

EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL: RELACIONES, CONFLICTOS Y PROCESOS EN CURSO ¹

THE ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM: RELATIONSHIPS, CONFLICTS AND ONGOING PROCESSES

Por Marta Susana Juliá (*)

Valeria Bizarro (**)

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo analizar y describir el sistema jurídico ambiental en la Argentina, en particular, las principales relaciones, conflictos y procesos en curso. Partiendo de una visión sistémica se identifican las principales relaciones e interrelaciones, las vinculaciones con las políticas formuladas y los sectores institucionales que ejecutan dichas políticas. Las acciones e interacciones que se producen demandan describir los procesos que se encuentran en curso, los cuales se vienen desarrollando desde la reforma constitucional de 1994 donde se inserta un nuevo orden jurídico ambiental, que permite analizar las nuevas normativas, los mecanismos jurídicos y administrativos que se están implementando, destacar los principales cambios operados en el sistema y los que se encuentran aún en desarrollo. Todo ello se expresa en múltiples situaciones que generan conflictos de distinto tipo: normativos, institucionales, jurídicos y administrativos manifestándose en el propio sistema. Asimismo, nos proponemos analizar y describir el rol de la administración pública tanto en la ejecución de las políticas y normas, como en la interpretación y aplicación de las normas en el sistema, observando los procesos que promueven e impactan.

PALABRAS CLAVES: Derecho ambiental – Sistema jurídico – Procesos

ABSTRACT: The purpose of this article is to describe and analyze the environmental legal system in Argentina: the main relationships, conflicts and ongoing processes. Using a systemic vision, the main relationships and interrelationships observed in the system, the linkages with the policies formulated and the institutional sectors that implement the policies are identified. The actions and interactions that occur demand to describe the processes that are underway, since they have been developing since the constitutional reform of 1994 where a new environmental legal order is inserted, which allows analyzing the new regulations, the legal and administrative mechanisms that are being implemented and highlighting the main changes operated in the system and those that are in progress.

All this is expressed in multiple situations that generate conflicts of different types of normative, institutional, legal and administrative manifesting themselves in the system. Likewise, describe and

¹ Artículo recibido el 21 mayo de julio de 2023 y aprobado para su publicación el 14 de julio de 2023.

(*) Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente titular de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales UNSL Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales UNC-CONICET. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba. Docente en posgrado de diversas universidades del país.

(**) Abogada, egresada sobresaliente con Mención de Honor por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Doctoranda en Administración y Política Pública en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-UNC). Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (FD-UNC). Becaria Doctoral de CONICET con lugar de trabajo en Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS), CONICET - UNC. Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Córdoba. valeriabizarro1@gmail.com / valeriabizarro@conicet.gov.ar.

analyze the role of public administration both in the execution of policies and standards, and in the interpretation and application of norms in the system, observing the processes that promote and impact.

KEY WORDS: Environmental law - Legal system - Processes



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.

© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023\(10\)06](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023(10)06)

Introducción

El análisis de nuestro sistema jurídico, político e institucional debe realizarse desde una postura sistémica, que comprenda las acciones, interacciones, relaciones, impactos, modificaciones y cambios que se van operando en la complejidad de su funcionamiento y dinámica. Cuando hablamos de análisis desde el sistema jurídico ambiental hacemos referencia a la actividad teórica que nos permite reconstruir y describir la estructura jurídico ambiental de acuerdo a la forma en que observamos el sistema argentino y en función de la problemática ambiental².

Partimos de la utilización del término holístico, el que proviene de la etapa interpretativa u holográfica de la ecología, como disciplina de síntesis. La ecología aspiró a constituirse en una disciplina puente entre otras ramas de las ciencias naturales. De ahí que el carácter holográfico u holístico, en el sentido de integrar partes interactuantes a una totalidad global, se usa para referir a la dinámica de la realidad social, donde actúan las distintas normas. De esta forma, se observa que cada situación da origen a múltiples relaciones y por tanto participan en distintos órdenes, instituciones y regulaciones, ocasionando un sinnúmero de hechos y actividades a tener en cuenta³.

El análisis y estudio del derecho requiere que sea reconstruido en términos de la noción de sistema. En este contexto, se suelen configurar dos tipos de análisis; los análisis estáticos y los análisis dinámicos del derecho⁴. En particular, el análisis de la cuestión ambiental, la variedad de temáticas que involucra, las conceptualizaciones que suponen, hacen que la problemática ambiental desde el derecho plantee un análisis dinámico que excede ampliamente lo normativo y demanden la consolidación de una perspectiva que considere los contextos en que se desarrollan las situaciones objeto de análisis.

