

“LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS Y EL NUEVO ORDEN JURÍDICO AMBIENTAL EN ARGENTINA: CONFLICTOS, DEBATES Y DISPUTAS EN EL CAMPO POLÍTICO-JURÍDICO”

Autores:

- **Dra. Marta Susana Juliá**, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). abmsjulia@hotmail.com
- **Mgter. María Carolina Ulla**, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). abmculla@gmail.com
- **Ab. Natalia Conforti**, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). naticonforti@gmail.com

Resumen

La presente ponencia forma parte de los resultados parciales del proyecto de investigación sobre: “*Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico*” a desarrollarse durante 2014-2015. El proyecto se orienta a describir y analizar la formulación e implementación de las políticas nacionales de presupuestos mínimos ambientales en las provincias argentinas, a partir del estudio del caso de la provincia de Córdoba.

Desde la incorporación de la cláusula ambiental a partir de la reforma constitucional de 1994, se pueden advertir no solo implicancias políticas e institucionales, sino un nuevo proceso de significación de la política ambiental, donde juristas, doctrinarios e investigadores han ido conceptualizando y conformando teorías sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA). En este marco, la presente ponencia tiene como objetivo profundizar, desde los presupuestos mínimos de protección ambiental, el impacto que provocó en nuestro sistema jurídico a la fecha, la estructuración del Nuevo Orden Ambiental.

Es en este proceso de implementación de las políticas ambientales, donde comienzan a emerger los conflictos, los debates y las disputas en el campo político, jurídico e institucional de manera más clara y que va a influir en el desarrollo de las actuales políticas públicas ambientales en Argentina, tanto en su dimensión jurídica e institucional.

I.Introducción

Si nos proponemos avanzar en la construcción de teoría desde una perspectiva ambiental del derecho, lo hacemos a través de aproximaciones diferenciadas a una realidad compleja como es la del orden ambiental actual. Para ello vamos a proponer reflexionar en diferentes aspectos.

En primer lugar, nos interesa destacar cómo observamos el nuevo orden jurídico ambiental, como lo conceptualizamos y definimos, que alcance y significado tienen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el sistema jurídico ambiental de nuestro país.

En segundo lugar, nos interesa destacar como observamos los presupuestos mínimos de protección ambiental, a partir del análisis de las resoluciones dictadas por los tribunales argentinos a partir de 1994 -publicadas en revistas y bases informáticas de divulgación jurídica- como así en todos aquellos datos complementarios que pudieran resultar útiles para caracterizar y explicar a este tipo de normas.

Un tercer aspecto a describir, es el desarrollo normativo de la formulación de políticas públicas ambientales a través de la sanción de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Asimismo, se analiza el impacto político de los presupuestos mínimos ambientales como nuevo material normativo en el sistema jurídico, político e institucional argentino.

Finalmente, pretendemos reflexionar desde los presupuestos mínimos ambientales y el desarrollo alcanzado, el estado de situación y de desarrollo de las políticas públicas ambientales en Argentina, tanto en su dimensión jurídica e institucional enmarcada en una propuesta teórica- metodológica en el nuevo proceso de significación de la política ambiental.

II. El Nuevo Orden Ambiental Nacional

Según Alchurron y Buling, el orden jurídico puede concebirse como “una secuencia temporalmente ordenada de sistemas normativos. Un sistema normativo es por lo tanto un conjunto de normas referido a un momento temporal” (Bec y Franco, 2010:245). El orden jurídico va a representar cuestiones diferentes de acuerdo a quien lo defina y el objetivo con que se utilice. En nuestro caso, cuando hacemos referencia a un “nuevo orden”, primero planteamos la incorporación de “lo ambiental” al sistema en tanto es una materia que se inserta al sistema jurídico, algo que no estaba explícitamente regulado y comienza con su incorporación constitucional un impacto distinto dentro del sistema.

Mencionar un nuevo orden jurídico, político e institucional en materia ambiental en Argentina significa en principio un doble posicionamiento. Por una parte, concebirlo como un sistema, donde lo jurídico, político e institucional forman parte del mismo, y donde cada aspecto se interrelaciona con el resto del sistema. Por otro lado, asignarle al derecho cierto significado, como parte integrante de la política ambiental y, parte esencial de la gestión gubernamental en esa materia lo cual implica además, su implementación.

