

0/2.77
P19
I

40431

ANTEPROYECTO DE LEY AMBIENTAL

PROVINCIA DE LA PAMPA

Informe Parcial I

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Dra. Beatriz Pietra



A partir de la reforma de la Constitución Provincial de 1994 y con la creación de la Subsecretaría de Ecología por la nueva Ley de Ministerios (Ley N° 1.666), la Provincia de La Pampa adopta una política ambiental de avanzada, acorde con los más modernos principios que sustentan las legislaciones del mundo y en consonancia con la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Con la posición adoptada el Estado Provincial asume plenamente una definida línea en lo referente a un medio ambiente sano como derecho y obligación de todos los habitantes de la Provincia, incluyendo a sus entidades intermedias y al propio Gobierno.

La actitud plasmada normativamente es coherente con la anterior sanción de leyes provinciales sectoriales que fueron estableciendo aspectos diferentes y concordantes con los principios de un ambiente sano, inscripto en un criterio de desarrollo sustentable.

Con el estado actual de la legislación provincial, el fundamento del proyecto asumido se ha concretado.

Este basamento legal impone la necesidad de elaborar una Ley Ambiental que abarque y cohesione los principios rectores, no sólo programáticos sino también operativos, del precepto constitucional del derecho a un ambiente sano del pueblo pampeano.

Una norma legal que asegure e imponga sus postulados a quienes habiten el espacio geográfico provincial actualmente como en el futuro, como un definido compromiso transgeneracional.

LEGISLACION NACIONAL

1.- Constitución Nacional

Artículo 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 radiactivos.

La Constitución Nacional entiende por ambiente "... un conjunto interrelacionado de componentes de la naturaleza y la cultura que dan fisonomía a la vida en el planeta que posibilitan la subsistencia de la civilización y que aseguran la conservación del hombre y de los demás seres vivos como especies..."
(1)

Este concepto debe entenderse abarcativo de todos los ámbitos en que desarrolla su vida el ser humano desde la salud, educación, trabajo, hasta el patrimonio natural y cultural, en su totalidad.

Este derecho al ambiente, incorporado en la reforma

constitucional de 1994, dentro del Capítulo Segundo, Nuevos Derechos y Garantías, se caracteriza por ser un derecho común a todos los habitantes y oponible no sólo al Estado sino también "...a los otros particulares, a los otros grupos, a los otros sectores"; es decir que es oponible erga omnes (frente a todos) (2).

Desde el punto de vista ambiental, sano es aquello que no afecta la vida humana.

Este concepto de sano no sólo abarca la preservación de los elementos naturales sino que "Ambiente sano significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, control de ruidos y de las emanaciones, y con espacios verdes suficientes... una vivienda conveniente ... un ámbito de trabajo adecuado, seguro y confortable..."

En general la condición de sano debe extenderse a todos los ámbitos de la vida del hombre. (3)

El concepto de equilibrio podría explicitarse en: "queremos un ambiente que no excluya al hombre, ni un hombre que excluya al ambiente". (4).

Se trata de la búsqueda de un ambiente apto para el desarrollo humano "... de un desarrollo que no solamente asegure al hombre de hoy sino a los del futuro la posibilidad de un desarrollo aceptable ... Así, se habla de compromiso; compromiso hacia el futuro, es decir lo que se considera el derecho intergeneracional, o sea que aquéllos que van a heredar este ambiente puedan vivir por lo menos en condiciones tan buenas o aun mejores ..." (5)

De este compromiso deviene el deber de preservar el ambiente.

La Constitución Nacional establece un principio básico en materia ambiental: recomponer el daño causado volviendo dentro de lo posible, a la situación anterior al hecho dañoso.

La constitución asigna al Estado no sólo la función de planificar y legislar respecto del ambiente, sino la responsabilidad de:

- Proteger el derecho al ambiente, mediante acciones concretas que eviten que el mismo sea vulnerado, no con enunciados meramente programáticos, sino "legislar y promover medidas de acción positiva" que

garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución (art. 75, Constitución Nacional).

- Utilizar racionalmente los recursos naturales, renovables y no renovables, garantizando en las acciones propias y/o en el quehacer de los particulares, la racionalidad de todo proceso productivo, compatibilizando producción y preservación.

La responsabilidad señalada no excluye las obligaciones, que concurrentemente, corresponden a los habitantes y organizaciones intermedias.

