

BASTERRA Marcela, “La Protección del Medio Ambiente a diez años de la Incorporación del Artículo 41 en la Constitución Nacional”. AAVV. Obra de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional Editorial Rubinzal Culzoni, 2005, p. 497/525.

## **La Protección del Medio Ambiente a diez años de la Incorporación del Artículo 41 en la Constitución Nacional.**

Por Marcela I. Basterra

**Sumario: I. Introducción. II. La Protección Constitucional del Ambiente II.1 La Protección del ambiente en el Derecho Comparado. II.2 La Protección del ambiente en la Constitución Nacional. III. El artículo 41 de la Constitución Nacional: sus Implicancias. III. 1. El derecho al ambiente como bien jurídico tutelado. III.2. Objetivos de la política ambiental fijados por el constituyente de 1994. IV. Legislación Reglamentaria del Precepto Constitucional. IV.1. Ley General del Ambiente N° 25.675. IV.2. Ley de Libre Acceso a la Información pública Ambiental N° 25.831. V. Conclusiones.**

### **I. Introducción**

*“Hay un hecho a todas las luces constatable: cada vez con más frecuencia, con mayor profusión y contundencia, se producen ataques y agresiones al ambiente”*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CONDE-PUMPIDO TOURON, cit. por Marín Gámez, J. A., “Plusprotección ambiental y el art. 45 de la Constitución española de 1978”, en La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico Español, dir. G.Ruiz-Rico Ruiz, Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, Ed. Gráficas La Paz, 1995, p. 235.

Inspirándonos en esta premisa es que nos parece necesario analizar y aportar lo que esté a nuestro alcance en un tema tan importante para la humanidad como es el ambiente en el cual vivimos todos los habitantes del planeta.

Es un fenómeno característico de nuestro tiempo la preocupación por los temas ambientales. La humanidad está tomando conciencia de la radical degradación a la que ha venido sometiendo a su entorno. Este cambio de perspectiva va en gradual progreso pero aún no ha concluido; arranca de advertir la imposibilidad de mantener un progreso no sostenible fundado en el aprovechamiento sin límites de los recursos naturales.

El “progreso” tradicionalmente consistía en transformar lo natural en algo provechoso, inmediatamente útil para los seres humanos. En puridad, la evolución humana ha supuesto siempre, como ya advirtiera genialmente Ortega y Gasset, una huida de lo cósmico, de lo natural, para instalarse en lo artificial<sup>2</sup>. El hombre prefiere crear un entorno para sí más cómodo, al margen de la naturaleza. Sin embargo, descubrimos, por un lado, la necesidad de mantener los recursos naturales para seguir explotándolos, pero de manera sostenible y, por otro, contemplamos lo natural como más valioso, además de útil.

Es por ello que tratamos, sin menoscabo en lo esencial de nuestro estilo de vida, de seguir explotando sosteniblemente los recursos, y al tiempo, disfrutar de los bienes ambientales en la clave que refleja el artículo 41 de la constitución y demás presupuestos mínimos que surgen a partir de las reglamentaciones del precepto constitucional.

Este planteamiento jurídico arranca de una premisa: los mínimos vitales, asegurados para todos, son imprescindibles para asentar una sociedad democrática. Sólo preservando la calidad de vida, garantizamos la supervivencia del sistema democrático. Sin duda surgen contradicciones entre la idea de bienestar social y la eficiencia económica que algunos, también en Europa, consideran incompatible con una dedicación pública a políticas de garantía social que disminuyen la potencialidad económica destinando recursos a políticas no regidas por el principio del beneficio económico o del interés individual. Todavía, por fortuna, prevalece el punto de vista de

quienes recuerdan otros fines de la acción pública y resaltan los beneficios no inmediatamente económicos de las políticas de cohesión social<sup>3</sup>. Y, conforme a este punto de vista, no hay duda que los poderes públicos han de asegurarnos mínimos ambientales para todos.

Partiremos de un breve análisis de la legislación ambiental en otros países, para luego profundizar en torno a la protección constitucional que el constituyente de 1994 quiso otorgar al medioambiente en la legislación argentina.

Por último haremos una constatación de los avances que al respecto, a través de distintas leyes reglamentarias, se produjeron en la materia en estos 10 años desde la última reforma de nuestra carta magna.

## **II. La Protección Constitucional del Ambiente**

### **II.1 La Protección del ambiente en el Derecho Comparado.**

En la evolución del derecho constitucional ambiental se pueden diferenciar distintas etapas<sup>4</sup>: 1) Constitucionalismo democrático-liberal de la posguerra; 2) Las Constituciones mediterráneas de la década de los setenta; 3) La reforma de la Constitución Alemana y las nuevas Constituciones de los países de Europa del Este; 4) El Constitucionalismo ambiental Latinoamericano.

En la primera etapa los aspectos más acuciantes de la problemática ecológica apenas podían ser intuitos por los constituyentes de aquella época, de tal forma que las medidas protectoras tenían una significación fragmentaria, estática, negativa y abstracta.<sup>5</sup>

En una segunda etapa las Constituciones como la de Portugal (1976), inaugurando una técnica regulativa que se repetirá en adelante, al concebir al medio ambiente en una

---

<sup>2</sup> Véase CANOSA USERA, Raúl, "Protección Constitucional de Derechos Subjetivos Ambientales", en "Derechos Fundamentales y Estado, Memoria del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, obra Coordinada por Miguel CARBONELL, UNAM, 2002, p.119

<sup>3</sup> CANOSA USERA, Raúl, op. cit nota 2; p.122

<sup>4</sup> RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo "El Derecho Constitucional al Medio Ambiente", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000, p. 19/46. Cit por GUEVARA PALACIO, Augusto, M. cit. N°7

<sup>5</sup> PEREZ LUÑO, Antonio Enrique: "Art. 45. Medio Ambiente", Comentarios a la Constitución Española de 1978, dir. O. Alzaga Villaamil, Madrid, Ed. Cortes Generales, T. IV, 1996, p. 243.

triple dimensión de derecho subjetivo, deber individual e imposición a los poderes públicos. En esta línea la Constitución griega (1975) consagra una regulación pormenorizada de distintos problemas medioambientales ( art. 24).

En la tercera etapa mencionada la reforma de la Constitución alemana (1994) “*Grundgesetz*” ratifica la evolución del constitucionalismo hacia una ampliación de su espectro dogmático, incorporando disposiciones que sintetizan la importancia que cobra en la más alta esfera jurídica la tutela del medio ambiente. Dicha norma recepciona en el art. 20.a) un enunciado esencialmente programático con preferencia al reconocimiento de un posible “derecho subjetivo”, adquiriendo un compromiso tanto respecto a la sociedad actual como hacia las generaciones futuras.