Otro aspecto que atraviesa el análisis del sistema es la complejidad. Ahora bien, nos preguntamos ¿qué es algo complejo? Es algo, podríamos decir, que no se descifra y que no se comprende fácilmente. Algo que tiene muchos componentes. Debemos observar y comprender las cosas complejas de una manera diferente. A primera vista es un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados, que presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Siguiendo a Edgar Morin, podemos expresar que la complejidad

² JULIÁ, Marta S. *La gestión ambiental del río Suquía en el trayecto de la ciudad de Córdoba*. Tesis doctoral, inédita. 2005.

³ HURREL, Julio Alberto "La ecología como ciencia" en ZEBALLOS DE SISTO, María Cristina (comp.) *Sociedades humanas y equilibrio ecológico*. Letrabuena, Buenos Aires, 1992, p. 49-65.

⁴ CALVO SOLER, Raúl. *Uso de normas jurídicas y toma de decisiones*. Gedisa, Barcelona, 2003, 146

representa el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, de la ambigüedad, de la incertidumbre⁵.

En tal sentido, expresa Morin “la dificultad es que debe afrontar lo entramado (el juego infinito de inter-retroacciones) la solidaridad de los fenómenos entre sí, la bruma, la incertidumbre, la contradicción”. Así, propone el autor que habría que sustituir el paradigma de disyunción/reducción/unidimensionalización por un paradigma de distinción/conjunción que permita distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir⁶.

En su secuencia de profundización sobre el fenómeno de la complejidad nos dice “(...) aún estamos ciegos al problema de la complejidad, estamos en una etapa bárbara del pensamiento. Solo el pensamiento complejo nos permitirá civilizar nuestro conocimiento. El pensamiento complejo no es el pensamiento omnisciente. Por el contrario, es el pensamiento que sabe que es local, ubicado en el tiempo y en un momento. No es un pensamiento completo, siempre hay incertidumbre. Debemos aprender a vivir con la incertidumbre”⁷.

Tener conciencia de la existencia de la complejidad nos permite considerar que los problemas que estudiamos no son lineales, que no tienen una sola o simple explicación. La complejidad es un concepto que debe estar presente en los estudios e investigaciones sociales actuales, y particularmente en el abordaje de las problemáticas ambientales, que ya son definidas como problemáticas complejas. La percepción de dicha complejidad abre las puertas al conocimiento ante lo caótico, el azar, lo diferente, etc.

La idea de complejidad debe estar presente en el análisis del sistema jurídico, político e institucional que realizamos, ya sea sobre lo que sucede internamente con el sistema como en sus relaciones, acciones e interacciones con las situaciones que ocurren en los territorios.

1. El nuevo orden ambiental como proceso y expresión en el sistema

⁵ MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, 6ª edición, Barcelona, 2003.

⁶ MORIN, Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Nueva Visión, Buenos Aires, 2001.

⁷ MORIN, Op.cit.

El nuevo orden jurídico ambiental que instaura la reforma constitucional puede ser definido como un proceso que se inicia con la definición ambiental en el sistema establecida en el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) y que permanece en una dinámica de cambio que se mantiene en el tiempo desde y con la incorporación de las leyes de presupuestos mínimos ambientales desde 2002 hasta la actualidad (con un conjunto de 12 leyes de diferentes temáticas ordenadas a partir de la ley general o marco, Ley 25675). A partir de la reforma constitucional de 1994, y con la recepción del artículo 41, queda consagrado el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Entre otras disposiciones, la CN incorpora el concepto de desarrollo sostenible. La convención constituyente adopta un concepto nuevo y globalizador como es el de “ambiente”, entendido como el entorno en el que se vive y en el que desarrollamos todas nuestras actividades, e interactuamos con otros componentes. Se considera al ambiente como un sistema complejo en el que interactúan y se interrelacionan de manera condicionada los distintos elementos que lo componen, entre ellos los recursos naturales, el hombre que los transforma, los recursos culturales que resultan de esa transformación, y finalmente los residuos que en consecuencia se generan⁸.

El nuevo artículo 41 está dividido en tres párrafos. Comienza disponiendo:

“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”.