Del artículo 41 analizado, pareciera surgir que los constituyentes han seguido un criterio esencialmente político respecto de la incorporación de la temática ambiental en la Constitución Nacional.

Fundado en la necesidad de asegurar ciertos presupuestos mínimos de protección ambiental en todo el país y ante la diversidad de normas provinciales, se optó por centralizar en la Nación la facultad de legislar en general en materia ambiental, en lugar de alcanzar tal compatibilización normativa a través de pactos interprovinciales.

No obstante las provincias conservan las competencias necesarias para complementar la legislación sustantiva nacional.

La realidad jurídica - institucional del país muestra que los estados provinciales han dictado sus propias normas ambientales reconociendo en sus Constituciones, anteriores a la reforma nacional de 1.994, el derecho a un ambiente sano (art. 124).

Es de destacar que la Constitución Nacional reformada, en su art. 124 reconoce el dominio originario de las Provincias respecto de su patrimonio natural.

Art. 43: Garantías Procesales constitucionales:

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 y 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 lesiva.

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.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de habeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

"El artículo 43 implica consagrar constitucionalmente la doctrina de los intereses difusos por cuanto habilita a que, en el supuesto de la protección del medio ambiente, las instituciones que tienen por finalidad velar por el respeto y la conservación del mismo, están dotadas de legitimación procesal activa" (6)

Es de destacar que con la reforma de la Constitución de 1994 "... se protege ahora no sólo al individuo sino al grupo, a la colectividad, al núcleo social. Se protegen los intereses colectivos; es decir los que el ciudadano tiene como miembro de una comunidad" (7).

Se establece una garantía procesal para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución, un tratado o una ley.

A estos derechos de incidencia colectiva, conocidos como intereses difusos, se les acuerda protección mediante acción de amparo, como acción expedita o rápida, para que en la instancia judicial se procure la reparación del derecho lesionado.

Se incorpora en la Constitución Nacional una garantía de naturaleza procesal para la protección de todos los derechos reconocidos por la misma.

El artículo 43 acuerda legitimación para interponer la acción de amparo al particular afectado, al defensor del pueblo e instituciones que propendan a los fines tutelados y registrados conforme la ley por dicho artículo.

La adopción de tal garantía constitucional introduce una importante modificación en el derecho procesal nacional, el que sólo legitimaba para actuar a aquel cuyo interés era afectado en forma directa.

".. la protección de los intereses difusos no puede ser ilimitada, irrestricta o indiscriminada,debe traducirse en alguna afectación, aunque fuere indirecta o refleja, respecto del accionante. Será vecino, será usuario, radicado o turista, pero siempre deberá experimentar una vinculación por razón de consumo, vecindad, habitabilidad, u otra equivalente o análoga..." (8).

La protección no se circunscribe a la tutela de los derechos constitucionales sino que se extiende a los tratados y a leyes en general.

Con respecto a los acuerdos internacionales (tratados, convenios, etc.) se destaca que el derecho ambiental internacional, de reciente desarrollo, aparece reflejado en una serie de documentos, muchos de los cuales constituyen enunciados de principios para orientar la acción de los estados.

El contenido de los mismos es más político que jurídico, y en muchos casos los estados no están expresamente obligados a acatar sus normas.

No obstante, debe tenerse presente que para acceder a algunas fuentes de financiamiento internacional con destino a proyectos ambientales, los países deben mostrar la aplicación de los principios ambientales

internacionalmente aceptados.

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 silvestre, 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.

Artículo 86: El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

La Constitución ubica institucionalmente al Defensor del Pueblo dentro del Congreso Nacional.

Es un órgano unipersonal, independiente y con autonomía funcional.

Su misión es proteger los derechos reconocidos por la Constitución; garantiza a los individuos y a la comunidad en general frente a actos u omisiones que impliquen por parte de la Administración "el ejercicio ilegítimo, defectuoso, negligente gravemente inconveniente o inoportuno o que pueda dañar o alterar los ecosistemas naturales o los elementos del medio ambiente" (9).

Su organización y funcionamiento se ajusta a lo normado por la Ley 24.379.

2.- Normas de fondo



Si bien la legislación estrictamente ambiental es de reciente formulación en el país, es de destacar que las normas fundamentales dictadas a partir de la Constitución de 1853, han tenido y tienen una incidencia determinante en el ambiente.