Las nuevas Constituciones de los países del Este de Europa han seguido en materia ambiental la metodología occidental introduciendo en sus Cartas Magnas materias ambientalistas con una connotación cultural-nacional junto con una estricta tutela sobre el medio natural. En este sentido han fundido dos principios, el cultural y el ecológico, con lo que el patrimonio cultural y el ecológico formarían parte de un solo bien jurídico constitucional.

Finalmente, fue a partir de 1972 en que el constitucionalismo ambiental latinoamericano comienza a desarrollarse, en consonancia con el espacio que comenzaban a ocupar en todo el mundo las ideas sobre protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Luego de Estocolmo, -entre 1972 y 1999-, dieciséis Estados Latinoamericanos redactaron nuevas Constituciones y otros varios Estados reformaron artículos constitucionales incorporando disposiciones ambientales<sup>6</sup>.

Los principales cambios constitucionales de la década del '90 incorporaron explícitamente de la idea del desarrollo sostenible; el deber tanto del Estado, así como de la sociedad en su conjunto, de proteger el medio ambiente. Introdujeron restricciones

---

<sup>6</sup> Así ha ocurrido con las Constituciones de Panamá (1972); Cuba (1976); Perú (1979, reformada en 1993); Ecuador (1979, reformada en 1998); Chile (1980); Honduras (1982); El Salvador(1983); Guatemala (1985); Haití (1987); Nicaragua (1987); Brasil (1988); Colombia (1991); Paraguay (1992); Argentina (1994); República Dominicana (1994) y Venezuela (1999). Otras veces los principios fueron introducidos por medio de reformas específicas a tales efectos, tal el caso de México (1917, reformada en 1987 y 1999); Costa Rica (1949, modificada en 1994); Bolivia (1967, reformada en 1994); Uruguay (1966, modificada en 1996)

al ejercicio de derechos fundamentales con la finalidad de proteger el ambiente como correlato de lo anterior, y simultáneamente incorporaron el derecho a un medio ambiente apropiado garantizando su ejercicio.

Finalmente se han ocupado de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, estableciendo las bases constitucionales para su consiguiente regulación legal<sup>7</sup>.

## **II.2 La Protección del ambiente en la Constitución Nacional.**

Partiendo del respeto del postulado ambiental, los ordenamientos jurídicos han tratado de regularlo desde diversos ángulos, ello se consigue en el plano nacional, al menos formalmente, utilizando el instrumento jurídico de más alto rango normativo; la Constitución.

En efecto, con la reforma de la Constitución en 1994 se produjo la constitucionalización del ambiente y de los derechos de incidencia colectiva en general.

En la constitución de 1853/60 había una ausencia de normas ambientales, como es lógico en todos los ordenamientos constitucionales que forman parte del denominado movimiento constitucional clásico producido a fines del Siglo XVIII y principios del siglo XIX

Si bien algunas Constituciones de principios de siglo XX preveían algunas normas ambientales, no lo hacían ni con los objetivos ni fundamentos con los que se desarrollarían en la década de los '70. Comienzan entonces a tener importancia los estudios ambientales, la conservación del suelo y surge el concepto de “delito ambiental”.

Finalmente, en nuestro país, en 1994 se hace efectivo el reconocimiento del derecho al ambiente sano y se consagra con la reforma constitucional a través del artículo 41 de la Carta Magna

---

<sup>7</sup> Amplíese GUEVARA PALACIOS, Augusto M. “Algunos aspectos del medio ambiente en el derecho constitucional comparado”. Publicación realizada en El Dial. [www.eldial.com](http://www.eldial.com). DC 333

Según el informe de la Convención Nacional Constituyente de 1994, la necesidad de consagrar específicamente en la Constitución Nacional los derechos ambientales era una cuestión que pocos discutían, ya que el estado actual del planeta requería tomar medidas y acciones adecuadas para su protección.

El derecho a la preservación del medio ambiente, se sostenía, entonces, es uno de los derechos humanos conocidos como de tercera generación y ya había sido reconocido en numerosos tratados internacionales de los cuales nuestro país formaba parte. Recuérdese que aún no se había incorporado,-puesto que se hizo en el mismo movimiento reformador- la normativa del artículo 75, inc. 22, que otorga jerarquía constitucional a los tratados de Derechos Humanos allí mencionados. Por lo expuesto, las normas de derecho ambiental, en la medida que integren el contenido de convenios internacionales de derechos humanos, tienen jerarquía constitucional, y aunque no formen parte del texto de la Constitución, se hallan fuera de él a su mismo nivel en el bloque de constitucionalidad federal.

La mayoría de las provincias establecen en sus constituciones el derecho al ambiente sano y a su preservación de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional<sup>8</sup>. Sin embargo, antes de la incorporación de este derecho a la Constitución Nacional algunas cartas provinciales ya preveían la protección del derecho al ambiente, lo que fue especialmente tenido en cuenta por los constituyentes<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Así las provincias de Buenos Aires (1994) art.28; Córdoba (2001) art.11, Chubut (1994) art.109 a 111, La pampa (1994) art.18 y Tierra del Fuego (1991) art.25 entre otras son algunas de las que en su Carta Fundamental establecen el derecho al ambiente sano del que gozan todos los habitantes y establecen como deber del Estado el de reglamentarlo

<sup>9</sup>Tal es el caso, por ejemplo, de la constitución de Catamarca, que desde 1988 ya contenía el precepto de protección del medio ambiente, en su artículo 110 inc. 22 establece que corresponde al poder legislativo: *“Elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes naturales y regulando las acciones que promuevan la recuperación conservación y creación de sus fuentes generadores”*. También la constitución de Río Negro, de 1988 establecía en la sección séptima referida a la política ecológica, bajo el título de defensa del medio ambiente en el art. 84 que: *“Todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo. Y que con este fin, el Estado: Previene y controla la contaminación del aire, agua y suelo, manteniendo el equilibrio ecológico. Conserva la flora, fauna y el patrimonio paisajístico. Protege la subsistencia de las especies autóctonas; legisla sobre el comercio, introducción y liberación de especies exóticas que puedan poner en peligro la producción agropecuaria o los ecosistemas naturales. Para grandes emprendimientos que potencialmente puedan alterar el ambiente, exige estudios previos del impacto ambiental. Reglamenta la producción, liberación y ampliación de los productos de la biotecnología, ingeniería nuclear y agroquímica, y de los productos nocivos, para asegurar su uso racional.. Establece programas de difusión y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.*

Se proponía que el Congreso estableciera; 1) la legislación de base con los principios comunes y 2) los niveles mínimos de protección del ambiente, sin que ello significara alterar las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias. De este modo el proyecto venía a incluir con el texto constitucional la modalidad de la legislación de base nacional, definidora de la política general del país en la materia, lo cual quedará expresado en «principios comunes» a tal efecto, así como los «niveles mínimos de protección», lo cual implica establecer una virtual modalidad de complementación legislativa entre la Nación y las Provincias. Así, se viabilizaba la posibilidad de que en materia ambiental funcionara un efectivo federalismo de concertación.