En el primer párrafo, la convención dispone dos adjetivos para el ambiente: sano y equilibrado. Ambos contribuyen a definir las características que éste debe necesariamente tener para proporcionar una adecuada calidad de vida. La primera de las características, “sano”, es amplia e implica mucho más que la preservación o no contaminación de los elementos que componen el ambiente. La segunda, “equilibrado”, apunta a la protección del ambiente y su conservación, al mismo tiempo que el ser humano pueda satisfacer sus necesidades y desarrollarse. El artículo 41 no sólo consagra el derecho, sino también el correlativo deber de preservarlo. La reforma introduce entonces la obligación de reparar el

⁸ NONNA, Silvia. “La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”. *Anales De La Facultad De Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, (47), 2017.

daño causado como una prioridad, entendida como la restauración del ambiente a su anterior estado. Se destaca también que la CN jerarquiza el concepto de *desarrollo sostenible*, cuando dispone que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin perjudicar las de las generaciones futuras⁹.

“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”.

En el segundo párrafo se establece la obligación por parte de las autoridades de proveer a la protección del derecho a vivir en un ambiente sano, como así también, se les impone el deber de propiciar un uso racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la biodiversidad, desarrollando estrategias e implementando políticas a través de una adecuada planificación y programación que evite la sobre explotación, con criterios de razonabilidad, eficiencia y producción limpia. La última parte de este párrafo resulta fundamental. Impone a las autoridades la obligación de proveer a la información y educación ambientales, pilares de la estructura democrática que garantizan la participación y el compromiso ciudadano. La amplitud del mandato constitucional se proyecta en dos direcciones: de forma horizontal, respecto de aquellas autoridades a las que se les distribuyen las funciones sobre un conflicto o una problemática ambiental dentro de un mismo orden; y de forma vertical, puesto que los conflictos ambientales se extienden sobre sistemas ecológicos que, por su extensión, muchas veces no siguen la lógica de las fronteras jurisdiccionales, haciendo necesario pensar en fórmulas de participación de las diferentes autoridades. Así, la integración cobra nuevos perfiles, sobre todo en esquemas federales, con divisiones institucionales múltiples¹⁰. En este punto, la convención constituyente ha consagrado, con la reforma, nuevas reglas de concertación. Así, “tendremos un sistema global ambiental nuevo, con mecanismos de integración especiales, tanto de legislación, de administración como de resolución judicial de conflictos”¹¹

Termina el artículo 41 diciendo:

⁹ BIZARRO, Valeria y GERBALDO, María Victoria. “La coordinación intergubernamental en materia ambiental en el sistema federal argentino” en BERNAL, Marcelo (Dir.). *Un federalismo en pausa: normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, Ed. UNC y EUDEBA, Córdoba, 2020, p. 226-229.

¹⁰BIZARRO, Valeria y GERBALDO, María Victoria. “La coordinación intergubernamental en materia ambiental en el sistema federal argentino” en BERNAL, Marcelo (Dir.). *Un federalismo en pausa: normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, Ed. UNC y EUDEBA, Córdoba, 2020, p. 226-229.

¹¹ ESAÍN, José Alberto. *Competencias ambientales*. Abeledo Perrot, La ley, Buenos Aires, 2008, p. 102.

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

El tercer párrafo dispone un nuevo esquema de distribución de competencias para la protección del ambiente que operó un cambio fundamental en la forma de dividir el poder en nuestro sistema federal. Del texto se desprende que le corresponde a la Nación el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias dictar las normas necesarias para complementarlas. Bidart Campos sostiene que el esquema nuevo de concurrencia significa una separación categórica en dos áreas, lo mínimo y lo máximo. En lo primero, la competencia es federal; en lo otro, provincial. Podrá en lo mínimo dársele a la legislación la forma codificada, o la de una ley marco; y en lo máximo podrán las provincias ampliar y desarrollar para sus respectivas jurisdicciones aquel mínimo legislado por el Congreso¹².

En este nuevo orden en materia ambiental convive lo nuevo y lo viejo, interactuando y modificando el marco normativo vigente y aplicable a las situaciones jurídicas, con una red de regulaciones de características específicas (diversas, difusas en el sistema).

Pensar el sistema jurídico, político e institucional en términos sistémicos (su formato como sistema) y con las características antes descritas, demanda definir qué aspectos lo integran o forman parte, conocer sus partes, las relaciones que se establecen y entre otras particularidades relevantes también debemos establecer los distintos tipos de representaciones que realizamos:

- a) La representación normativa, definiendo los límites temporales y espaciales en tanto nos permita conocer qué normas integran el sistema y qué pretendemos observar. Muchas veces se hace referencia a las normas vigentes y aplicables.
- b) La representación de la política en el sistema, la cual puede observarse en las políticas *explícitas* o *implícitas* (más complejas para su identificación). A las políticas *explícitas* las consideramos en la formulación normativa (las políticas definidas en las normas), en la ejecución de las políticas (en programas y acciones) y en relación con otras políticas (la coordinación entre áreas de la propia administración nacional, con

¹² BIDART CAMPOS, Germán. “El artículo 41 de la Constitución nacional y el Reparto de Competencias entre el Estado Federal y las Provincias”. *Doctrina Judicial*, 16/07, 1997.

la provincial y la municipal o en instancias de coordinación como los Consejos Federales).