Cada autor establece perspectivas de análisis diferentes desde la cual abordar el nuevo orden. Esto permite utilizar distintos conceptos de derecho, de sistemas jurídicos, de procesos de estructuración de normas, etc. En tal sentido, la cláusula ambiental introducida por la reforma constitucional de 1994 constituye un acto político y jurídico que, mediante la jerarquización del derecho humano al ambiente sano, abrió paso a la objetivación de un nuevo orden jurídico-ambiental.

Podemos afirmar que a partir de la reforma constitucional se genera un nuevo escenario político en donde la dinámica de cambio, el debate y los conflictos ambientales van tomando un perfil propio y central. La producción doctrinaria y jurisprudencial ha sido incesante en la temática ambiental en general y en la interpretación de la cláusula ambiental en particular. Así, autores que trataban la temática de los recursos naturales como Valls, Pigretti o las

temáticas ambientales como Sabsay, di Paola, Nápoli, Cafferatta, entre otros, realizan sus análisis y consideraciones desde la mirada constitucional, interpretando al respecto autores como Qurioga Lavié, Bidart Campos, Lago entre otros que opinan y profundizan en el tema.

Este nuevo orden se expresa a partir de sus efectos, que con el transcurrir de los años, ha producido diferentes impactos en las políticas y administraciones municipales, provinciales y nacionales, y en el sistema jurídico. Estos impactos se reflejan en el surgimiento de nuevos y complejos conflictos entre niveles jurisdiccionales del Estado, o entre éste y el sector privado, o entre áreas de la administración.

III. Los presupuestos mínimos de protección ambiental

En Argentina, las últimas décadas delinearon un perfil jurídico, institucional y administrativo a las gestiones ambientales en los distintos niveles de gobierno, avanzando en numerosos aspectos desde las provincias y municipios, hasta el reconocimiento constitucional con la reforma de 1994 (Juliá, 2010).

En este sentido y siguiendo a Savino y Nonna, entendemos a los presupuestos mínimos como, normas de base, umbral, comunes -en el sentido que constituyen denominador común-, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un “piso inderogable (Savino/ Nonna, 2004)”.

Ahora bien, a ello se le agrega que el alcance de las normas de presupuestos mínimos comprende no solamente los estándares o parámetros técnicos, sino también las políticas de gestión en materia ambiental, con la sola limitación de no extralimitarse -vaciando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias-, ni cercenar o aniquilar las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes (Nonna/ Dentone 2011).

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generando nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs. Códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental), la generación de legislación ambiental por parte de las provincias y municipios, las que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional. (Juliá, 2010)

Se observa que las tareas de implementación no son sistemáticas y que las gestiones van avanzando en función de sus necesidades, prioridades y objetivos, que no siempre coinciden con los establecidos en las leyes. El gestor y el intérprete ambiental se enfrentan a un nuevo sistema en construcción que es necesario desarrollar e implementar, planteando problemas interjurisdiccionales, de alcance y límites de las competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno.

Existen numerosos artículos que se han ocupado de observar y analizar las leyes de presupuestos mínimos desde el concepto como De Benedictis, o aspectos de federalismo en la ley general del ambiente en el caos de Esain, o planteando la crítica a la ley general como Bec y Franco, como opiniones de mayor o menor generalidad (Cafferatta, Valls, Pigretti,

por ejemplo) que sería extenso mencionar los distintos autores con trabajos sobre el tema. Al mismo tiempo, y hemos señalado en otro lugar¹, tanto los estudios jurídicos ambientales de tenor dogmático, como los análisis de políticas ambientales, inscriptos en la ciencia política, no son terrenos o campos académicos totalmente unívocos o cerrados para abordar los presupuestos mínimos donde se van construyendo y consolidando las opiniones en el tiempo.