El proyecto lo haría posible en tanto disponía que la fijación de bases legislativas por parte del Congreso no «alterará las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias».....<sup>10</sup>

### **III. El artículo 41 de la Constitución Nacional: sus Implicancias**

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

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

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

---

*Gestiona convenios con las provincias y con la Nación para asegurar el cumplimiento de los principios enumerados”.*

<sup>10</sup> INFORME DE LA CONVENCION CONSITUYENTE DE 1994. Sala de la Comisión Nuevos Derechos y Garantías, Santa Fe, 29 de junio de 1994.

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

El artículo 41 de la Constitución ha establecido en el párrafo primero el derecho de todos los ciudadanos al ambiente sano y el deber de repararlo en caso de daño ambiental.

En su párrafo segundo, las funciones estatales que son obligatorias y cuyo cumplimiento corresponde a cada nivel, según sus respectivas competencias: a) proveer a la protección del derecho al ambiente definido en el primer párrafo; b) proveer a la utilización racional de los recursos naturales; c) proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica; d) proveer a la información y educación ambientales.

El párrafo tercero, dispone la distribución de la competencia normativa en relación a esas funciones estatales, entre la nación y las provincias.

Y finalmente, en el párrafo cuarto; prohíbe el ingreso al país de residuos tóxicos. Según Jiménez y García Minella<sup>11</sup>, este último párrafo de la Constitución Nacional, resulta ser una eficiente actuación de la regla ambiental de prevención en resguardo de los intereses nacionales, de tal modo que la República no pueda comprometerse a recibir desechos peligrosos o radioactivos no generados en el territorio Nacional

Los derechos de tercera generación son derechos de incidencia colectiva que se fundan sobre el valor paz. Asumen la estructura jurídica de derecho- deber en cabeza de un mismo sujeto. Ofrecen una tutela directa del medio ambiente consagrándolo como un bien jurídico, así se encuadra en el art. 41 de la ley fundamental en una concepción amplia e integradora, ya que no solo reconoce la tutela sobre los elementos naturales, sino también los culturales e históricos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> JIMENEZ, Eduardo y GARCIA MINELLA, Gabriela. La Ley. Provincia de Buenos Aires. Año 6 N°3 , abril de 1999, p. 275/282.

<sup>12</sup> MUGUERZA, Javier. “La alternativa al disenso (En torno a la fundamentación ética de los derechos humanos)”, obra colectiva “Fundamentos de Derechos Humanos”, Debate, Madrid, 1989, p.21. Cit por GUEVARA PALACIO, Augusto, M. cit. N°7

Recorriendo la traza impuesta por la última reforma a nuestra Constitución Federal, cabe apuntar que esta es la ocasión en que el concepto deber adquiere explícita enunciación en el texto supremo<sup>13</sup>.

La recepción constitucional del derecho ambiental representa una categoría sustantiva de derechos que tienen como objetivo garantizar la armonía entre el hombre y su entorno<sup>14</sup>, con las repercusiones que ello tiene en los derechos fundamentales individuales, por una parte, y en los derechos sociales por otra.

Asimismo, como resultado de la incorporación del derecho al ambiente sano en la constitución surge la ecología como ciencia<sup>15</sup> y se comienza a hablar de la conservación de los recursos naturales.

Según Jiménez, la reforma constitucional de 1994 al consagrar como norma constitucional la protección del entorno, se ha impuesto en primer lugar un nuevo derecho de los habitantes, pero además un objetivo programático nacional que establece en definitiva un imperativo jurídico del cual se pueden derivar efectivas acciones para la tutela de este bien social<sup>16</sup>.

### **III. 1. El derecho al ambiente como bien jurídico tutelado.**

Como se ha dicho, entonces, a partir de la reforma de constitucional de 1994 se genera una concepción desde la cual el hombre es parte del medio ambiente y, por lo tanto, se concibe la posibilidad de prevenir y resarcir el daño ambiental, independientemente de la afección individual que cada individuo pueda sufrir.

---

<sup>13</sup> JIMENEZ, Eduardo y GARCIA MINELLA, Gabriela, op. Cit. Nota n° 11

<sup>14</sup> RUBIO, C., cit. por Fernández Gimeno, J. y Gamborino Martínez, G., "El Medio Ambiente: Conceptos Generales", en Derecho ambiental español, (coord.) M. Reyes López, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2001, p. 25.

<sup>15</sup> Puede verse DALLA VÍA, Alberto y LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo " Aspectos Constitucionales del Medio Ambiente", segunda Edición, "La constitucionalización del ambiente . La ecología y el derecho", Ed. Estudio, 2004, pág. 15

<sup>16</sup> JIMENEZ, Eduardo Pablo. "Necesarias precisiones acerca de la prohibición constitucional de ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos." Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio). JIMENEZ, Eduardo Pablo. Coordinador. Ed. Ediar, 2004, p. 489.

Al tratarse de una nueva concepción de daño nuestras normas referentes a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados no son suficientes para cubrir la falta de regulación del mismo, como tampoco existe la posibilidad de aplicar analógicamente la las reglas que otorgan protección a los derechos subjetivos, toda vez que el tipo de daño conlleva otro tipo de prerrogativas que el constituyente de 1994 dio en llamar “derechos de incidencia colectiva”.

La reforma ha reconocido implícitamente que cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él.

Parte de la doctrina se inclina por sostener que “el bien jurídico tutelado” por el derecho ambiental “es la calidad de vida”, no sólo referida a buenos servicios públicos, sino también los aspectos relativos a los derechos del consumidor en general.- Así se ha dicho que la fórmula “calidad de vida” se ha convertido en una especie de complemento necesario del medio ambiente. El ámbito del medio ambiente representa el marco indispensable para el mantenimiento y la mejora de la calidad de vida.