- c) La representación institucional la podemos encontrar en las modalidades de ejecución de las políticas, las áreas asignadas para atender los problemas derivados, las normas a través de las instituciones o espacios administrativos encargados de ejecutarlas y otros espacios asociados.

Las relaciones que se producen entre las normativas al interior del sistema se pueden observar a través de la interacción entre lo viejo y lo nuevo (que se manifiesta en la interpretación y aplicación de las leyes a situaciones y problemáticas ambientales concretas), como así también, a través de los cambios que se dan por medio de nuevos procesos que se encuentran en desarrollo en el sistema (con la incorporación de leyes de presupuestos mínimos sectoriales se provocan cambios en el sistema) y por otra parte, en los procesos de adaptación de las normativas existentes a los nuevos mínimos que se incorporan (armonización del marco existente a lo nuevo).

Por lo anteriormente mencionado, la descripción y el análisis debe ser necesariamente sistémico y en diversas aproximaciones para observar desde diferentes perspectivas las acciones, interacciones, retroacciones que pueden producirse y empiezan a manifestarse en el sistema (ya que las manifestaciones internas del sistema varían en sus formas y en los momentos que aparecen).

Todo ello se puede describir en una primera aproximación con dinámicas propias dentro del sistema:

2- La convivencia y coexistencia de lo nuevo y lo viejo

Cuando hablamos de la normativa ambiental vigente en Argentina nos encontramos con una mixtura de leyes nuevas y viejas, dictadas en distintos momentos, con objetivos diferentes, regulando en forma amplia o sectorial temáticas asociadas al ambiente, o sus elementos. En este contexto podemos utilizar la clasificación propuesta por Brañes¹³ en virtud de la cual encontramos: 1) normativa propiamente ambiental, que reúne las normas más recientes con el contenido cuyo objeto es ambiental, 2) normas de relevancia ambiental, asociadas a normas de tipo sectorial, que regulan elementos del ambiente,

¹³ BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica. Cautitlán, segunda edición. México, 2000, p. 11.

recursos naturales en una instancia parcial de regulación y 3) normas de relevancia casual cuyo objeto no es ambiental pero que puede tener impacto y/o incidencia en el sistema ambiental.

Estas normativas configuran una verdadera red de regulaciones de distinto tipo: leyes de presupuestos mínimos, leyes especiales y legislación de fondo o común contenida en los códigos si nos enfocamos en realizar el análisis del marco normativo a nivel nacional. A ello deberíamos agregarles las leyes provinciales y ordenanzas municipales clasificándolas de similar manera.

El sistema jurídico ambiental, en estos términos, comprende:

- a) *La legislación propiamente ambiental nacional*: leyes de presupuestos mínimos ambientales (ley marco y leyes sectoriales), aspectos ambientales de la legislación de fondo: código civil, penal, de minería, etc. Las leyes especiales nacionales que son aquellas de relevancia ambiental y otras leyes que pueden ser de relevancia casual.
- b) *La legislación ambiental provincial*: integrada por las leyes provinciales propiamente ambientales: leyes generales, principios rectores ambientales, leyes complementarias a las leyes de presupuestos mínimos; y las leyes de relevancia ambiental provincial que está conformada por leyes provinciales sobre elementos del ambiente, recursos naturales y actividades donde se regulan los aspectos asociados al ambiente. Las leyes provinciales de relevancia casual que puedan identificarse.
- c) *Ordenanzas municipales ambientales* existentes, las ordenanzas que complementan normas de presupuestos mínimos ambientales, las ordenanzas sobre temas ambientales específicos, recursos municipales etc. Y las que se identifiquen como de relevancia casual.

Situación que podemos graficar en la siguiente tabla:

Ilustración 1

| Nivel nacional | Nivel provincial | Nivel municipal |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Legislación propiamente ambiental nacional;• De relevancia ambiental nacional;• De relevancia casual. | <ul style="list-style-type: none">• Legislación propiamente ambiental;• De relevancia ambiental provincial;• De relevancia casual provincial. | <ul style="list-style-type: none">• Legislación propiamente ambiental municipal;• De relevancia ambiental local/municipal;• De relevancia casual local/municipal |

Fuente: elaboración propia.