Así, en el caso de los estudios jurídicos, si bien el jurista dogmático tiene a visualizarse como un simple interprete técnico de términos y conceptos legales, el terreno ambiental la adopción y la acumulación de esas interpretaciones y opiniones coayudaban al establecimiento de criterios específicos para la formulación e implementación de políticas (Juliá/ Foa Torres, 2012).

Por otro lado, el campo de los estudios de las políticas públicas ambientales está habitado por un amplísimo espectro de enfoques que van desde los técnicos económicos, que promueven el desarrollo de instrumentos económicos de gestión ambiental, pasando por la perspectiva de los derechos de que suele proponer la instalación y el fortalecimiento de instancias que garanticen el cumplimiento de la legislación ambiental, hasta enfoque críticos y de cuño marxistas que intentan análisis al derecho y la política ambiental en el contexto económico y políticos mundial en el que se desenvuelven (Foa Torres, 2012).

En este sentido, desde una perspectiva jurídica ambiental, los presupuestos mínimos como políticas públicas, son indicadores trascendentes que tienen incidencia en los demás elementos de la gestión (el derecho y la administración ambiental) y deben considerarse los impactos en el marco normativo y administrativo de cada gestión objeto de análisis.

IV. El impacto de los presupuestos mínimos en la jurisprudencia argentina (1994-2014)

El objetivo de la presente sección fue analizar en la jurisprudencia argentina, la principal doctrina en torno a la figura de los presupuestos mínimos ambientales. En particular, se hizo foco en los aspectos conceptuales de la categoría, predominantes en las resoluciones dictadas por los tribunales argentinos, como así en todos aquellos datos complementarios que pudieran resultar útiles para caracterizar y explicar a este tipo de normas.

Al día de la fecha se ha construido una muestra de aproximadamente 150 fallos. Entre los aspectos observados, se pueden destacar:

- *¿Leyes de presupuestos mínimos o leyes que contienen presupuestos mínimos?*

Algunos fallos aseguran enfáticamente que estamos frente a leyes de presupuestos mínimos², mientras que otros dicen que las leyes en cuestión contienen, regulan o fijan los presupuestos mínimos (PM) haciendo referencia al

¹ Juliá, Marta- Foa Torres, "Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo Jurídico", Revista Perspectiva en Políticas Públicas, año I, N° 2 Universidad Nacional de Lanús, Lanús Enero/ Junio 2012.

² Cámara 7° de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, del 14/12/2005 en "Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza", Publicado en: ABELEDO PERROT Online; Cita Online: 35003388.

CSJN del 20/04/2010 en "Asociación Civil Diálogo por el Ambiente v. Estado Nacional -Poder Ejecutivo-", Publicado en: SJA 30/6/2010; Cita Online: 20100432.

Juzgado de 1° Instancia de Civil y Comercial de Río Grande del 19/02/2010 en "Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU) c. Municipalidad de Río Grande y otro", Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/5354/2010.

T.S.J. Cba, Sala Electoral y de Competencia Originaria, Sent. del 23/04/2013 en "Club de derecho (fundación club de derecho argentina) y otros - quispe, eduardo - quispe, diego raúl- quispe, ester margarita- molina, celina laura - barboza vaca, vanina de los angeles - oliva, da c/ municipalidad de malvinas argentinas amparo (ley 4915)- expte. n° 218019/37 - recurso directo".

Superior Tribunal de Justicia de la Prov. de Río Negro, del 27/12/2005 en "Constanzo Días, Luis E. y otros", Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/6784/2005.

T.S.J., Cba Sala Contencioso Administrativa, Sent. del 16/02/2012 en "Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende –Plena Jurisdicción – Recurso de Casación".

artículo 1, 6 y 32 de la LGA³ y 41 de la CN⁴. En uno u otro caso las consecuencias son distintas ya que si son leyes de presupuestos mínimos significaría que todo lo contenido es obligatorio para todas las provincias, mientras que si sólo contienen o regulan en alguno de sus artículos los presupuestos mínimos, las provincias podrían agregar reglamentaciones para la aplicación de estos presupuestos. Al separar contenidos, no toda una ley de PM podría tener la jerarquía del 41, sino del 75 inc. 12 por ejemplo si es derecho de fondo. En este último caso no podría ser complementada por las provincias.