Además, a partir de la lectura del artículo 41, se observa que uno de los objetivos de la Carta Magna es tutelar el ambiente en su relación con la calidad de vida de sus habitantes, destacándose la vinculación existente entre la tutela de la salud y la tutela ambiental.

Finalmente, claro está que la calidad de vida de una comunidad depende en gran medida de la calidad de los servicios con los cuales ella cuenta; a mejores servicios corresponde sin lugar a dudas un nivel de vida más elevado.

Es preciso tener en cuenta que al hablar de daño al medio ambiente no se esta hablando de un daño concreto resultado de una conducta, sino que se habla de un daño potencial, ya que no sólo se trata de la aplicación de un “remedio” sino que se trata de la prevención del mismo, de evitar que se produzcan los daños para no tener que “remediarlos”. Con ello se presentan los estudios tendientes a evaluar los posibles daños que se pueden generar con el desarrollo de distintas actividades, y la ciencia y la tecnología permiten adelantarse a los resultados y prevenir los potenciales agravios que pudieran ocurrir mediante los Estudios de Impacto Ambiental (E.I.A.)

Los Estudios de Impacto ambiental son el mecanismo legal para prevenir los potenciales daños al medio ambiente. Se exigen antes del inicio o durante la continuación de la actividad y tiene por objeto comprobar los efectos nocivos que una actividad pueda provocar sobre el medio ambiente.

La normativa Constitucional se presenta como un intento de contemplar globalmente los distintos planos de incidencia de la temática ambiental. Su orientación es dinámica en cuanto que la política medioambiental se dirige a posibilitar el pleno desarrollo de la persona y la calidad de vida, que marcan su horizonte teleológico. Además, supone un planteamiento positivo en cuanto entraña directrices básicas de acción tendientes no sólo a conservar y defender, sino también a mejorar, y en su caso restaurar, el medio ambiente. Implica, por último, una concepción concreta de la interacción existente entre el hombre y el ambiente, a través del cual se tienen en cuenta los sujetos históricos que operan en un determinado medio en el que desarrollan su personalidad.<sup>17</sup>

Coincidimos con García Minella,<sup>18</sup> en que quien adhiera al modelo de desarrollo sustentable acepta que la variable ambiental atraviese de manera horizontal todas las políticas de Estado, entendiendo el concepto de medio ambiente como un concepto amplio al que ha adherido nuestra constitución, atento que tutela al medio ambiente como un bien social y lo hace de una manera integral.

La tarea más importante que tiene la política ambiental debe fundamentarse a escala local- regional. Cualquier política ambiental no puede obviar que las cuestiones básicas sobre el medio ambiente y la economía ya no pueden ser tratadas separadamente. Agrega la autora que además entiende que la sanción de la nueva ley trae aparejada una revisión profunda de la legislación, ya que no solo se deberán acompasar las legislaciones, sino que las provincias también deberán poner en danza organismos dinámicos que permitan hacer cumplir el programa político ambiental trazado por la Nación

---

<sup>17</sup> MERUSSI, F., cit. por PEREZ LUÑO, Antonio Enrique: “Art. 45. Medio Ambiente”, Comentarios a la Constitución Española de 1978, dir. O. Alzaga Villaamil, Ed. Cortes Generales, Madrid, T. IV, 1996, p. 250-251

<sup>18</sup> GARCIA MINELLA, Gabriela. “Ley General del Ambiente. Interpretando una Nueva Legislación Ambiental”, en “Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio)”. JIMENEZ, Eduardo Pablo. Coordinador. Ediar, 2004. p. 47/85.

### **III.2. Objetivos de la política ambiental fijados por el constituyente de 1994**

De lo expuesto surge claramente que los objetivos trazados a partir de la protección tuitiva del ambiente en el la norma constitucional son: a) Asegurar la preservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de nuestros recursos ambientales, naturales y culturales, b) Asumir como prioridad la promoción del mejoramiento de nuestra calidad de vida y de las generaciones por venir; c) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; d) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos e) Asegurar la conservación de la diversidad biológica, f) Promover, fomentar, asegurar y organizar la educación, información y participación en materia ambiental, g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos de las actividades humanas, para posibilitar el desarrollo económico, social y cultural de manera sustentable h) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas a escala nacional y regional i) Establecer los procedimientos y mecanismos para minimizar riesgos ambientales, para prevención, mitigación de emergencias ambientales y recomposición de daños causados por contaminación.

Los principios en su totalidad deben ser aplicados no en un ámbito determinado sino en todos aquellos en donde se trate la cuestión ambiental y con el límite que permiten los principios de cada ámbito particular<sup>19</sup>.

Asimismo, el artículo 41 de la Constitución encomienda a) a las autoridades (nacionales, provinciales y municipales) proveer 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; b) a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (art. 41) y, correlativamente encomienda a las provincias dictar las normas necesarias para complementarlas. De ese modo se integra la materia ambiental a nuestro sistema normativo federal.

La más autorizada doctrina ambientalista insistió desde el mismo momento de la reforma en que el Congreso debía a la brevedad, establecer los parámetros adecuados en materia de temas y de competencia que la constitución incluye dentro del concepto de “presupuestos mínimos.”

Así, Sabsay y López Alfonsín<sup>20</sup>, consideraron que una legislación ambiental adecuada debía proveer un desarrollo normativo de las siguientes cuestiones: a) Grandes lineamientos de la política ambiental argentina, b) Instrumentos básicos de la política nacional del ambiente, c) Autoridad de aplicación, d) Determinación eficiente de las competencias ambientales; e) Establecimientos de procedimientos rápidos y eficaces para la resolución de conflictos ambientales jurisdiccionales e) Daño ambiental, responsabilidad y seguros especiales( que debían ser objeto de una norma particular)

*“Es razonable que el Gobierno de la Nación imponga la calidad ambiental mínima que quiera para todo el país y que cada Provincia decida imponer o no presupuestos más estrictos en su territorio respectivo. Las únicas restricciones que tienen los poderes nacionales son que sólo pueden hacerlo en materia de protección ambiental y sin alterar las jurisdicciones locales. Si excedieran esos límites sus decisiones serían inconstitucionales”<sup>21</sup>.*

Por presupuestos mínimos se entiende normas de base, umbral, comunes - en el sentido que constituyen denominador común -, sobre las cuáles se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia – y municipio -, a excepción de que exista en la provincia – o municipio – una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente<sup>22</sup>

#### **IV. Legislación Reglamentaria del Precepto Constitucional.**

Cumpliendo el mandato constitucional el Congreso, en estos primeros 10 años desde que se incorporara la norma ambiental a la constitución, sanciona las siguientes leyes con alcance nacional;

---

<sup>19</sup> GARCIA MINELLA, Gabriela, Op. Cit. Nota n° 18, p. 55

<sup>20</sup> SABSAY, Daniel y LOPEZ ALFONSIN, Marcelo. “Derecho y Protección del Medio Ambiente”. AA.VV: Leyes Reglamentarias de la reforma constitucional, AADC, 1996.