3. La interacción y modificación del marco normativo

En el caso argentino, el poder legislativo nacional, con la sanción de la denominada Ley General de Ambiente 25675 (en adelante LGA) en el año 2002, adoptó el sistema de ley-marco y leyes sectoriales. El principal motivo es que en materia de protección ambiental el objeto de regulación incluye una variedad de temas enorme, lo que derivará en un abanico de áreas que necesariamente deberán ser abordadas por la disciplina a través de normas sectoriales que específicamente se ocupen de ellas, sin interferir en las restantes y sin considerar los elementos generales de regulación¹⁴.

La horizontalidad o transversalidad propia de la materia, que abarca normas referidas a sistemas ambientales (agua, suelo, atmósfera, flora, fauna, etc.), normas referidas a actividades que se desarrollan con el ambiente como soporte topográfico (agricultura, minería, pesca, ganadería, etc.), y normas referidas a instrumentos de gestión y política ambiental (acceso a la información pública ambiental, evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, etc.), obliga a que exista una reglamentación del derecho fundamental desde una ley que se interponga entre las normas sectoriales y el artículo 41 de la CN, no en jerarquía, sino en contenidos. Es por ello que se torna

¹⁴ ESAÍN, José Alberto. *Competencias ambientales*. Abeledo Perrot, La ley, Buenos Aires, 2008, p. 146.

ineludible contar con una ley que tenga una vocación de generalidad y globalidad, como lo es la LGA¹⁵.

La ley general nacional y las leyes de presupuestos mínimos ambientales sectoriales se van incorporando al sistema y en cada inserción generan cambios, relaciones e interacciones con el resto de la normativa y en el propio sistema demandando cambios en la estructura en los distintos niveles.

Recordemos la definición de presupuesto mínimo contenida en el artículo 6 de la LGA, el cual es definido como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

En tal sentido, si un presupuesto mínimo establece el umbral de cumplimiento y la legislación vigente (especial o de fondo) contiene requisitos inferiores al mínimo, ésta quedará modificada. A su vez a este piso que fija la nueva norma deben adaptarse las normativas provinciales y municipales que deben exigir el mínimo establecido.

Asimismo, los mínimos establecidos en las distintas leyes están vinculados transversalmente y si fueran aplicables varias leyes de presupuestos mínimos debería considerarse la compatibilidad y relación entre las exigencias establecidas.

Por su parte, las leyes propiamente ambientales y la legislación de relevancia ambiental contenida en los códigos de fondo relacionada o vinculada al ambiente, sus elementos, o sus áreas temáticas asociadas, también generan ciertas interacciones entre sí. En qué medida debo aplicar una u otra norma, o bien, cómo se establece la jerarquía entre estas leyes, son interrogantes no definidos aún de manera clara en la interpretación de la normativa ambiental.

Para Silvia Nonna queda así planteado, a nivel doctrinario, un escenario interpretativo disímil en cuanto al alcance de los presupuestos mínimos consagrados y las competencias asignadas a nivel constitucional. Una interpretación sostiene que las provincias pierden sus

¹⁵ BIZARRO, Valeria y GERBALDO, María Victoria. “La coordinación intergubernamental en materia ambiental en el sistema federal argentino” en BERNAL, Marcelo (Dir.). *Un federalismo en pausa: normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, Ed. UNC y EUDEBA, Córdoba, 2020, p. 230.

facultades de dictado de normas ambientales y en este aspecto, de manera extrema, las normas ambientales provinciales vigentes al momento de sanción de la Constitución reformada, habrían perdido tal vigencia, generándose como consecuencia lagunas normativas hasta la sanción de las normas cuya sanción queda exclusivamente reservada al Congreso de la Nación.

Otra interpretación sostiene que, habiendo sido sancionadas por el Congreso de la Nación, las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, se considerarán derogadas aquellas partes de las normas locales que se opongan a la federal, quedando por su parte subsistentes aquellas partes que se consideren complementarias¹⁶.

La legislación especial que conforma un corpus numeroso, que proviene de distintas épocas, dictada con objetivos diferentes y regula temáticas relevantes para el ambiente, aunque en forma sectorial debe interrelacionarse con los mínimos establecidos.

La legislación de relevancia casual dictada sin fines ambientales pero que en su regulación puede tener aplicación a situaciones jurídicas ambientales, tal es el caso de algunas normas civiles, procesales y penales, también se encuentra sujeta en su aplicación a la materia ambiental, a los mínimos dictados. Su relevancia ambiental es “casual”, como dice Rafael Valenzuela, porque operan sobre los asuntos ambientales “sin que estos efectos hayan sido buscados como consecuencias previstas de sus prescripciones normativas”¹⁷.

