

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE - LEY 25.675¹

*por Gustavo González Acosta**

Introducción

Con el objeto de dar cumplimiento a uno de los mandatos enunciados en el artículo cuarenta y uno (41) de la Constitución Nacional que establece: "...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección...", la denominada Ley General del Ambiente (25.675) los establece, para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable². El fin buscado, entonces, es el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, como asimismo la preservación y protección de la diversidad biológica.

La misma ley establece que se entiende por presupuesto mínimo "a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme y común para todo el territorio nacional, y tiene por objetivo imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental³. Aclarando, además, que en su contenido debe prever 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 sustentable⁴.

Ámbito de aplicación y caracteres de validez de otras normas:

En relación con el ámbito de aplicación se establece que la Ley 23.675 rige en todo el territorio de la nación, sus disposiciones son de orden público y (por expresa disposición legal) se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidos en ésta.

Como complemento de lo anterior, se establece que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijados en la presente ley, y en caso de que así no fuese, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga⁵.

Objetivos de la Política Ambiental Nacional:

* Abogado, especializado en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Profesor de Derecho Ambiental en la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad de la Matanza y de la misma materia en las Universidades de Buenos Aires, Museo Social Argentino, Leñas de Zamora, San Martín y CAECE. Investigador Universidad de Belgrano y de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Consultor OEA. Ex coordinador del Comité Argentino de la Unión Internacional para Naturaleza (UIGN). Director del Programa de Extensión Interuniversitario (PEI).

El Poder Ejecutivo es jefe de gobierno y responsable político de la administración del país⁶ lo que incluirá, entendemos, la responsabilidad política de administrar el ambiente a nivel nacional.

La Ley 23.675 establece que la política ambiental nacional deberá cumplir con los siguientes objetivos :

a. Asegurar la preservación⁷ conservación, recuperación y mejoramiento de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas.

El hombre tiene la capacidad de transformar lo que lo rodea, esta capacidad utilizada con discernimiento puede llevar a beneficios de desarrollo y ennoblecer su existencia. No obstante lo antedicho, la capacidad aplicada errónea o imprudentemente puede causar daños incalculables al mismo ser humano y a su medio. Vemos aumentar a niveles peligrosos la contaminación del agua, el aire, el suelo; grandes trastornos al equilibrio ecológico; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles (entre otros). Por ello la política ambiental debe asegurar la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, bien sean naturales o producto de la actividad creadora del hombre (culturales). Algunos autores entienden por recursos naturales los bienes de la naturaleza, en cuanto no han sido transformados por el hombre y pueden resultarle útiles y los culturales los que resultan de la capacidad creadora, o los bienes que resultan de la transformación de recursos naturales⁸.

b. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria.

Como en muchos países en desarrollo, en el nuestro muchas personas siguen viviendo por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decente; es por ello que se deberían adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Estas condiciones deben permitir al hombre el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar⁹.

Para algunos autores, la calidad de vida, entonces, habrá de funcionar como parámetro de condiciones mínimas que debe tener el medio físico, entendido éste en un sentido amplio, relacionándose con los recursos naturales pero implicando sensaciones psicológicas, estéticas y estados de ánimo en función de la belleza y el equilibrio natural de la convivencia social¹⁰.

c. Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión.

La vida democrática moderna requiere de una intervención cada vez más activa de la población. Se necesita de la participación de los miembros de la comunidad mediante canales institucionales aptos para que las personas puedan manifestarse, expresarse, tomar parte en el proceso de toma de decisiones de carácter público¹¹.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Am-

biente y Desarrollo (ECO 92), por ejemplo, en el Principio 10 establece: *el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización de la población poniendo la información a disposición de todos.*

d. Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales.
En conformidad con el artículo 41 de la Constitución Nacional¹².

e. Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos.
f. Asegurar la conservación de la diversidad biológica.

Conscientes de la importancia general de la diversidad biológica tanto para el mantenimiento de la estructura y función de los ecosistemas como por la importancia crítica para satisfacer necesidades alimentarias, de salud, etc., se establece la obligación de asegurar la conservación de la diversidad biológica. Se entiende por diversidad biológica a "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprendiendo la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas"¹³.

g. Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generen sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

h. Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de la educación ambiental, tanto en el sistema formal como el no formal.

Algunas conductas sociales se fundamentan en valores pero no todos los miembros de la sociedad tienen la misma escala de valores respecto del ambiente. Para lograr, entonces, promover cambios de valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable el instrumento elegido es la educación ambiental¹⁴, tanto en el marco del sistema formal de educación como en el no formal¹⁵.

i. Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.

