y fauna; residuos peligrosos y la protección de la capa de ozono.

La Comisión Nacional de Política Ambiental que venía funcionando dentro de la órbita de la Presidencia de la Nación, pasa a actuar como organismo de asesoramiento de la Secretaría creada, coordinando las relaciones entre la

misma con los Consejos y Comités creados o a crearse con incumbencia en temas de ecología y ambiente humano.

- Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, dentro de la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Se encontraban bajo su competencia, antes de la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, el manejo de la fauna, flora nativa y suelo. Actualmente administra la flora implantada (Desarrollo Forestal); bajo su dependencia funciona el INTA, que ejecuta acciones orientadas a la conservación y mejoramiento del suelo, y dos organismos de sanidad, el IASCAV (Sanidad Vegetal) y SENASA (Sanidad Animal).

Hay dos organismos interjurisdiccionales (Nación-Provincias):

- Consejo Federal de Medio Ambiente. Organismo interjurisdiccional constituido para concertar políticas en materia ambiental entre las distintas jurisdicciones (provincias y Nación). El COFEMA se constituyó en 1990. Entre sus objetivos merecen destacarse:
 - * formulación de políticas ambientales;
 - * exigencia y control de los estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales;
 - * fijación de los niveles de calidad ambiental, unificando criterios para el monitoreo del ambiente y los recursos naturales en todo el país.
- Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPYS). Creación por Ley 23.615, sancionada el 27/9/88 y promulgada el 18/10/88. Publicación B.O. 1-11-88

5. EXISTENCIA DE SUPERPOSICIONES Y/O CONFLICTOS DE COMPETENCIA CON ORGANISMOS PROVINCIALES.

Con la simple lectura de las áreas con competencia ambiental a nivel nacional, provincial y municipal, puede inferirse, sin temor a equivocarse, que la tutela del medio ambiente aparece dispersa en tantísimos sectores, que cumplen similares -cuando no las mismas- funciones.

La posibilidad de conflictos de competencias, de multiplicación de esfuerzos y dispersión de recursos económicos y humanos, casi siempre escasos, es una realidad.

Circunscripto este estudio a nivel del Municipio de Santa Rosa, la búsqueda de una alternativa institucional que dé respuesta adecuada a la cuestión ambiental parece más viable.

6. ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES POSIBLES

En materia de gestión ambiental, y conforme la experiencia habida en derecho comparado, que fuera brevemente expuesta en la primera parte de este Informe, los aspectos organizacionales pueden ser analizados bajo estas tres posibilidades:

- Reforzar una unidad administrativa preexistente.
Del análisis de las funciones de los distintos organismos municipales, resulta que ninguno concentra la mayor parte de las funciones ambientales. Consecuentemente reforzar uno de ellos implicará necesariamente, o bien dejar parte de las funciones ambientales fuera de su ámbito, o una transferencia de facultades de un sector a otro.
- Creación de una estructura jurídica ad hoc.
La creación de superestructuras ambientales, donde se concentren todas las funciones ambientales, no ha resultado exitosa, conforme la experiencia habida en otras latitudes. Supone desintegrar setores que vienen desempeñando funciones para las cuales cuentan con la debida experiencia.
- Determinación de una instancia de coordinación.
Es dentro de esta alternativa donde estimo debe buscarse la respuesta institucional para la tutela del medio ambiente en el Municipio de Santa Rosa.

Esta instancia presenta matices. Una posibilidad es establecer un Consejo Consultivo, integrado por los Secretarios responsables de las áreas con funciones ambientales, a fin de coordinar acciones y compartir esfuerzos.

El riesgo es que tal Consejo comience con mucho respaldo y con la intervención de las máximas autoridades municipales, pero que luego se delegue la asistencia a las reuniones en funcionarios de un rango inferior, y que los temas en ellas tratados carezcan, en consecuencia, de fuerza vinculante.

Por ello es que la coordinación debe entenderse como la constitución de un sector, con una estructura muy reducida, integrada por personal altamente capacitado en cuestiones ambientales, con dependencia directa del Intendente, y además de coordinar las acciones de los distintos sectores, planifique las líneas de acción en materia ambiental.