Un punto no menor a tener en cuenta para el análisis del sistema, es la definición de “lo ambiental” o materia ambiental, considerando que la misma posee un carácter expansivo y una naturaleza intrínsecamente transversal que podría transformarse en una supra materia que comprenda a las demás¹⁸. Es por ello, que de acuerdo con Esaín¹⁹, puede ser entendida y/o definida desde dos elementos: uno objetivo, estático: el medio ambiente, y otro dinámico, funcional: su protección. Son esos dos elementos combinados a partir de una finalidad tuitiva, de protección ambiental, los que hacen surgir el componente ambiental de

¹⁶ NONNA, Silvia (2017) La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 14 / Nº 47 - Impresa

¹⁷ BRAÑES, Raúl. Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano: Su aplicación después de diez años de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001, p. 11.

¹⁸ DÍAZ ARAUJO, Mercedes. El artículo 41 CN.: la jurisdicción local y federal en materia ambiental. La Ley A 1278, 2002.

¹⁹ ESAÍN, José Alberto. Competencias ambientales. Abeledo Perrot, La ley, Buenos Aires, 2008, p. 355-366.

las normas y actos. Tales aspectos deben orientar a quien debe aplicar e interpretar la normativa al caso o problemática concreta, debiendo prevalecer la normativa resultante a partir del ejercicio de la potestad legislativa conferida en el artículo 41 de la CN, con una finalidad tuitiva y protectoria del ambiente y de sus elementos.

4. Los procesos en desarrollo

El proceso de modificación del sistema por adaptación a los mínimos se da en todas las normativas y niveles. Todo el sistema debe adaptarse a los mínimos que van dictándose: los códigos, las leyes especiales, las leyes provinciales, las ordenanzas municipales pensando, en los distintos niveles de nuestro sistema federal.

Cada ley de presupuestos mínimos que se incorpora provoca impactos y cambios en todo el sistema de manera tal que se adecuen a las exigencias establecidas como piso o umbral de protección común.

Existe también un proceso secundario-no menor- que se produce en las reglamentaciones y en las normativas que dictan los poderes ejecutivos: decretos, resoluciones y disposiciones. En este nivel normativo también impactan los mínimos ya que no podrían permanecer vigentes requisitos menores a los establecidos.

Lo podríamos describir como un efecto cascada en cuanto a los distintos sectores del sistema en los que se provocan cambios (leyes, decretos, resoluciones y disposiciones vigentes que no se encuentren en línea con los nuevos mínimos que se incorporan).

Esta descripción hace referencia a los aspectos netamente normativos vinculados al orden jurídico ambiental y las leyes de presupuestos mínimos. Es decir, lo que corresponde a una dimensión normativa que nos permite abordar de qué manera se ha receptado la materia ambiental en los ordenamientos jurídicos de los diferentes niveles de gobierno, y – en definitiva- qué características adopta -en líneas generales- la tutela ambiental en Argentina.

Ilustración 2



Fuente: elaboración propia

Otros posibles procesos y relaciones pueden observarse en los marcos institucionales en cuanto a los deberes de los funcionarios de proveer al derecho establecido en el artículo 41, entre los cuales está el de cumplir con los mínimos exigibles y demás obligaciones ambientales, en una integral interpretación del citado artículo.

Los procesos de complementación que pueden realizar las provincias a las leyes de presupuestos mínimos que conforman mayores exigencias en el ámbito territorial de su jurisdicción. Recordemos que en virtud de la distribución de competencias ambientales de la denominada cláusula ambiental (artículo 41 CN), La Nación pone las bases (los contenidos mínimos) y luego las provincias complementan dichas bases con leyes locales reglamentarias, que atienden las peculiaridades provinciales de la protección ambiental.

Otro proceso puede darse en los mecanismos jurídicos y administrativos que pueden verse impactados en la dinámica de cambio del sistema ante los nuevos mínimos que se establecen. En tal sentido, debemos destacar que en materia administrativa tenemos, por un lado, la competencia en materia de definición de políticas ambientales y, por el otro, la competencia en materia de ejecución administrativa del sistema global normativo ambiental²⁰. Por lo tanto, la legislación en materia de presupuestos mínimos (ley marco y leyes sectoriales) incluirá normas y pautas que aportarán contenidos acerca de

²⁰ ESAÍN, op. Cit. 401.

cómo debe generarse la política ambiental por las autoridades, la que luego subordinará la administración o aplicación de la ordenación planteada.

