

Buenos Aires, 2 de marzo de 2000.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Rafael M. Pascual.

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente a efectos de solicitarle, tenga a bien reproducir el proyecto de ley de mi autoría que fuera presentado bajo expediente 6.756-D.-98 –Régimen de Protección Ambiental–, publicado en el Trámite Parlamentario N° 161/98.

Saludo al señor presidente muy atentamente.

Mabel H. Müller.

### **PROYECTO DE LEY**

El Senado y Cámara de Diputados, ...

### **LEY GENERAL DEL AMBIENTE**

Bien jurídicamente protegido

Artículo 1° – Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto regular las condiciones que las distintas actividades antrópicas deben respetar, a fin de preservar y proteger el ambiente, conservar la diversidad biológica, implementar los principios del desarrollo sustentable y mejorar la calidad de vida de la población, en cumplimiento de lo indicado en la Constitución Nacional.

Art. 2° – La política ambiental nacional deberá respetar los siguientes principios:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales;
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras;
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e) Mantener el equilibrio de los sistemas ecológicos;
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional;
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Art. 3° – La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación. Sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

#### Presupuesto mínimo

Art. 4° – De acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, se entiende por presupuesto mínimo, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer un mínimo de protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para asegurar el equilibrio de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

#### Competencia judicial

Art. 5° – La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas.

En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

#### Instrumentos de la política y la gestión ambiental

Art. 6° – Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio.
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

#### Ordenamiento ambiental

Art. 7° – El ordenamiento ambiental, como instrumento de la gestión ambiental, deberá desarrollar la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación, y se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la Ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el que deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

Art. 8° – El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad

- b) La distribución de la población y sus características, social, económica y ecológica;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

#### Evaluación de impacto ambiental

Art. 9° – Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

Art. 10. – Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular, y en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y, emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

Art. 11. – Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a evitar o mitigar los efectos negativos.

#### Educación ambiental

Art. 12. – La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

Art. 13. – La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización, que como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas, y experiencias educativas deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

Las autoridades competentes deberán coordinar con los Consejos Federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículum a través de las normas pertinentes.

#### Información ambiental

Art. 14. – Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información referida a las actividades que desarrollan y sean susceptibles de provocar

efectos significativos sobre el ambiente. Todo habitante tiene el derecho de acceder a dicha información.

Art. 15. – Las autoridades competentes deberán desarrollar un sistema nacional integrado que centralice los datos significativos y relevantes y evalúe la información ambiental, asimismo, establecerán los mecanismos necesarios para su instrumentación efectiva a través del COFEMA.

#### Participación ciudadana

Art. 16. – Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

Art. 17. – Las autoridades competentes deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como distancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que generen efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes.

Art. 18. – La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

#### Seguro ambiental y fondo de restauración

Art. 19. – Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

#### Sistema Federal Ambiental

Art. 20. – Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Art. 21. – En caso de conflicto en la determinación cuantitativa y cualitativa del alcance de las normas de presupuestos mínimos, deberá aplicarse la concertación interjurisdiccional de conformidad con el procedimiento establecido en la presente ley. Cuando se suscite un conflicto que dificulte o imposibilite la aplicación de una norma de presupuesto mínimo o las normas complementarias provinciales, la Nación y las provincias podrán acceder a un procedimiento voluntario de consulta ante el COFEMA. A los efectos de esta instancia, las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, podrán elevar al COFEMA una solicitud requiriendo que éste se constituya en ámbito voluntario de resolución de conflictos.

Art. 22. – Los acuerdos alcanzados en el ámbito del COFEMA deberán ser suscritos por las partes y homologados por la asamblea de COFEMA. Todo acuerdo homologado obligará a las partes, quienes deberán observarlo y hacerlo cumplir con fuerza de ley. Ante el incumplimiento de una de las partes la otra podrá recurrir a la justicia a los fines de su ejecución.

Art. 23. – Con el objeto de contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 2° del Acta Constitutiva del COFEMA y en cumplimiento del compromiso asumido por el Estado nacional en el punto VII del Pacto Federal Ambiental, el Poder Ejecutivo para lograr la operatividad del Sistema Federal Ambiental deberá programar anualmente para su incorporación en el presupuesto de gastos y recursos de la Nación las partidas necesarias para el sostenimiento administrativo del Consejo Federal de Medio Ambiente.