<sup>21</sup> SABSAY, Daniel Alberto “El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación- Provincias”, DJ, 1997-2, p. 783

<sup>22</sup> FALBO, Aníbal José: “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, en prensa, JA- Lexis Nexis, número especial de Derecho Ambiental, septiembre 2003.

- Ley 25.612<sup>23</sup> -Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio-
- Ley 25.670<sup>24</sup>-Gestión y Eliminación de los PBC´s-
- Ley 25.688<sup>25</sup> -Ley Reguladora de la Materia Hídrica-
- Ley 25.675<sup>26</sup> -Ley General del Ambiente-
- Ley 25.831<sup>27</sup> - Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental-

Las cuatro primeras en el transcurso del año 2002 y la última en 2004. Sin dudas, las dos más importantes son 1) la Ley General del Ambiente, dado que en la misma se establecen lo presupuestos mínimos que regirán en materia medioambiental en todo el territorio de la nación, y 2) la ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental toda vez que el derecho de acceso a la información publica además de ser en si mismo merecedor de protección es condicionante para el ejercicio de otro derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión, la participación ciudadana, el control de los actos de los poderes públicos por parte de los ciudadanos, etc.<sup>28</sup>

#### **IV.1. Ley General del Ambiente N° 25.675.**

El congreso de la Nación ha dictado varias leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales entre las que se encuentra la ley conocida como “*Ley General del Ambiente*”, esta es sin duda una saludable reglamentación del artículo 41 C.N y ha servido de “base” para

---

<sup>23</sup> Ley 25.612. “Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio”. Sancionada el 3/07/2002. Publicada en el B. O. el 29/07/2002.

<sup>24</sup> Ley 25.670. “Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PBC´s. Sancionada el 23.10.2002.. Publicada en el B. O. el 19/11/2002.

<sup>25</sup> Ley 25.688. “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. Sancionada el 28/11/2002. Publicada en el Boletín Oficial el 03/01/2003

<sup>26</sup> Ley 25.675 “Ley General del Ambiente” Sancionada el 06.11.2002. Promovida el 27.11.2002. Publicada en el Boletín Oficial el 28.11.2002

<sup>27</sup> Ley 25.831. Sancionada el 26/11/2003. Promulgada el 6/1/ 2004

<sup>28</sup> Véase BASTERRA, Marcela “Derecho de Acceso a la Información Pública. La reciente reglamentación del Poder Ejecutivo Nacional. El decreto 1172/03 –la reglamentación del “lobby” en Argentina-. L.L ( en prensa)

la posterior legislación, en relación al acceso a la información ambiental y a las normas provinciales que se sancionaron con posterioridad.

La misma estableció las bases mínimas necesarias para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Constituye, si duda, una ley marco a la que deberá adecuarse el resto de la legislación en materia ambiental, a nivel nacional, provincial y municipal. Los puntos básicos sobre los que se asienta la presente normativa son:

**1.a.** El punto de partida va a estar dado, a nuestro criterio, a partir de los Objetivos y Principios que regirán a partir de la misma para toda la legislación ambiental que en adelante se sancione. La ley comienza enumerando los objetivos de la Política Ambiental Nacional<sup>29</sup> (art. 2º), los mismos son: a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; d) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; e) Asegurar la conservación de la diversidad biológica; f) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; g) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal; h) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma; i) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional; j) 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.

---

<sup>29</sup> Puede ampliarse del exhaustivo análisis que de los objetivos y principios realiza GARCÍA MINELLA, Gabriela, en “Ley General del Ambiente. Interpretando una nueva legislación ambiental”, perteneciente a la obra “Derecho Ambiental” (Su actualidad de cara al tercer milenio). , Op. Cit. Nota n° 18, p.50/54

Asimismo establece cuales han de ser los principios de la política ambiental (art.4):

a)Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga, b)Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puede producir, c)Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente, d)Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras; e)Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos; f)Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan; g)Principio de subsidiariedad: el Estado Nacional, a través de distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales; h) Principio de sustentabilidad: el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras; i)Principio de solidaridad: la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos; j)Principio de cooperación: los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

Es muy importante que tanto principios como objetivos no se conviertan en simples enunciados y que los mismos sean el “punto de partida” de toda la legislación en materia ambiental que, en adelante se sancionará en todo el territorio de la nación. Que como ley reglamentaria de la constitución nacional, en todo caso las normas provinciales puedan “ampliar” la protección, pero siempre el “mínimo” estará dado por lo que regula la presente ley, que no podrá no estar asegurado en la demás legislación, ya sea de las provincias como de futuras leyes nacionales de regulación del ambiente.

**1.b.** Otro punto a destacar es que la norma define con claridad y precisión dos conceptos básicos en materia ambiental; el de presupuestos mínimos y el de daño ambiental. En el art. 6 define el concepto de presupuestos mínimos, establecido por el art. 41 CN, como *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”*. Además establece que 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 el art. 27 define el concepto de daño ambiental de donde se desprende que *“daño ambiental es toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”*. Estableciendo concordantemente que todo aquel que causara un daño ambiental será responsable objetivamente del restablecimiento al estado anterior a la producción del daño

**1.c.** En materia de competencia judicial deja sentado que *“corresponde a los tribunales ordinarios según el territorio, la materia o las personas la aplicación de la misma, a excepción de los casos de contaminación de los recursos ambientales interjurisdiccionales cuando corresponderá la competencia federal”*

Consideramos que uno de los mayores problemas que se presentaron al momento de dar cumplimiento con el mandato constitucional fue, establecer divisoria de potestades provinciales y federales en la materia. Esto es así porque, como explica Gelli<sup>30</sup>, la

---

<sup>30</sup> GELLI, Maria Angélica. “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada”, La Ley, 2001, p. 320/322

distribución de atribuciones de competencias emerge de varias normas de la carta magna, los artículos 75, 99, 116, 117 contienen las competencias delegadas en los tres poderes, mientras que los artículos 5, 75 inc. 12, 122 y 129 acuñan las competencias reservadas a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en un tercer plano se encuentran las competencias concurrentes, entre las cuales ubica a las establecidas por el art. 41, flexibilizando la cláusula que habilita al congreso de la nación para el dictado de los códigos de fondo del art. 75 inc. 12.