Por todo lo expuesto, afirmamos que existe un nuevo orden en el sistema, que se desarrolla en un proceso permanente y dinámico que establece exigencias nuevas en materia ambiental donde se incorporan nuevos umbrales de exigencias en la temática.

4.1 El impacto de los procesos normativos

Los procesos normativos descritos a partir de la reforma constitucional y la sanción de las leyes de presupuestos mínimos conforman la formulación y ejecución de la política ambiental nacional que produce numerosos impactos en el sistema.

Teniendo en cuenta que las políticas ambientales se diseñan y formulan en el ámbito legislativo (lo que implica la definición de las temáticas prioritarias y la definición de los mínimos) y luego se ejecutan en el ámbito del poder ejecutivo en los espacios asignados para la ejecución de las políticas ambientales (en el ámbito nacional encontramos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

La formulación de políticas ambientales en las leyes de presupuestos mínimos ha tratado las siguientes temáticas, que hemos distribuido en una primera aproximación con el fin de sistematizarlas en tres ejes temáticos: temas generales —donde consideramos las integrales—; recursos naturales y algunas normativas sectoriales; y gestión de residuos, sustancias y productos —específicas—.

Entre la ley general de ambiente y las leyes de presupuestos mínimos se establece una relación en tanto la interpretación y aplicación de la ley general es preeminente sobre el resto de las leyes de igual categoría. Asimismo, en el análisis de cada ley encontramos referencias a la ley general u otras leyes como la de acceso a la información.

El proceso normativo se inicia en 2002, contando veintiún años de desarrollo a la actualidad, incluyendo doce leyes de presupuestos mínimos con una diversidad de temáticas y problemáticas involucradas. Así, encontramos las siguientes leyes:

- Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios 25612, sancionada y promulgada en el año 2002.
- Ley 25670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBS sancionada y promulgada en el año 2002. Decreto Reglamentario 853 del año 2007.

- Ley General del Ambiente, o ley de política ambiental nacional 25675.
- Ley 25688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, sancionada y promulgada en el año 2002.
- Ley 25831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, sancionada en el año 2003 y promulgada en el año 2004. Decreto Reglamentario 1172 del año 2003. –
- Ley 25916 Integral de Gestión de Residuos Domiciliarios, sancionada y promulgada en el año 2004.
- Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada y promulgada en el año 2007. Decreto Reglamentario 91 del año 2009.
- Ley 26562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema, sancionada y promulgada en el año 2009.
- Ley 26639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario, sancionada y promulgada en el año 2010. Decreto Reglamentario 207 del año 2011.
- Ley 26815 Sistema Federal de Manejo del Fuego, sancionada en el año 2012 y promulgada en el año 2013.
- Ley 27270 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los envases vacíos de fitosanitarios.
- Ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, sancionada y promulgada en 2019.

Las discusiones sobre el impacto en el contexto normativo en primer lugar se producen en el ámbito nacional, en la relación con los códigos de fondo y con las leyes especiales, esta interacción es muy importante frente al análisis de las situaciones jurídicas objeto de análisis.

En el ámbito de cualquier jurisdicción del territorio en que se observe impactan en el sistema normativo de la provincia, en primer término, entrando en colisión con el marco normativo ambiental donde este debe adaptarse al nuevo mínimo. En este nivel se da la interacción con las leyes provinciales ambientales, las leyes provinciales que regulan y administran los recursos naturales y con las leyes provinciales sobre actividades en el territorio. Para luego impactar en el ámbito local si la situación se da en el territorio de un municipio con su propia normativa.

Las relaciones e interacciones en el sistema normativo son verticales, horizontales y transversales generando efectos de distintas características: en la competencia, en las atribuciones, en los alcances y significados, en los límites y restricciones, en los procedimientos y formas de ejecución de las políticas en los territorios.

5. Posibles conflictos y caracterización general

Los principales conflictos que pueden visualizarse en el sistema están vinculados a: 1- conflictos normativos; 2- institucionales; 3- administrativos.

En el caso de los conflictos normativos los podemos observar tal como lo señaláramos en la convivencia de lo nuevo y lo viejo, en la interacción y modificación, en los procesos de implementación de cada ley de presupuesto mínimo que también describimos y el propio impacto. Estos conflictos generan preguntas tales como la jerarquía normativa, la preeminencia en el sistema.

En este sentido se afirma que “en este contexto, resulta fundamental poder evaluar el estado de situación de la normativa vigente, de los presupuestos mínimos en sí mismos, de la normativa provincial y su congruencia con los presupuestos mínimos, de lo regulado y lo que se aplica y cumple. Todo ello a la luz de las normas y de la jurisprudencia”²¹.