Art. 24. – El Poder Ejecutivo propondrá a la asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente, el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

Art. 25. – El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación, en coincidencia con la apertura del período de sesiones ordinarias. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo, ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

#### Ratificación de acuerdos federales

Art. 26. – Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo I.

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

#### Autogestión

Art. 27. – Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a la instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas, la implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental y la adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente, acreditados y autorizados.

#### Daño ambiental

Art. 28. – El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectivo. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que

modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Art. 29. – El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación.

Art. 30. – La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.

Art. 31. – Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal, asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que lo, obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Art. 32. – Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se hará extensiva a sus autoridades y profesionales en la medida de su participación.

Art. 33. – La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes, siempre y cuando sea en interés público.

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida preparatoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

Art. 34. – Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.  
La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

#### Del Fondo de Compensación Ambiental

Art. 35. – Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales, asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los ecosistemas o el ambiente. La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

Art. 36. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.  
Mabel H. Müller.

#### Anexo I

#### ACTA CONSTITUTIVA DEL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE

Las altas partes signatarias

DECLARAN:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio depende la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.

Que la difusión de tecnologías, apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los Estados signatarios acuerdan lo siguiente:

#### Creación, objeto y constitución

Artículo 1° – Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Art. 2° – El COFEMA tendrá los siguientes objetivos:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.
5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.
6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.
7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.
8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.
9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.
11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

Art. 3° – El COFEMA será una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el gobierno federal y las provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 4° – Los Estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el Estado miembro o la secretaría ejecutiva.

Composición del COFEMA

Art. 5° – El COFEMA estará integrado por la asamblea, la secretaría ejecutiva y la secretaría administrativa.

De la asamblea

Art. 6° – La asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir. Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento Ejecutivo de los Estados miembros.

Art. 7° – La asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima asamblea ordinaria.



Art. 8° – Las asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la secretaría ejecutiva.

Art. 9° – La asamblea se expedirá en forma de:

a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los Estados miembros;

b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los Estados miembros.

Atribución de la asamblea

Art. 10. – Serán atribuciones de la asamblea:

a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo;

b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°;

c) Proponer los aportes que deberán realizar los Estados miembros para el sostenimiento del organismo;

d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Consejo que deberá presentar la secretaría ejecutiva;

e) Dictar las normas para la designación del personal;

f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines;

g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la secretaría ejecutiva y que será difundido en los estados miembros;

h) Evaluar la gestión de la secretaría ejecutiva.

Quórum y votación

Art. 11. – La asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

Art. 12 – Cada miembro de la asamblea tendrá derecho a un voto.

Art. 13. – Las decisiones de la asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

Art. 14. – La secretaría ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Art. 15. – La secretaría ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

Art. 16. – La secretaría ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

Art. 17. – La secretaría ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los Estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

#### De la secretaría administrativa

Art. 18. – La secretaria administrativa será designada y organizada por la asamblea ordinaria.

Art. 19. – Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.  
Disposiciones complementarias

Art. 20. – El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales.

No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

Art. 21. – La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

Art. 22. – Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la secretaría administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

Art. 23. – La sede del COFEMA estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la asamblea.

Art. 24. - Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los Estados miembros.

Art. 25. – El presente acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del COFEMA con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente de la asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

#### Disposiciones transitorias

Art. 26. – La secretaria administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la provincia de La Rioja.