Es decir, que el Congreso dicta esta “ley de contenidos mínimos”, en uso de atributos propios del Estado Federal. El objetivo finalista de la competencia del Congreso es el protectorio mínimo. Todo reglamentarismo que exceda a esta directriz habrá de ser propio de las normas provinciales complementarias. Proteger “más”, y fijar detalles para dar efectividad a la protección mínima, no parece incumbir al estado federal sino a la legislación local de complemento<sup>31</sup>.

La jurisprudencia enseña que “La Corte Federal ha dicho que esa facultad de dictar normas procesales no es absoluta y no cabe desconocer al Congreso Nacional para dictar normas procesales cuando sea pertinente establecer ciertos recaudos de esa índole a fin de asegurar la eficacia de las instituciones reguladas por los códigos de fondo (casos “Bernabé Correa” – 1923 -, F. 138:157; “Nieto” – 1924 -, F. 141:254, y “Perelló” – 1960, F. 247:524, entre otros)”<sup>32</sup>.

Concordantemente, en julio de 2003, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en los autos *“Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ ENRE-EDESUR s/ cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora”*, dijo *“que bajo los lineamientos y, de conformidad con lo ordenado en el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, ha sido dictada recientemente la ley 25.675 destinada a regular los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1). En ese sentido, define al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o*

---

<sup>31</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, Ediar T. I-B, 2001, p. 245

*valores colectivos (artículo 27)” “La Nación, por disposición constitucional, tiene competencia para legislar sobre asuntos ambientales en todo el país dictando normas “que contengan los presupuestos mínimos de protección y esta legislación federal será común para todo el país. Asimismo, habrá también una legislación complementaria que será de competencia de las provincias. Consecuentemente la Nación dictará la legislación de protección mínima, común a todo el territorio y luego las provincias podrá complementarla, incluyendo mayores exigencias de preservación del ambiente con normas aplicables en sus respectivos ámbitos”.*

Coincidimos con Natale en que de todos modos, las Provincias también tienen competencia para legislar. Si la Nación no lo hiciese, por omisión de ésta. Si lo hubiera hecho, imponiendo normas tutelares del ambiente de mayor exigencia que las federales.<sup>33</sup>

El Gobierno Nacional por disposición constitucional asume los poderes de policía ambiental que corresponden a la tutela ambiental en todo el territorio de la República, para que el Congreso Nacional dicte la normativa básica que establezca los presupuestos mínimos de protección del ambiente, de los recursos naturales, del patrimonio natural y cultural, de la diversidad biológica, de la información y educación ambiental<sup>34</sup>.

**1.d.** La ley enumera (art.8) de modo taxativo cuales son los instrumentos de la política y gestión ambiental (ordenamiento ambiental; evaluación de impacto ambiental; educación ambiental; información ambiental; participación ciudadana)

En concordancia, contiene un capítulo denominado: Información ambiental ( art. 16, 17 y 18) en el que aborda específicamente tres temas; a) establece expresamente el derecho de toda persona a solicitar y obtener información ambiental de las autoridades, siempre que esta información no se encuentre contemplada legalmente como reservada; b) determina que los sujetos obligados a suministrar información no sólo es para las personas públicas, sino también para las personas privadas cuya actividad es de interés de la sociedad. Tal sería el caso de empresas prestadoras de servicios públicos o

---

<sup>32</sup> QUIROGA LAVIÉ- BENEDETTI, CENICACELAYA, “Derecho Constitucional Argentino”, Rubinzal Culzoni, T. II, 2001, p. 913

<sup>33</sup> NATALE, Alberto: “Legislación, administración y Jurisdicción en materia ambiental”, LL, Actualidad, 26/12/96.

<sup>34</sup> BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, “Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa” Ed. Abeledo Perrot, 1995, p. 65.

industrias que realicen actividades riesgosas para el ambiente, y c) obliga a la autoridad correspondiente a ordenar esa información y establecer un sistema de recolección periódica y sistemática además de desarrollar un sistema nacional integrado de información ambiental, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)<sup>35</sup>.

Compartimos con Sabsay<sup>36</sup> que la protección de la ley está dirigida a poner el acento sobre la obligación de las autoridades de informar, independientemente de cualquier requerimiento de persona alguna. Esto es, no es necesario la solicitud de un particular para que nazca la obligación sino que las autoridades tienen el deber de informar regularmente sobre el estado del ambiente.

Por último, se establece en cabeza del Poder Ejecutivo la obligación de elaborar un informe anual sobre la situación del ambiente, el que deberá ser presentado al Congreso de la Nación. El mismo, además revelará las actividades realizadas por los organismos correspondientes y deberá contener un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

**1.e.** Capítulo aparte merece el comentario a la legislación en materia de legitimación. El art. 30 de la ley 25.675 establece que; *“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”*.(...) *“Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar mediante acción de amparo la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”* ( art. 30 in fine).

---

<sup>35</sup> Amplíese de SAHANIUK Analía “El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en el Sistema Jurídico Nacional. Sanción de la ley de presupuestos mínimos 25.831” El Dial. Com. Suplemento de Derecho Ambiental. Marzo de 2004. (DC 392).

<sup>36</sup> SABSAY, D. A y DI PAOLA, M.E. La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente. Anales de Legislación Argentina, L.L .Boletín Informativo (Doctrina), N°14, 2003 , p. 28

Surge con claridad de la presente disposición que para solicitar la recomposición del daño sólo están legitimados quienes prevé la primera parte de la normativa; afectado, defensor del pueblo, asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, estado Nacional, Provincial y Municipal.

Sin embargo, a los efectos de la solicitar la cesación de actividades generadoras de daño colectivo, se establece lisa y llanamente una acción popular, ya que la norma legitima a “toda persona”. Y, por si quedaran dudas el art.32, agrega que *“El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”*.

Coincidimos con Sagüés<sup>37</sup> en sentido que aunque el art. 43 de la Constitución Nacional no haya programado al amparo como acción popular, una ley puede hacerlo, en el sentido que está habilitada para ampliar o desarrollar el “piso” constitucional, a favor de la mejor protección de los derechos constitucionales en juego. En cambio, no podría válidamente restringir la legitimación que programa la citada cláusula de la Constitución.