Se hará mención de tres normas de fondo, destacando sus artículos con incidencia ambiental:

- Código Civil:

Art. 1.071: 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 Cód. Civ., por la Ley 17.711, e introduce la teoría del abuso del derecho).

Art. 2.340: Quedan comprendidos entre los bienes públicos:

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 construida 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. 2.341: 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. 2.342: 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 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. 2.343: 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. 2.344: 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. 2.347: 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. 2.348: Los puentes y caminos, y cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares en terrenos que le pertenezcan, son del dominio privado de los particulares, aunque los dueños permitan su uso o goce a todos.

Art. 2.349: El uso y goce de los lagos que no son navegables, pertenece a los propietarios ribereños.

Art. 2.350: 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. 2.513: (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. 2.514: (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. 2.326: 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. (Ultimo párrafo agregado por Ley 17.711)

Art. 3.475 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 2.326.

(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. 2.527: 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. 2.540: La caza es otra manera de apropiación, cuando el animal bravío 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. 2.541: Mientras que el cazador fuese persiguiendo al animal que hirió, el que lo tomase deberá entregárselo.

Art. 2.542: 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. 2.547: La pesca es también otra manera de apropiación, cuando el pez fuere tomado por el pescador o hubiere caído en sus redes.

- Código Penal:

Capítulo V del Código Penal: Delitos contra la salud pública. Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas. (Reforma de la

Ley 23.077).

En los siguientes artículos:

Art. 200: (Texto original vigente por Ley 23.077, 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 peligrosas 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 peligrosa 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 una multa de A - 150.000 (\$ 15) a A - 2.500.000 (\$ 250), si no resultare enfermedad o muerte de alguna persona y prisión de 6 meses a 2 años, si resultare enfermedad o muerte.

Algunos autores considerarán 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) - (1º Jornadas Int. de Protección Jurídica del Medio Ambiente - San Juan, Argentina, 1993. Ponente: F. Sánchez Luján).

- Código de minería:

La ley 24.585 modificó el Código de Minería, introduciendo disposiciones de naturaleza ambiental.

Modificó el artículo 282 quedando redactado de la siguiente forma:

Los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente.

La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones del título complementario y a las que oportunamente se establezcan en virtud del art. 41 de la Constitución Nacional.

Incorpora un título complementario: "De la protección ambiental para la actividad minera"

En este título se dispone que todas las actividades mineras que se enuncian en el mismo (prospección, exploración, explotación, extracción y almacenamiento, procesos de trituración, molienda, beneficio, entre otras) y que lleven a cabo las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, los entes descentralizados y las empresas del Estado nacional, provincial o municipal deberán presentar un informe de impacto ambiental, ante la autoridad competente.

La norma establece el procedimiento para la presentación y aprobación del informe.

Será autoridad de aplicación las que se determinen en cada ámbito

jurisdiccional (nación, provincias, municipios)

3.- Leyes nacionales ambientales de carácter sectorial

La Nación ha sancionado una serie de leyes de carácter sectorial que regulan cuestiones ambientales particulares.

En dichos casos el Estado Nacional ha regulado materias de competencia concurrente, cuando no exclusiva de las provincias.

En muchos de estos supuestos su aplicación, en el territorio provincial, significó la sanción de una ley provincial de adhesión.

En cuanto a la provincia de La Pampa puede señalarse la siguiente normativa nacional:

- 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 1.466/93)

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

- 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

- Normas sobre monumentos, objetos y lugares históricos.

- 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.

- 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

- Ruinas:

Ley 9.080. Ruinas y Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos.

Sanción: 26/2/93

(Diario de Sesiones del Senado. 1.912, T. II, p. 267)

- Bosques

Ley 13.273. Defensa de la riqueza forestal.

- Areas protegidas

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

- 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

Esta norma remite a una nueva ley de Hidrocarburos, que al presente está en vías de ser sancionada.

ADMINISTRACION NACIONAL

Desde el punto de vista institucional, en materia ambiental, se observa a nivel nacional una dispersión de competencias entre distintos órganos del gobierno central.

No obstante se ha operado un proceso de concentración de funciones a partir de la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

Tal dispersión de funciones se torna más compleja dentro de una estructura federal como la nuestra.

No hay modelos institucionales universalmente válidos en materia ambiental; lo que sí puede afirmarse, que es conveniente que un organismo ambiental tenga como funciones significativas "... las de promoción legislativa, control y coordinación. Un instrumento capital para ello será el ejercicio de responsabilidades en relación con el impacto ambiental (10).