Los conflictos institucionales están vinculados a las competencias y atribuciones funcionales y cómo están organizadas las temáticas, problemáticas en la administración de cada jurisdicción, pudiendo presentarse conflictos nación-provincia, provincia-provincia, provincia –municipio, y un sinnúmero de relaciones intergubernamentales propias de nuestro sistema federal. A nivel institucional, este nuevo sistema importa dos niveles de complejidad, al decir de Esain²², una de corte vertical y otra horizontal. La vinculación vertical se deriva del principio de descentralización, propio de nuestro sistema federal de gobierno, a partir del cual se ordena la intervención de cada orden de manera vertical. Frente al complejo normativo ¿cuál será la administración o nivel de gobierno que deba intervenir? ¿La Nación, las provincias, los municipios? O bien, cuándo uno, y cuándo el otro. En tal sentido, los tres órdenes tendrán la capacidad para intervenir según el tipo de conflictos, dando lugar a interferencias entre niveles de gobierno, cuando los problemas recaigan sobre sistemas ecológicos compartidos. En tales casos, será necesaria la gestión del

²¹ NONNA, op. Cit. 62.

²² ESAIN, op. Cit. 403.

ambiente y de sus elementos, a partir de un marco de concertación. Tendremos así, conflictos ambientales puntuales, que podrán descentralizarse por completo, lo que nos llevará a repensar el rol de las administraciones locales. También tendremos otros conflictos ambientales de mayor envergadura que requerirán de un abordaje federal o provincial. La vinculación horizontal, por su parte, viene dada para el autor antes mencionado, a partir del entrecruzamiento de la cuestión del desarrollo sostenible consagrado en la cláusula ambiental, en la gestión en general, y del ambiente y de sus elementos, en particular. Lo que traerá aparejados problemas de concentración, coordinación y sectorización de funciones.

Nos interesa destacar también en cada jurisdicción los conflictos institucionales que aparecen ya que la problemática ambiental es transversal y sus límites son difusos con los recursos naturales en general, con los bienes comunes y con las actividades que se desarrollan en los territorios. Los límites entre ambiente y agricultura, o industria, o minería, energía, como para dar algunos ejemplos.

Los conflictos administrativos son derivados de las situaciones institucionales donde la administración pública puede gestionar un mismo problema desde diferentes visiones, áreas gubernamentales, con diferentes propósitos, generando también una complejidad en los procesos y actuaciones.

Reflexiones finales

La incorporación del artículo 41 de la CN, con sus disposiciones en materia de protección ambiental, en materia de distribución de competencias, y lineamientos en general, que dio origen a un nuevo orden jurídico ambiental complejo. A lo que se le suman las leyes de presupuestos mínimos dictadas por el Congreso nacional en ejercicio de la potestad legislativa conferida, nos permiten hacer algunas reflexiones acerca de su incorporación e impacto en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina.

Destacar las temáticas generales y sectoriales que han sido reguladas hasta el momento, las problemáticas que involucran, los debates y disputas que transitaron hasta su sanción y que se han convertido en un tema prioritario en la regulación propiamente ambiental.

Los procesos han transcurrido a lo largo de dos décadas generando un importante análisis crítico de las leyes y análisis jurisprudencial donde se ha profundizado teórica y

metodológicamente desde el derecho ambiental y en la investigación jurídica ambiental. Es por ello que contamos con una producción teórica muy relevante sobre el tema y los problemas jurídicos ambientales.

Los cambios operados en nuestro sistema jurídico ambiental han sido importantes, de alto impacto para la interpretación y el análisis, a travesados por la complejidad subyacente. Siguen una dinámica propia y en muchos aspectos diferentes a otras ramas del derecho que es importante seguir analizando, profundizando y estudiando.

Los conflictos vinculados al ambiente se encuentran cada vez más presentes en la vida cotidiana de los ciudadanos, los problemas globales como el cambio climático nos lleva a repensar muchas dinámicas y desafíos en materia de gestión gubernamental, y en las diferentes dimensiones (normativa, política e institucional). Las demandas de los objetivos de desarrollo sostenible nos impulsan a dictar acciones y medidas, adoptar decisiones para alcanzar los objetivos y metas comprometidos. El desarrollo del país en sus aspectos políticos, económicos, productivos conforman un contexto de alta complejidad para el análisis de los problemas ambientales en el territorio.

Lo sistémico y lo complejo nos invaden no para impedir su abordaje si no para establecer análisis teóricos y desarrollos metodológicos que integren nuevas formas de conocer y de analizar la realidad jurídico ambiental actual.