- ***Definición de mínimo***

El art. 41 CN, establece: "...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. ...". Existe abundante jurisprudencia que hace referencia al mencionado precepto. Pero al momento precisar el significado del mismo encontramos pocos pronunciamientos que lo analicen.

En un fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, esta define lo que se entiende por presupuestos mínimos, afirmando que con el término mínimo se hace referencia a aquello que no puede dejar de contemplarse en ninguna legislación, sería lo imprescindible, lo que mínimamente, valga la redundancia, toda legislación debe contemplar, ya que como bien indica "...lo "mínimo" en extensión es lo máximo en importancia...".⁵

- ***Definición de complementario***

Con respecto al alcance de complementar, el fallo de la CSJN "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otro" entiende que esto implica que las provincias pueden adicionar o añadir, requerimientos; precisiones; u obligaciones no contenidas en las leyes de presupuestos mínimos.⁶ Se trata de un pronunciamiento en donde el máximo tribunal debe decidir acerca de la constitucionalidad de un requisito exigido por una norma provincial, en concreto el procedimiento de audiencia pública necesario para la aprobación de un proyecto minero. Si bien el voto mayoritario decide rechazar in limine el recurso, Lorenzetti, Fayt y Petracchi delinear el alcance de complementar según su voto, convirtiéndose así en una de las pocas opiniones expresas de este tribunal acerca de la conceptualización de los presupuestos mínimos.

En una primera aproximación, podemos señalar que, en las decisiones judiciales que aplican leyes de presupuestos mínimos, no es frecuente que se aborde de manera directa el alcance o significado de tal concepto. Aun así, algunas decisiones han definido términos como mínimo o complementar.

La mayoría de los pronunciamientos centran su análisis en el alcance de la competencia para legislar o complementar tales presupuestos, como en el alcance de la competencia para juzgar. En este campo, encontramos numerosos pronunciamientos relativos a cuestiones de competencia judicial, siendo ésta una materia específicamente

³ Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala II, del 08/09/2003 en "Biondo, Esteban v. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano -Poder Ejecutivo-", Publicado en: La Ley Online; Cita Online: 70013780.

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, del 16/08/2005 en "CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro", Publicado en: LA LEY 2006-C, 223, con nota de Eduardo Pablo Jiménez; LLPatagonia 2006, 69; Cita Online: AR/JUR/4594/2005.

⁴ Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso administrativo de San Nicolás, del 16/06/2004 en "Carrasco, Juan A. y otros c. Delegación Puerto Paraná Inferior, Dirección Provincial de Actividades Portuarias y otros", Publicado en: LA LEY 2005-B, 836, con nota de Alicia Muñoz; Cita Online: AR/JUR/4114/2004.

⁵ Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222.

⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación. 17/04/2007. "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros". Sitio oficial de la CSJN Disponible en www.csjn.gov.ar y en La Ley Online.

regulada por esta normativa y con una fuerte construcción jurisprudencial previa. A su vez, la competencia legislativa predomina en planteos de inconstitucionalidad, tanto de normas locales (provinciales y comunales), como planteos que atacan a las mismas leyes de presupuestos mínimos.

Cabe remarcar, finalmente, la fuerte influencia que han tenido estas leyes nacionales sobre aspectos procesales locales, en dos sentidos. Por un lado, en procedimientos administrativos provinciales, como por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental. Por el otro, estas normas han introducido fuertes modificaciones en los procesos judiciales, órbita también predominantemente provincial, especialmente en materia del rol del juez, carga de la prueba, acceso a la justicia, y legitimación.

A modo de reflexión, del relevamiento jurisprudencial realizado, podemos decir que la magistratura es reticente a expedirse sobre el alcance o significado de los presupuestos mínimos. La mayoría trata o centra su análisis en el alcance de la competencia para legislar o complementar tales presupuestos, como para juzgar. En este campo, encontramos numerosos pronunciamientos relativos a cuestiones de competencia, especialmente al ser ésta una materia específicamente regulada por esta normativa. A su vez, la competencia legislativa predomina en planteos de inconstitucionalidad tanto de normas locales (provinciales y comunales), como planteos que atacan a las mismas leyes de presupuestos mínimos (especialmente en materia de agua y glaciares).