Art. 27. – El COFEMA comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo, o han adherido, al menos siete jurisdicciones, o después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

Art. 28. – Los firmantes de la presente acta, quienes actúan ad referendum de los poderes provinciales representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, provincia de Buenos Aires: arquitecta Julia Mercedes Corpacci, directora de Medio Ambiente, provincia de Catamarca; ingeniero Daniel Esteban Di Giusto,

subsecretario de Gestión Ambiental, provincia de Córdoba; señor Emilio Eduardo Díaz, subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, provincia de Formosa; arquitecto Mauro Nicolás Bazán, director general de Gestión Ambiental, provincia de La Rioja; arquitecto Ricardo Jilek, director general de Medio Ambiente, provincia de Mendoza; licenciado Alberto Morán, subsecretario de Medio Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; licenciada Janette S. de Yankelevich, directora general de Gestión Ambiental, provincia del Neuquén; arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, provincia de Salta; licenciado Federico Ozolla, asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, provincia de San Juan; ingeniero Jorge Alberto Hammerly, director general de Saneamiento Ambiental; ingeniero Julio Oscar Graieb, director general de Saneamiento Ambiental, provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus efectos en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

## Anexo II

### PACTO FEDERAL AMBIENTAL

En la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del señor presidente de la Nación, doctor Carlos Saúl Menem, señor ministro del Interior, doctor Gustavo Beliz, la señora secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

Las autoridades signatarias

DECLARAN:

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

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

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

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

I. – El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo acuerdos marcos entre los Estados federales y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.

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

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

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

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

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

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

Mabel H. Müller.

## **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

La situación jurídica respecto de los temas ambientales, sin dudas, tomó una relevancia significativa a partir de la reforma constitucional de 1994, debido a que su antecesora, no preveía los aspectos que se refieren a la preservación y conservación del ambiente y sus recursos.

Los constituyentes introdujeron el artículo ambiental en el nuevo texto, y procuraron establecer los principios sustanciales que determinaran no sólo una regulación específica respecto de las actividades de incidencia ambiental, sino también, la necesidad de encaminarlos hacia la implementación del desarrollo sustentable.

La materia ambiental se encuentra tratada en el capítulo de “Derechos y garantías” y detalla entre otras cosas el derecho a tener “...un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...”, el cual nos permitirá aumentar las posibilidades individuales y colectivas de mejorar nuestra calidad de vida, la de las generaciones presentes y futuras así como preservar nuestro medio ambiente y los recursos naturales.

En este sentido, se ha modificado la relación entre los estados provinciales y la Nación. Antes de la reforma constitucional de 1994, existían en la doctrina jurídica dos posiciones respecto a los poderes y competencias provinciales: una sostenía que la materia ambiental, por no encontrarse entre los poderes delegados por las provincias a la Nación, era una facultad reservada exclusivamente a las provincias, posición que se enmarca en una profunda convicción federal, la otra, sostenía que los poderes en la materia eran considerados facultades concurrentes entre ambos estratos, Nación y provincias.

Los constituyentes han adoptado como alternativa para la protección ambiental la coordinación entre los poderes concurrentes de los dos niveles de gobierno, pero con un complejo sistema, único en el texto constitucional, por el cual le corresponde a la Nación fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, complementarlos. En especial, la Constitución habla de normas de presupuestos mínimos, por lo que deberán sancionarse leyes, y también, decretos reglamentarios de presupuestos mínimos.

El artículo 41 de la Constitución Nacional plantea una serie de premisas que estructuran un sistema jurídico ambiental distinto, en cuanto a la regulación de las actividades que

tienen incidencia ambiental. Este sistema es integral, tiende a llenar los vacíos jurídicos preexistentes, y principalmente, deberá tener la capacidad de resolver los inconvenientes que las normas vigentes presentan en cuanto a la aplicabilidad y respeto del sistema federal de gobierno.

La Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, ha llevado a cabo un proceso de interpretación y de definiciones en cuanto a los alcances del artículo constitucional, no sólo con el Poder Ejecutivo nacional, sino que también, con las autoridades provinciales, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Además, se sumaron a este proceso otros sectores, como el empresario, organizaciones no gubernamentales y especialistas en derecho constitucional. Una característica inicial fue que existió una gran dificultad en la conceptualización del “nuevo sistema jurídico ambiental”, dado que, como ya se ha dicho, no existen antecedentes en el país, ello, significa que los legisladores deben interpretar, en cada tema, el alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental, en cada circunstancia de tiempo y espacio.