Esta norma se complementa con lo dispuesto el art. 33 in fine de la ley, que *“la sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias”*.

La solución es sensata porque la propia naturaleza de un amparo de ese tipo se infiere un efecto general para concluir con el acto lesivo antiambientalista, que acarrea un daño colectivo, y que, obviamente, debe producir un efecto tutelar también colectivo<sup>38</sup>.

El nuevo amparo ambiental que surge con claridad de la ley, se legisla en consonancia con el denominado “principio precautorio”<sup>39</sup> del art. 4, 2º párrafo o “principio de prevención” que rige en el derecho ambiental<sup>40</sup>, para el que legitima a “toda persona” estableciendo para la recomposición una legitimación más estrecha y específica, respecto de la cual, claramente no se establece la acción popular

---

<sup>37</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro “El Amparo Ambiental”, ley 25.675, L. L, 11/06/04, p. 2

<sup>38</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, op. Cit, nota n° 36, p.3

<sup>39</sup> Véase LORENZETTI, Ricardo L., “La nueva ley ambiental argentina”, L. L., 2003-C, p. 1334.

<sup>40</sup> La distinción entre ambos principios puede verse de ROSATTI, Horacio D., “Derecho ambiental constitucional”, Rubinzal-Culzoni, 2004, p. 93.

La referida ley 25.675, rige en todo el territorio del país. Sus preceptos son de orden público, y directamente operativos (art. 3º). Como explica Sagüés<sup>41</sup>, lo cierto, es que la ley 25.675 tiene pretensión de vigencia en todas las jurisdicciones, y ello no es necesariamente anómalo ni inconstitucional. En cuanto a la legitimación, agrega el autor, que tal como ocurre en el caso del habeas corpus (art. 43, 4º párr, C.N.), tendrá legitimación activa cualquier sujeto, natural, jurídico incluso, nacional, extranjero, hasta alguien no residente y ni siquiera visitante en el país, pareciera, alternativa que ampliaría el espectro legitimatorio hasta a organizaciones no gubernamentales ubicadas en el exterior, o Estados extranjeros.

**1.f.** Finalmente, la ley crea el Fondo de Compensación Ambiental destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y la mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales como también la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Los principios ambientales de *progresividad y cooperación* que surgen- entre otros- de la normativa del art. 4º, juntamente con el acceso a la información ( art. 16, 17 y 18), permiten reafirmar la participación ciudadana que el propia ley contempla en aras de lograr la participación ciudadana para la consagración del desarrollo sustentable Aquí, nos volvemos a encontrar con los mecanismos jurídico- políticos que el constituyente nacional de 1994 consagró en la en la norma fundamental ellos son: 1) Herramientas, mecanismos de participación ciudadana. (arts. 39/40 CN); 2) Ámbito (físico- político): federalismo de concentración. (arts. 41, 75 inc. 18, 19, 20 y 122 CN), 3) Sujetos: actores de participación. (arts. 41, 43 CN) y 4) Momento: durante el ejercicio del poder. (arts. 39, 40, 41, 43 CN)<sup>42</sup>.

## **IV.2. Ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, N° 25.831**<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, op. Cit, nota n° 36, p. 2

<sup>42</sup> Amplíese de GARCIA MINELLA, Gabriela, op. Cit, nota n°28, pág 101

<sup>43</sup> Pude ampliarse de BASTERRA, Marcela, “La Protección Constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública. Alcance y Reglamentación (1994-2004)”, obra colectiva coordinada por Germán BIDART CAMPOS y Andrés GIL DOMÍNGUEZ, con motivo del décimo aniversario de la reforma constitucional de 1994, Ediar, (en prensa)-, véase también, MARTÍN, Santiago, “ El Derecho de Libre Acceso a la Información Pública” en especial a partir del título 6º “El acceso a la información pública

La norma constitucional establece la obligación por parte de las autoridades de “proveer a la información”, esto es, que el Estado deberá otorgar la información necesaria a fin de que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente la función de control del cumplimiento de los presupuestos ambientales mínimos que la propia constitución establece en la presente norma. Interpretamos que no deja dudas en sentido que el deber de las autoridades - que según los casos, será cualquiera de los tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial- no sólo se limita a la recolección de datos y a proporcionar la información correspondiente, sino que la misma deberá ser elaborada, ordenada y procesada a fin de que la misma sea completa y se permita el fácil acceso a los particulares.

La norma constitucional prevé de manera expresa un deber u obligación constitucional respecto del derecho al medio ambiente. Las autoridades nacionales, provinciales y municipales *están obligados a proveer la información ambiental*<sup>44</sup>. Los deberes constitucionales pueden surgir de manera expresa o implícita. Se conforman con mandatos de acción o abstención. Constituyen una garantía primaria de los derechos fundamentales en cuanto establecen un límite al decir de las mayorías coyunturales que no podrán desarrollar ciertas conductas o dejar de realizar determinados actos.

Una de las acepciones de la palabra información es la siguiente: “*Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada*”<sup>45</sup> En el campo del derecho al medio ambiente la adquisición de conocimientos posibilita la protección de otros derechos fundamentales subjetivos y colectivos, como así también, la participación de la sociedad en la toma de decisiones en el ámbito del derecho al consumo. Obtenida la información veraz y objetiva, el poder de la sociedad puede manifestarse en la abstención de compra de productos cuya elaboración quiebra el equilibrio ambiental. Asimismo la información posibilita la exclusión en procesos licitatorios de empresas que hayan sido denunciadas y sancionadas por contaminar el medio ambiente. No es posible evaluar el impacto

---

medioambiental” en “Derecho Ambiental”, Coordinada por Eduardo JIMÉNEZ, Ediar, 2004, p. 330/346, SAHANIUK Analía, op. Cit. Nta n° 34 y de WALSH, Juan Rodrigo “El Libre acceso a la información Ambiental: una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional, la L.L., 1/4/2004, p. 2/3

<sup>44</sup> La bastardilla es nuestra

<sup>45</sup> Diccionario de la Lengua Española, pág. 1274, Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001.

ambiental de cualquier proyecto si no se cuenta con la información precisa y adecuada. La información ambiental es un elemento esencial a la hora de proyectar y controlar un programa de desarrollo sustentable que satisfaga los derechos fundamentales de las generaciones futuras.