V. El impacto del Nuevo Orden jurídico ambiental, a partir del dictado de las Leyes de Presupuestos Mínimos

Para analizar la formulación de la política ambiental en Argentina, desde una perspectiva ambiental del derecho, debemos partir del estudio del contexto histórico, nacional e internacional, bajo el cual surgió la legislación ambiental. Siguiendo a los juristas Silvia Nonna⁷, José María Demonte y Natalia Waitzman⁸ se advierten cuatro períodos de evolución de la normativa nacional: la regulación estática de los recursos naturales, el tratamiento dinámico del ambiente, la reforma de la constitución nacional y la elaboración de las normas de presupuestos mínimos.

En la etapa de la elaboración de las normas de presupuestos mínimos la cual comenzó a gestarse desde julio del año 2002 y continúa en desarrollo por estos días. En orden cronológico, las leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental sancionadas hasta el momento son: Ley 25.612 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio. Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs. Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente. Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Ley 25.831 Información Pública Ambiental. Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios. Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema. Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego.

⁷ Nonna, Silvia. Capítulo I: "La protección ambiental en las normas del nuevo milenio. Un nuevo rumbo", El nuevo Rumbo Ambiental. Editorial Ciudad Argentina. Abril 2008. En coautoría con Coria Silvia, Devia Leila, Flores Marcela, Vidal de Lamas Ana y Villanueva Claudia.

⁸ Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, con colaboración de Fonseca Ripani Ezequiel "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Argentina". En Ambiente y Residuos Peligrosos. Editorial Estudio, Año 2011.

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generando nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs. códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental) solo para citar algunos de los aspectos que hoy son parte de la discusión doctrinaria y la consideración jurisprudencial en el país⁹.

Para lograr un acercamiento complejo al análisis comprensivo de la formulación de políticas ambientales, mediante la utilización de este nuevo material normativo incorporado en el sistema jurídico argentino en la cláusula ambiental del Art. 41 CN, el trabajo de investigación se dividió en **tres etapas**:

Una **primera etapa** caracterizada por la búsqueda y relevamiento de fuentes, datos e información sobre las leyes de presupuestos mínimos ambientales (aprobadas, en tratamiento y proyectos de ley), sus fundamentos y la exposición de motivos para determinar el contexto histórico en el que se enmarcan. En la **segunda etapa** nos adentramos en el proceso exploratorio propiamente dicho. El cual consistía en la lectura del material bibliográfico relevado, a efectos de ordenar, sistematizar y recopilar la información recolectada en un documento escrito con las citas de opiniones doctrinarias, de juristas y técnicos sobre las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, sus fundamentos (el porqué de la norma) y qué dicen los autores sobre la política en cada una de las temáticas que regulan las leyes de presupuestos y cómo se implementan en el sistema jurídico y político argentino. La **tercera y última etapa** de esta primera parte del trabajo se centraba en un estudio analítico de cada una de las 10 leyes de presupuestos mínimos y de algunos proyectos de ley. Para ello se construyó una tabla contemplando las dimensiones y categorías de análisis: **3.A. Parte General (PG)**, **3.B. Dimensión Jurídica (DJ)**, **3.C. Dimensión Política (DP)**, **3.D. Dimensión Institucional (DI)** y **3.E. Dimensión Participativa (DP)**.

Entre los resultados preliminares obtenidos hasta el momento del relevamiento se pueden destacar que:

- Algunas leyes de presupuestos mínimos están reglamentadas (sólo tres de ellas); dos de las cuales hicieron eco de la nueva modalidad de reglamentación concertada Sin embargo, hay otros dos casos de normas de presupuestos mínimos que contemplan esta nueva estructura de reglamentación -previa concertación con las provincias- y en la práctica no se ha logrado tal efecto, se trata por ejemplo de la Ley 25.612 de *gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios* (GIRIAS). Por su parte, la tercera ley reglamentada es la Ley 25.675 mediante Decreto 2413/2002.
- Otras normas de presupuestos mínimos han sido duramente cuestionadas por la doctrina (Pigretti E., Pinto M., Del Campo, C., entre otros) e incluso pasible de recurso de inconstitucionalidad por parte de las jurisdicciones locales. Nos referimos al caso de la Ley 25.688 de *gestión ambiental de aguas*. En Marzo de 2003 la Provincia de Mendoza solicita a la CSJN su inconstitucionalidad y la Corte resuelve en 2009 declarando la constitucionalidad de la normativa de presupuestos mínimos.