Las opiniones y aportes que se integraron, luego de la realización de diferentes encuentros, indicaron la necesidad de sancionar una ley general del ambiente, que deberá interpretar en forma general los artículos 41, 43 y 124 de la Constitución, determinar los objetivos ambientales a largo plazo y marcar las políticas sustanciales que nos integren en el camino del desarrollo sustentable, y también, un conjunto de leyes particulares o sectoriales que determinen las pautas o presupuestos mínimos comunes y uniformes de protección ambiental en cada tema que lo requiera. Estas leyes deberán ser complementadas por las leyes provinciales que establecerán los aspectos particulares adaptados a la realidad local y regional.

Debo destacar, en particular, dos organismos que sumaron su esfuerzo y el aporte concreto a este proyecto de ley que estamos presentando para su tratamiento legislativo: el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS) y la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA).

El CEADS entregó en el seno de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, en junio del corriente año, un documento por demás importante, que denominó “Recomendaciones para una Ley Básica del Ambiente”, y en el cual se sintetiza el trabajo realizado, a lo largo de dos años, juntamente con distintos sectores empresarios y organismos del sector público. En él, se especifican los lineamientos principales que debería contener la norma que interprete el artículo ambiental de la Constitución Nacional.

Por su parte la FACA remitió, en forma directa, un proyecto de ley denominado de “Contenidos Mínimos”, que he considerado en especial, ya que ha sido utilizado como base fundamental del proyecto de ley general del ambiente definitivo. Asimismo, deseo destacar el asesoramiento jurídico brindado por los Integrantes de la Comisión de Derecho Ambiental del citado organismo, sin el cual, no hubiera sido posible llegar a concretar esta norma, que considero fundamental para la constitución del nuevo sistema jurídico ambiental de la Argentina.

Asimismo, la sanción de una Ley General del Ambiente se considera de fundamental importancia porque permitirá diseñar el sistema político y jurídico para la administración del ambiente de nivel nacional, como también, definir y determinar los alcances de los presupuestos mínimos, definir los instrumentos para la gestión ambiental y la promoción del desarrollo sustentable.

El proyecto de ley que estamos proponiendo contempla además la integración de un Sistema Ambiental Federal, a partir del reconocimiento del Consejo Federal de Medio

Ambiente, como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina y la asignación de funciones específicas para el logro de los compromisos asumidos en el Pacto Federal Ambiental por el Estado nacional y las provincias.

Cualquier intento de establecer, en nuestro país, un régimen integral para el ambiente pasa necesariamente por el reconocimiento del reparto constitucional de competencias. El poder de los estados provinciales es tan amplio, que al discutirse la posibilidad de un Código Ambiental para América Latina, en la XXVI Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, reunida en Buenos Aires el 16 de mayo de 1987, se advirtió que la Argentina a través de su gobierno central no podía adoptarlo por no tener competencia al efecto, debiendo requerirse la adopción por los 24 Estados miembros. El doctor Guillermo Cano ha señalado que en la Argentina el dominio público eminente de los recursos naturales pertenece a las provincias, y con él, el poder de legislarlo y administrarlo, y el ejercer el poder de policía cuando su propiedad civil (o minera), o el derecho a usarlos, ha sido atribuido a particulares. Esta afirmación admite una sola excepción: la jurisdicción sobre la navegación fluvial internacional o interprovincial. Al ejercer la facultad que la Constitución Nacional atribuye al Congreso de dictar, entre otros, los códigos Civil y de Minería, este último ha legislado sobre la propiedad y los usos privados del suelo y de las minas, pero manteniendo las provincias la facultad de ejercer el poder de policía.

Para cumplir con los objetivos cometidos de la política ambiental, las provincias de nuestro país han producido avances que revisten suma importancia y han procedido a reformular sus instituciones para posibilitar un adecuado ejercicio de las nuevas funciones del poder. Así, se han constituido carteras ministeriales especializadas (ley 5.487, Mendoza), sancionando leyes para la preservación del ambiente (ley 7.343, Córdoba, 5.961, Mendoza, 55, Tierra del Fuego) o de algunos de sus recursos (ley 5.824, San Juan), regulando la evaluación de impacto ambiental (ley 2.342, Río Negro; decreto 3.290/90, Córdoba), consagrado, la protección jurisdiccional de los intereses difusos (ley 6.006, San Juan, ley 10.000, Santa Fe) e incluso, instituido el Defensor del Pueblo como en los países nórdicos.