Los organismos con competencia ambiental son:

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

Constituida por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.419/91, 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. Dentro de su órbita funciona Parques Nacionales.

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.

Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación dentro de la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Está integrada por la Subsecretaría de Alimentación y la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación.

Bajo su órbita funciona: el I.N.T.A. que ejecuta acciones orientadas a la conservación y mejoramiento del suelo; y el S.E.N.A.S.A., Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, resultante de la fusión del anterior S.E.N.A.S.A. (Sanidad animal) y el I.A.S.C.A.V. (sanidad vegetal), modificación operada por Decreto del P.E.N. N° 660/96.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento Ley 24.583.

Organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Dicha Ley reemplazó un organismo federal (Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento) por un ente nacional.

La misma norma dispone el funcionamiento de un consejo asesor con participación provincial C.O.F.E.S.A. (Consejo Federal de Saneamiento). Participan entre otros los funcionarios provinciales bajo cuya órbita se encuentren los servicios de provisión de agua y cloacas.

LEGISLACION PROVINCIAL

1.- Constitución

La Constitución, sancionada el 6 de octubre de 1994, incorpora en el Capítulo I, Declaraciones, derechos, deberes y garantías, el artículo 18 que establece:

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

2.- Normas ambientales sectoriales

En virtud de facultades que resultaban de su condición de estado autónomo, hoy reconocidas expresamente por el artículo 124 de la Constitución Nacional, la Provincia de La Pampa ha regulado el uso de sus recursos naturales, y en particular algunas cuestiones de naturaleza ambiental.

Se destacan las siguientes normas:

- Suelo

Ley 155.-

-Aguas

Ley 607. Código de aguas.-

-Fauna

Ley 1.194. Conservación de fauna.-

-Bosques

Ley 1.667. Ley de Defensa, Mejoramiento y Aprovechamiento de los bosques y tierras forestales.-

-Áreas Protegidas

Ley 1.321.

- Control de Quemas

Ley 1.354.

- Colonización

Ley 1.670. Colonización privada.-

- Utilización de agroquímicos

Ley 1.173.

- Residuos peligrosos

Ley 1.466. Adhiere la Provincia a la Ley Nacional 24.051.-

- Camas solares

Ley 1.514. Normas de habilitación y funcionamiento.-

- Promoción industrial y minera

Ley 1.534. Dec.. Reglamentario 2560/94.-

- Educación

Ley 1.396. Promoción de la conciencia ecológica en los niños.-

- Código de Faltas

Ley 1.123.

- Garantía Procesal

Ley 1.352. Régimen para el amparo de los intereses difusos o derechos colectivos.-

ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

Ministerios

Dentro del ámbito provincial se observa una dispersión de competencias similar a la observada a nivel nacional.

La ley 1.666, promulgada el 5 de diciembre de 1995, dispone que el Poder Ejecutivo estará integrado por 5 ministros secretarios.

- 1.- Ministerio de Gobierno y Justicia.-*
- 2.- Ministerio de Bienestar Social.-*
- 3.- Ministerio de Cultura y Educación.-*
- 4.- Ministerio de la Producción.-*
- 5.- Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos.-*

Analizadas las competencias de cada una de ellos, se destaca que casi todos tienen aseguradas alguna función referida al ambiente.

El Ministerio de la Producción, nuevo ministerio creado por la ley comentada, tiene competencia, entre otras cuestiones:

Art. 19 ...

3) Intervenir en las cuestiones referentes a la conservación, recuperación y utilización racional de los productos agropecuarios e industriales, coordinando su acción con los organismos nacionales y provinciales competentes;

4) Intervenir en la protección y fiscalización sanitaria de la producción silvo-agropecuaria, coordinando las acciones respectivas con las que correspondan a organismos nacionales y provinciales;

5) Intervenir en todos los asuntos referentes a la conservación del suelo;

El artículo 17 de la Ley 1.666 establece que:

Compete al Ministerio de Bienestar Social asistir al gobernador de la Provincia en todo lo inherente a la política y acción asistencial del estado en materia de salud integral de la población, previniendo, protegiendo, recuperando la salud física y mental del ser humano de manera individual y general, enfatizando los aspectos preventivos de dicha actividad ...

12) Atender y fomentar la recreación y el turismo social, con especial énfasis en los grupos carentes de cobertura social; ...

18) Promover y fiscalizar programas y proyectos de abastecimientos de agua potable, disposición de líquidos cloacales y todo otro servicio sanitario; ...