Junto con la participación debe perseguirse el acceso a la información como elemento indispensable para que la misma sea realmente efectiva e igualitaria. La publicidad de los actos de gobierno, por ejemplo, constituye una de las piedras angulares del estado de derecho¹⁶. Sin embargo el hecho de brindar o no información se ejerce en muchos casos en forma discrecional; por lo antedicho, entonces, una democracia participativa requiere el detento de información ambiental y el aseguramiento del libre acceso de la población a la misma.

j. Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

En atención a la relevancia de la necesidad de coordinación de actividades creemos que la misma es indispensable. Atentos a que el sistema jurídico establecido en la Constitución Nacional prevé ámbitos tales como el municipal, provincial, regional (provincial), nacional, internacional y/o de integración, las actuaciones de los mismos deben coordinarse para evitar contradicciones entre ellos.

k. Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Para algunos autores los objetivos de la ley se integran con una inexorable alusión al carácter preventivo del derecho, cuando enuncia como fines de la misma los aludidos en este inciso¹⁷.

Instrumentos económicos de gestión ambiental:

Bajo la denominación "régimen económico de promoción del desarrollo sustentable" la norma aquí analizada prevé la contratación de un seguro ambiental y el establecimiento de un fondo de restauración ambiental¹⁸.

Seguro ambiental:

Los sujetos obligados, considerando tales a toda persona física o jurídica, pública o privada, que realicen actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberán contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir.

Fondo de restauración ambiental:

El segundo aspecto incluido en el régimen económico de la promoción establecida que según el caso y las posibilidades de las personas físicas o jurídicas enunciadas en lo relativo al seguro ambiental, las mismas podrán integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación¹⁹.

Del Fondo de Compensación Ambiental:

En un título separado del régimen económico de la promoción del desarrollo sustentable, pero incluido entre los instrumentos económicos de gestión ambiental, según creemos, se crea el denominado Fondo de Compensación Ambiental.

El mismo será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación y conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente²⁰. Por otra parte se dispone que las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado²¹.

La utilización del término *podrán* no parece implicar obligatoriedad sino

discrecionalidad, lo que permitiría que la autoridad determinara otro destino. Creemos que podría haberse acotado esta amplia discrecionalidad que podría llevar a la determinación de otro destino que no contribuya al cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley.

No obstante lo antedicho, se establece luego que la integración, composición, administración y destino de dicho fondo será tratado por ley especial²².

Responsabilidad por daño ambiental:

Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos. Consecuentemente a lo antedicho se establecen las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen el daño o daño ambiental antes aludido de incidencia colectiva.

Los sujetos causantes del daño ambiental serán objetivamente responsables de su restablecimiento al estado anterior a su producción²³. En caso de que no sea técnicamente factible, por expresa disposición legal²⁴, se prevé una indemnización sustitutiva que será determinada por la justicia ordinaria interviniente, la cual deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental.

Por otra parte, en relación con la exención de responsabilidad, la misma está expresamente prevista²⁵ sólo al efecto de acreditar que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

Si en la comisión de daño ambiental colectivo hubieren participado dos o más personas, o no fuese posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí, para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable²⁶.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas, la responsabilidad se hará extensiva a sus autoridades y profesionales en la medida de su participación²⁷. Se distingue, además, en forma independiente, la responsabilidad civil y penal de la administrativa²⁸.

Legitimación procesal para la iniciación de las acciones previstas:

Se reconoce legitimación para obtener la recomposición al ambiente dañado, al afectado, al Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental²⁹ y el Estado nacional, provincial o municipal. Asimismo la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción quedará legitimada para la acción de recomposición o de indemnización pertinente³⁰.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, toda persona podrá solicitar,

mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general³¹. En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte³².

En relación con los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

Por último, es dable poner de manifiesto 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.

Del Sistema Federal Ambiental:

Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desenvolver la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, el cual será instrumentado a través del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)³³. El Consejo Federal del Medio Ambiente es una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen (nación, provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires)³⁴.

Composición del COFEMA:

El COFEMA está integrado por la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que ésta debe seguir. Está integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el poder o departamento o ejecutivo de los estados miembros.

La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

Dos tipos de asambleas están previstos, a saber: ordinarias y extraordinarias. Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la Asamblea anterior. Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva³⁵

La Asamblea se expedirá en forma de:

- a. Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los Estados miembros y,
- b. Resolución: decisión con efecto vinculante para los Estados miembros³⁶.

No obstante la aparente obligatoriedad que surge de la redacción se establece que “en caso de incumplimiento o de negativa expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva”³⁷, disposición que parece desdibujar el efecto vinculante de la resolución.