En este sentido, en el proceso de reforma constitucional y en las nuevas Constituciones provinciales se ha reconocido, explícitamente, el derecho a la preservación del ambiente y consagrado su protección como objetivo del estado. Pero este ejercicio del federalismo impuso la necesidad de contar con nivel alternativo de coordinación de las políticas ambientales, ya que, el ambiente no permite acciones aisladas. Ningún estado provincial puede aspirar a proporcionar a sus habitantes condiciones adecuadas para el desarrollo de sus actividades en forma insular o independiente de las otras.

En este sentido; las provincias iniciaron un proceso de integración federal que las llevaron a suscribir, el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), con el objeto esencial de constituir un organismo permanente para la concertación y elaboración de las políticas ambientales entre los Estados miembros.

Respecto de la importancia de los acuerdos interjurisdiccionales, el doctor Pedro Frías señala los siguientes aspectos:

1. Los convenios interjurisdiccionales son el instrumento más rico de reasignación de funciones para conformarla a magnitudes mayores o lograr la integración de las competencias.
2. Es el instrumento sistémico que concilia la unidad en la diversidad.
3. Crean un sistema modular de relaciones en la sociedad, en el poder superando el inmovilismo normativo fundamental.

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

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

Con respecto al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), es importante destacar que se ha estado desarrollando un largo proceso de ratificaciones legislativas por parte de las provincias, por lo que, en la actualidad, ese organismo está efectivamente constituida. Más aún, el Estado nacional, representado por el Poder Ejecutivo, a través de la suscripción del Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993, formalizó el reconocimiento institucional del COFEMA, designando a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable como su representante ante el mismo. Si definimos la Gestión Ambiental como el proceso integrado de acciones para la administración y manejo de un sistema que nos permite obtener resultados enmarcados en los principios del desarrollo sustentable, debemos asimismo contemplar cuáles son aquellos instrumentos necesarios para su implementación.

Si bien, este proyecto está referido a la gestión ambiental del sector público, el concepto puede ser aplicado en cualquier escala en toda circunstancia de tiempo y espacio, tanto para la acción particular de un individuo, la de una comunidad, o para la acción global que pueda realizar la humanidad para transformar la crisis actual.

En particular, se han contemplado seis instrumentos básicos que deben ser tenidos en cuenta en la generación de la política y gestión ambiental: el ordenamiento ambiental, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen de promoción del desarrollo sustentable. Sin lugar a dudas, el equilibrado desarrollo de estos instrumentos, la integración de los mismos y su implementación adecuada, y en relación con nuestras realidades nos permitirán revertir los problemas que generan la crisis ambiental actual, y encaminarnos a una sustentabilidad económica, social y ecológica, que necesitamos en forma inminente.

El Programa 21, documento central suscrito por nuestro país, y que fueron aprobado en la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD '92), llevada a cabo en Brasil, en 1992, incluye un total de 40 capítulos, en 4 secciones, y aborda temas que se relacionan con la dimensión social y económica, asimismo, temas sustanciales como la preservación, el ordenamiento y la administración de los recursos ambientales. Respecto a los temas relacionados con la educación marca tres aspectos principales como prioritarios para desarrollar:

- a) La reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible;
- b) El aumento de la conciencia pública respecto a los temas ambientales;
- c) El fomento de la capacitación.

La población y en especial los jóvenes se interesan profundamente por los cambios en el ambiente y por el mundo que van a heredar. Es necesaria una transformación fundamental del proceso de desarrollo en todos los niveles, desde el comportamiento individual hasta las relaciones económicas internacionales. Por lo que, en este proyecto de ley hemos incluido un capítulo destinado a la necesidad de implementar programas de educación ambiental en los sistemas formal y no formal, a través de la coordinación, el consenso y el debate en el seno de los consejos federales de Medio Ambiente y de Cultura y Educación.

Como ha señalado Juan Pablo II en su encíclica Centesimus Annus, es deber del Estado proveer a la defensa de los bienes colectivos como son el ambiente natural y el ambiente

humano, cuya salvaguarda no puede estar asegurada por los simples mecanismos de mercado.