⁹ Juliá, Marta S; Foa Torres Jorge; Del Campo Cristina, op.cit. p.46.

- Algunas leyes de presupuestos mínimos han sido vetadas parcialmente por el Poder Ejecutivo antes de su sanción (GIRIAS y GIRD *gestión integral de residuos domiciliarios*) glaciares tuvo el veto en la primera sanción.
- Otras normas de presupuestos mínimos han sido fruto de la presión social de la sociedad civil y su participación ha sido la piedra angular del proceso normativo. Es el caso de la Ley 26.331 de *presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos*. A su vez cuenta con proyectos de ley que tienen como cámara de origen al Senado y se plantea la modificación del coeficiente de ocupación de los bosques nativos.

Profundizar sobre las normas sancionadas y proyectos existentes, momentos en que se discuten y la incorporación en la agenda de las cuestiones ambientales objeto de presupuestos mínimos es un indicador inicial de la política ambiental nacional. En orden cronológico, fue la tercera ley de presupuestos mínimos, la ley General de Ambiente 25.675, la que vino a reconstruir el sistema jurídico ambiental y componer el escenario legal de esta nueva tipología de normas. La importancia de esta ley general se manifiesta al otorgar a sus disposiciones el carácter de orden público y establecer que sus disposiciones se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica.

En este orden, la LGA ha resultado ser a ley marco a la que le siguen, en orden lógico, el resto de las leyes sectoriales, específica (Art. 3), particulares (Art. 12) o especiales (Art. 34). Ello significa que el legislador diseñó el edificio de presupuestos mínimos con dos tipos de normas infra constitucionales de presupuestos mínimos, aunque con igual jerarquía: la Ley marco que irradia a todas las otras leyes especiales de presupuestos que deberían implementar con un desarrollo detallado cada uno de los instrumentos de aquella.

De ser esta la interpretación exegética, deberían legislarse mediante normas de presupuestos mínimos, por ejemplo, temas como la evaluación de impacto ambiental o el fondo de compensación ambiental, en lugar de ser desarrollados en cada una de las leyes sectoriales, reiterándose el contenido al respecto sobre estos instrumentos y herramientas.

Es decir, de esta ley marco deberían haberse desprendido, en un sistema coherente y coordinado, todas las demás normas sectoriales de presupuestos mínimos, referidos a cuestiones puntuales o a la protección de medios naturales específicos. La discusión legislativa y los momentos de la sanción de cada una de ellas con sus particularidades y contextos propios nos complementan la comprensión de la formulación de las políticas ambientales nacionales.

VI. Reflexiones finales

Si observamos el proceso desarrollado en materia ambiental en Argentina a nivel nacional, las diferentes gestiones de gobierno posteriores a 1994 han dictado leyes de presupuestos mínimos haciendo uso de las atribuciones concedidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional. A veintiún años de la reforma constitucional se ha insertado “lo ambiental” y sigue generando relaciones e interrelaciones en el sistema que es necesario detectar, observar y analizar en el proceso que se inició en 1994 y sigue en desarrollo. Existe un enorme campo de estudio en los aspectos jurídicos, políticos e institucionales en la cuestión ambiental en el sistema argentino.

El proceso de ejecución de los presupuestos mínimos en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina se encuentra en pleno desarrollo y es importante seguir por una parte el curso que asume en los diferentes niveles jurisdiccionales (nación , provincias y municipios) y por otro los significados y alcances que adquieren con sus correspondientes discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.