La Secretaría Ejecutiva, presidida por el presidente de la Asamblea, será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la Asamblea Ordinaria, las dificultades y alternativas que crea óptimas. Está formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelve dividir el país. La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región. La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria. Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

Conclusión

El singular desarrollo de la política y legislación ambientales, los vacíos normativos, la diversidad y la dispersión de normas son obstáculos para una eficaz gestión ambiental. El establecimiento de los presupuestos mínimos, por lo tanto, es el inicio, creemos, de un proceso federal de coordinación de actuaciones que se ve iluminado por estos principios, por los objetivos a tener en cuenta, por los instrumentos de política y gestión para una eficaz gestión ambiental establecidos en esta Ley General.

A raíz de ello se asegura la homogeneidad jurídica mínima en toda la nación. Se impide la subsistencia de ventajas competitivas entre distintas jurisdicciones cuyas inversiones se veían atraídas por la falta de una regulación específica, insuficiente o parcial.

Por último, no obstante las críticas de que fue objeto la sanción de la Ley 25.675, la conducta a seguir para elaborar y aplicar una política nacional común encuentra un adecuado marco jurídico cuya observancia, reglamentación y complementación generan altas expectativas en un gran número de personas, cuyo paso del tiempo certificará si fueron cumplidas o no.

Notas

- ¹ Ley General del Ambiente - Ley 25.675. Sancionada el 6 de noviembre de 2002. *Boletín Oficial* N° 30.036, 1ª Sección, del jueves 28 de noviembre de 02.
- ² Conf. Art. 1° de la ley.
- ³ Conf. Art. 6° primera parte de la ley.
- ⁴ Conf. Art. 6° “in fine” de la ley.
- ⁵ Conf. Art. 3° de la ley.
- ⁶ Conf. Art. 4° de la ley, principio de congruencia.
- ⁷ La preservación como objetivo esta contemplada en los Principios 2 y 4 de la Declaración

- de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, Estocolmo 4 al 16 de junio de 1972.
- 8 Conf. Pigretti, Eduardo: *Derecho de los recursos naturales*. Ed. La Ley, Buenos Aires, 1982.
 - 9 Conf. Principio 1 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972.
 - 10 Conf. Cafferatta, Néstor: *Ley 25.675 General del Ambiente*. DJ. Ed. La Ley 2002-3 pág. 1134. Véase también Bustamante Alsina, Jorge: "La calidad de vida y el desarrollo sustentable en la reciente reforma constitucional". *El Derecho*, 17/02/95.
 - 11 Conf. Sabsay, Daniel: *Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable en ambiente, derecho y sustentabilidad*. ED. La Ley, Buenos Aires, 2000 pág. 79.
 - 12 Véase Bidart Campos, Germán: *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, T. VI: La reforma constitucional de 1994. Ediar, Bs. As.; págs. 295 a 304. Sabsay, Daniel y Onaindia, José M.: *Comentario a los arts. 41 y 43 de la C.N.: La Constitución de los argentinos*. 2ª ed. Errepar, Bs. As. 1995 págs. 141 a 150.
 - 13 Conf. Art. 2 del Convenio de Diversidad Biológica.
 - 14 Un interesante ejemplo de este instrumento lo constituye el Programa Internacional de Educación Ambiental, IEEP por sus siglas en inglés de la UNESCO y el Pnuma.
 - 15 Un análisis pormenorizado de estos sistemas puede verse en Franza, Jorge A. y Goldstein, Beatriz: *Educación ambiental*. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires, 1998.
 - 16 Conf. Sabsay Daniel: *Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable en ambiente derecho y sustentabilidad*. Ed. La Ley. Buenos Aires, 2000.
 - 17 Conf. Cafferatta, Nestor: "Ley General de Ambiente". DJ. La Ley 2002-3 Pág. 1134.
 - 18 Conf. Art. 22 primera parte de la ley.
 - 19 Conf. Art. 22 "in fine" de la ley.
 - 20 Conf. Art. 34, primer párrafo de la ley.
 - 21 Conf. Art. 34 "in fine" de la ley.
 - 22 Conf. Art. 34 "in fine" de la ley.
 - 23 Conf. Art. 28 de la ley.
 - 24 Conf. Art. 28 de la ley.
 - 25 Conf. Art. 21, primer párrafo de la ley.
 - 26 Conf. Art. 1º "in fine" de la ley.
 - 27 Conf. Art. 29 "in fine" de la ley.
 - 28 Conf. Art. 43 de la Constitución Nacional.
 - 29 Conf. Art. 30, parte final del primer párrafo de la ley.
 - 30 Conf. Art. 32, primera parte de la ley.
 - 31 Conf. Art. 32, "in fine" de la ley.
 - 32 Art. 23 de la ley.
 - 33 Conf. Arts. 3 y 1 del Acta Constitutiva del COFEMA.
 - 34 Conf. Arts. 7 y 8 del Acta Constitutiva.
 - 35 Conf. Art. 9º del Acta Constitutiva.
 - 36 Conf. Art. 4º del Acta Constitutiva.
 - 37 Conf. Art. 6 del Acta Constitutiva.