El sujeto pasivo de la obligación de información ambiental es el Estado. Esto implica que necesariamente debe: a) coleccionar y procesar la información en debida forma para lo cual desarrolla una actividad de control (a efectos de conocer todas las situaciones reales o potencialmente dañinas) y b) suministrar y difundir públicamente la información actualizada a toda la sociedad de forma permanente y eficaz.<sup>46</sup>

Distinto es el deber constitucional del Estado tanto del ejercicio del poder de policía como respecto de la obligación de difusión pública de la información ambiental. El deber constitucional de proveer la información ambiental por parte del Estado no se agota con el mero acceso a las fuentes de información, sino que, se integra con la difusión pública de la misma. La fuerza normativa de la constitución se expande de forma tal, que la publicidad de la información ambiental, no queda delimitada exclusivamente al accionar de las organizaciones no gubernamentales<sup>47</sup>.

En el derecho comparado abundan los ejemplos en los que se consagra como derecho fundamental de los ciudadanos frente al Estado, el acceder a la información pública ambiental. En los Estados Unidos ya en 1969 se sancionó la *National Environmental Policy Act* (NEPA) o Ley Nacional de Política Medioambiental. Esta ley requiere que todas las agencias federales, y otras, tomen en cuenta las consecuencias “medioambientalistas” de sus actos elaborando, entre otros, un informe de impacto ambiental antes de iniciar “cualquier acción federal que afecte significativamente la calidad del medio ambiente humano”<sup>48</sup>. En Europa la Directiva 90/313/CEE de 1990

---

<sup>46</sup> Ver BIDART CAMPOS Germán J., Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Buenos Aires, 2001, Tomo I-B, pág. 235

<sup>47</sup> BASTERRA Marcela y GIL DOMINGUEZ Andrés; “El Deber de Información Ambiental: Un Fallo cuyos fundamentos trascienden el caso concreto” en Revista de “Derecho Administrativo”, Lexis Nexis-Depalma, N°47, pág.647 y ss. Comentario al fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo federal “Fundación Acción Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan G.A y M cuenca Matanza-Riachuelo y otro s/amparo”, expte. n° 20.775/01. En el mismo más allá de los argumentos fácticos y jurídicos del caso concreto- la Cámara esgrimió de manera *obiter dicta* una serie de pautas constitucionales sobre los alcances del deber de información ambiental.

<sup>48</sup> SACRISTÁN Estela B. “Las Sesiones Públicas (“*open meetings*”) del Derecho Administrativo Norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa”, Revista de derecho Administrativo, Depalma, N° 27/29, enero-diciembre de 1998, p. 389/437.

relativa a la libertad de acceso a la información en materia de Medio Ambiente, recoge las reiteradas insistencias del Parlamento Europeo en cuanto a *“hacer posible que todas las personas tengan acceso a la información mediante un programa comunitario específico”*, estableciendo en el artículo 1º el objeto de *“garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información”*<sup>49</sup>

La ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, es reglamentaria del artículo 41 y complementaria de la ley de General del Ambiente. Consideramos esenciales en la presente normativa los siguientes puntos:

**2.a.** Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas; **2.b.** Define exhaustivamente y con claridad que debe entenderse por información ambiental<sup>50</sup>; **2.c.** Establece que el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada; **2.d.** Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad; **2.e.** Se consideran sujetos obligados a cumplir con la ley a las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones

---

<sup>49</sup> Amplíese de ELÍADES Analía, “El Acceso a la Información como ejercicio de la Libertad de Expresión”, publicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, Cátedra UNESCO.

<sup>50</sup> Ley n° 25.831. Art. 2: Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

establecidas por la presente ley y su reglamentación; **2.f.**La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos establecidos taxativamente en la ley<sup>51</sup>. La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones; **2.g.**Se establece un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud para hacer efectivo el derecho y **2.h.**Se establecen los casos de infracción a la ley y las sanciones de las que serán pasibles tanto los funcionarios públicos como las empresas de servicios públicos que cometieran dichas infracciones<sup>52</sup>

Se puede afirmar que un régimen de libre acceso a la información pública contribuye a la desconcentración del poder, a la igualdad de oportunidades, a la reducción de la discrecionalidad administrativa y política, a un gobierno honesto y a una administración pública confiable<sup>53</sup>. Que el Estado garantice este derecho de acceso, y que su consecuencia sea la adecuada información ambiental resultan imprescindible a fin de que se garantice una activa y responsable participación ciudadana en los asuntos ambientales, en la definición de estrategias a implementar y en el control y monitoreo de las políticas aplicadas.

---

<sup>51</sup>Ley n° 25.831. Art. 7 : Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos: a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales; b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales; e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados; f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.

<sup>52</sup> Ley n° 25.831. Art. 9: Infracciones a la ley. Se considerarán infracciones a esta ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes. Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder. Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

<sup>53</sup> SABSAY, Daniel y TARAK Pedro. “El Acceso a la información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable” , FARN, Manual N° 3,1997.

## V. Conclusiones

Consideramos que la norma constitucional y las leyes reglamentarias antes estudiadas, constituyen sin duda, una saludable y completa protección del derecho al ambiente. En ellas se advierten eficaces herramientas para que los poderes públicos actúen en relación al entorno con un alto grado de protección.

En esa línea ha permanecido la normativa protectora del ambiente desde la reforma constitucional de 1994 y durante estos últimos diez años con la sanción de leyes reglamentarias en plena concordancia con otros derechos humanos que aparecen, también como complementarios y necesarios para la efectiva tutela del derecho ambiental, entre otros, el derecho de acceso a la información pública, los mecanismos de participación ciudadana, el acceso a la jurisdicción, el derecho a la salud, el derecho a la calidad de vida, al desarrollo, etc.

La protección del ambiente en la actualidad constituye una problemática central para todos los países, sobre todo, del mundo occidental y Argentina no escapa a ella.

Sin embargo, si bien la normativa es actual y concordante con los “*standards*” mínimos de protección necesarios en un Estado Constitucional de Derecho, al que adscribimos. No podemos dejar de ver que la protección eficaz de un derecho, no sólo depende de los aspectos normativos, sino que además se deberá complementar con el activismo ejercido en pos de ese derecho, por parte de los jueces que interpreten la norma, como así también por el diseño en las políticas públicas que se refieren al mismo desde el área que corresponda. Por último, es el trabajo personal de cada uno de nosotros, como “habitantes” del planeta, el último eslabón de la cadena de protección en aras de lograr un ambiente sano y saludable para la humanidad.