La incorporación de las leyes de presupuestos mínimos al sistema no fue pacífica, hoy seguimos discutiendo sobre su contenido, alcance, significado y al mismo tiempo reconociendo la trascendencia de establecer los mínimos, adaptarse y complementarlos generando una verdadera tutela ambiental. La complejidad misma de la materia ambiental ha llevado a los teóricos a preguntarse dónde empieza y dónde termina el derecho ambiental, como establecer cuál es la legislación ambiental. Las definiciones acerca de los límites se han ido modificando de acuerdo a las nuevas conceptualizaciones del ambiente, sus elementos y las distintas perspectivas de análisis de los problemas ambientales. Las competencias en materia ambiental son en este sentido un tema de discusión actual en la materia. En los distintos niveles de gobierno concurren competencias en materia ambiental cuyos límites son difusos como los problemas mismos. Las competencias concurrentes en los tres niveles dejan un amplio margen para establecer límites, acuerdos y coordinaciones.

La ley general del ambiente, entre las leyes de presupuestos mínimos, es la única que no tiene mayores cuestionamientos y que es considerada, por la mayoría de los doctrinarios, como un verdadero avance para la interpretación y sistematización de la legislación ambiental. La ley general da lugar a aplicar los nuevos principios, los instrumentos de política y gestión ambiental y su implementación origina nuevas formas de leer el derecho desde una perspectiva ambiental. La polémica que generó como ley de presupuesto mínimo y la definición legal que estableció, permitió que doctrinarios, académicos y operadores del derecho en general discutieran el significado y alcance de las leyes de presupuestos mínimo y las formas de implementación de las mismas.

Cada proceso en las diferentes temáticas en las que se han dictado presupuestos mínimos ha seguido su propia dinámica y hemos tratado de reflejar algunos ejemplos de acuerdo a las diferentes gestiones y desarrollos.

Existen numerosas temáticas en las que no se han establecido los mínimos en las que el Congreso Nacional podría tratar y sancionar de acuerdo a la trascendencia que adquieran los temas y que integren la agenda política actual o futura.

Todo ello constituye un marco de referencia para considerar en que medida o de que manera se han incrementado el reconocimiento de las cuestiones ambientales, de los derechos asociados al ambiente, que impacto han tenido en el territorio y en los habitantes en su aplicación e interpretación y si nos está permitiendo proteger, preservar y defender el entorno del cual formamos parte.

VII. Bibliografía

AGUILAR, M. J. (2010) “Marco legal de los presupuestos mínimos constitucionales” en: *El amparo ambiental*. 1º ed. Cathedra Jurídica. Buenos Aires.

BEC, E. Y FRANCO, H.J. (2010) Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica. Cathedra Jurídica, Buenos Aires.

BRAÑES, Raúl (2000) Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México Fundación Mexicana para la Educación Ambiental .Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.

_____ (2001) Informe sobre desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano. México, PNUMA, oficina regional para América Latina.

BOURDIEU PIERRE; Poder, derecho y clases sociales; Desclée de Brouwer, 2º edición, Barcelona, 2001.

BASTONS, J.I. (2007) “Características de la protección ambiental en la Constitución Nacional Argentina” Revista de Derecho Ambiental Nª 9, elne-mar, Lexis Nexis, Buenos Aires.

CAFFERATTA, N. (2003) Informe sobre presupuestos mínimos para el COFEMA, Buenos Aires.

ESAIN, J. AL. (2008) “Competencia para legislar” en: *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuesto mínimos de protección.* 1º ed. AbeledoPerrot. Buenos Aires.

GARRÉ, D. M. (2005) *Presupuestos mínimos de protección ambiental.* Facultad de Derecho. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Buenos Aires.

JULIA, M.S, del CAMPO, C. y FOA TORRES (2013) Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos. Lerner, Córdoba.

JULIÁ, M.S, del Campo, C. y Foa Torres, J. “La institucionalización ambiental en Argentina” Lerner, Córdoba, 2009.

JULIÁ, M .y FOA TORRES J. (2012) “La protección del bosque nativo en Argentina: aspectos político-institucionales” En: Zlata Drnas de Clement (dir.) Cuaderno de Derecho Ambiental nº 3, Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

MAQUEDA, J. C. (2007) “Derecho Ambiental Constitucional”. Revista de Derecho Ambiental N° 11, jul-sep, Lexis Nexis, p. 13.