Es a partir de 1994, cuando el nuevo texto constitucional, en su artículo 41, abre las puertas para lo que se considera quizás la máxima protección que puede preverse jurídicamente para los bienes colectivos: la obligación de reparar el daño ambiental colectivo que, en la actualidad, no posee regulación específica. A partir de esto, seguramente, habrá que avanzar sobre aquellos problemas que afectan a toda una comunidad, privilegiar las medidas preventivas y correctivas de las causas de contaminación y no sólo indemnizar los efectos dañinos. El derecho de daños, en materia ambiental, como en otras materias, deberá también ser preventivo, dado que, como sostiene Mosset Iturraspe, el derecho de daños ambientales no lo sufre una persona, sino un ecosistema, la naturaleza.

Hay daño colectivo cuando se lesiona un interés de esa naturaleza, o sea colectivo, daño que tiene plena autonomía, y puede o no concurrir con los daños individuales, lo que revela una realidad grupal que puede ser diferente a la individual.

Hay un fallo muy reciente, ejemplar, de la Cámara Civil y Comercial de Azul, Sala II, 22-10-96 “Municipalidad de Tandil c/Transportes La Estrella s/Daños”, que expresa:

“Hay daño colectivo cuando se lesiona un interés difuso, que afecta a toda la comunidad, que tiene autonomía y puede o no concurrir con los daños individuales, lo que revela una realidad grupal, siendo dicho interés público de su titular, la comunidad y el legitimado el Estado, quien ejerce el rol de demandante.”

La regla jurídica que se impone en el presente proyecto, de responsabilidad objetiva por daño ambiental, es la contracara necesaria a la externalización de los costos ambientales, de manera tal que una vez que se dé inicio a la aplicación del régimen de responsabilidad civil, deberá generarse el proceso que llamamos internalización de dichas externalidades, es decir de los costos ambientales, anteriormente no incluidos en el cálculo de precios y costos.

En el capítulo de daño ambiental que proponemos, tanto como resultado de hechos como de actos jurídicos, se establece la regla general de la responsabilidad ambiental, estableciendo que será objetivo, es decir independiente de la culpa de quien la cause. Y por ello, la “pena” será la restauración del ambiente dañado, salvo en casos excepcionales en que podrá autorizarse el pago de una indemnización sustitutiva, destinada a conformar un fondo de compensación ambiental.

Es sabido que los regímenes de responsabilidad administrativa, civil o penal, son independientes, esto significa que puede incurrirse en un tipo de responsabilidad y no en otra. Pero aquí se introduce una innovación, de utilidad a los efectos de la producción de la prueba, dado que en caso de configurarse infracción administrativa el proyecto establece que se presume la responsabilidad civil, salvo prueba en contrario, en caso de que se haya determinado previamente la administrativa.

Por otra parte, se consagra la regla de la solidaridad en materia de responsabilidad derivada de dos o más causantes del daño, de manera tal de privilegiar en el tratamiento, legislativo a la víctima, que es la sociedad, por sobre el responsable.

En concordancia con lo que siempre hemos sostenido, se establece que la justicia competente para el juzgamiento de los ilícitos ambientales civiles, no es otra que la justicia ordinaria, procurando se revierta la actual e injustificada tendencia de federalizar el tratamiento de los ilícitos ambientales. En ese mismo sentido, se establecen ciertas disposiciones que facilitan la tarea judicial, y le otorgan al juez, conductor del proceso, un rol más activo que el que posee en el proceso civil ordinario, siempre con la mira puesta en que el objeto del proceso es de interés general, se están protegiendo bienes públicos.



Por último, es de destacar que se otorga a la sentencia que recaiga en procesos de daño ambiental colectivo, el carácter de efecto para todos los hombres, o sea erga omnes a excepción de que el reclamo fuera rechazado por deficiencias probatorias durante el proceso, cuestión bastante habitual en los procesos ambientales, dado el desigual avance científico que se ha dado en la materia, la inexperiencia de los auxiliares de la justicia, y aun de los propios funcionarios judiciales.

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

—A las comisiones de Recursos Naturales..., de Legislación General y de Justicia.