21) Programar planes habitacionales del sector público; ...

25) Intervenir en la formulación y ejecución de la política sanitaria provincial;

26) 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; lo relativo a la elaboración, distribución y uso de insecticidas y plaguicidas en coordinación con los organismos pertinentes, artículos de tocador, aguas minerales y del material e instrumental de aplicación; ...

Por su parte, compete al Ministerio de Hacienda, Obra y Servicios Públicos, entre otros temas:

Art. 20 ...

21) 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;

22) Intervenir en la ejecución de los planes viales y en todo lo relativo a las relaciones con los programas y ejecuciones de vialidad nacional;

23) Intervenir en la ejecución de los planes de explotación de servicios de obras sanitarias y de agua potable de jurisdicción provincial; ...

Subsecretaría de Ecología

No obstante la dispersión de competencias que mantiene la ley de Ministerio comentada, se observa en su texto una tendencia a concentrar algunas funciones de naturaleza ambiental en un organismo.

Como ya se expresara en el apartado "Administración Nacional", no hay una fórmula institucional válida en materia ambiental.

La solución es buscar una alternativa que compatibilice la naturaleza transectorial del ambiente y la descentralización administrativa en la gestión, con la planificación y promoción legislativa centralizada.

Debe buscarse, a su vez, una coordinación de todos los sectores públicos con competencias ambientales.

En la nota de elevación del Proyecto de Ley de Ministerios, se expresa la necesidad de jerarquizar importantes áreas de gobierno, con dependencia directa del Poder Ejecutivo, entre otras la Subsecretaría de Ecología.

La nota dice que: "... se creyó conveniente crear la Subsecretaría de Ecología a los efectos de planificar desde el gobierno las medidas que amparen los intereses colectivos, ..."

No obstante la amplitud de funciones conferidas resultaría conveniente resolver, mas claramente el ámbito de competencia de la misma, compatibilizando sus funciones con las restantes áreas de gobierno, reafirmando la necesidad de contar con

un organismo ambiental que planifique, coordine y controle.

El artículo 24 de la Ley de Ministerios establece que:

Compete a la Subsecretaría de Ecología asistir al gobernador de la Provincia en todo lo relacionado a la preservación del medio ambiente, y en particular:

1) Organizar, ejecutar y fiscalizar la política integral de preservación de los ecosistemas naturales;

2) Intervenir en la creación y mantenimiento de parques provinciales, reservas faunísticas o ecológicas y áreas naturales protegidas;

3) Intervenir en las cuestiones referentes a la conservación, recuperación y utilización racional de los recursos naturales, coordinando su acción con los organismos nacionales y provinciales competentes;

4) Intervenir en la conservación, recuperación y aprovechamiento integral de los bosques y el aumento del patrimonio forestal fomentando la implantación y conservación de viveros.

NOTAS:

- (1) *LA CONSTITUCION REFORMADA, Comentada, interpretada y concordada, Roberto DROMI, Eduardo MENEM, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994*
- (2) *CONSTITUCION ARGENTINA, Comentada y Concordada, Helio Juan ZARINI, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1996, pág. 198*
- (3) *CONSTITUCION ARGENTINA, Comentada y Concordada, Helio Juan ZARINI, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1996, pág. 189.*
- (4) *LA CONSTITUCION REFORMADA, Comentada, interpretada y concordada, Roberto DROMI, Eduardo MENEM, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994, pág. 136).*
- (5) *DIARIO DE SESIONES - Convención Constituyente, pág. 1607.*
- (6) *LA CONSTITUCION REFORMADA, Comentada, interpretada y concordada, Roberto DROMI, Eduardo MENEM, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994, pág. 162.*
- (7) *LOS INTERESES DIFUSOS Y EL DERECHO PROCESAL. DEL AMPARO INDIVIDUAL AL COLECTIVO. MORELLO, Augusto. J.A., 1990 - IV - 46.-*
- (8) *LA CONSTITUCION REFORMADA, Comentada, interpretada y concordada, Roberto DROMI, Eduardo MENEM, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994, pág. 164.*
- (9) *LA CONSTITUCION REFORMADA, Comentada, interpretada y concordada, Roberto DROMI, Eduardo MENEM, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994, pág. 302*
- (10) *TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL, Ramón Martín MATEO, Vol. I, GREFOL S.A., Madrid, 1991, pág. 244*