

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

Resolución N° 39/07

Bs. As., 4/6/2007

VISTO,

Que la actuación N° 5629/06 caratulada "CENTRO DE PROTECCION A LA NATURALEZA- RENACE" expresa una solicitud de intervención vinculada con diversos impactos ambientales que se estarían produciendo en el país, que abarcan actividades y problemas de muy diversa índole que se han ido tratando simultáneamente en numerosas actuaciones en esta Defensoría del Pueblo de la Nación, a saber: impacto de la actividad minera, forestal, pesquera, industrial, agropecuaria, de generación energética, de servicios públicos y residencial.

y CONSIDERANDO:

Que los derechos ambientales lesionados, según las denuncias analizadas, se expanden a todos los habitantes de la Nación y se relacionan con el modelo de desarrollo imperante en la época y plasmado en nuestro sistema jurídico hasta la reforma constitucional de 1994, cuando los constituyentes adoptaron en el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional, la exigencia de promover un DESARROLLO SUSTENTABLE, apto para satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer las de las generaciones futuras, artículo que integra el trípede constitucional-ambiental conformado por los nuevos artículos 41, 43 y 124 del texto constitucional, sentándose así las bases de un nuevo Derecho Ambiental Argentino.

Que, los Estados Provinciales también han jerarquizado los derechos ambientales de sus habitantes, en todas las reformas constitucionales sancionadas en los últimos 20 años, asumiendo este modelo de desarrollo ambientalmente sostenible y consagrando una amplia visión y misión de protección ambiental.

Que dicha jerarquización se expresó asimismo, con la creación en 1990, del CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE, por la vía constitucional de la suscripción del tratado interprovincial conocido como "Acta Constitutiva del COFEMA", conformando así el ámbito por excelencia, de reunión y concertación de políticas ambientales que integran todos los poderes ejecutivos de las Provincias, de la Ciudad Autónoma y del Gobierno Nacional en un pie de igualdad.

Que el artículo 41 es el que reglamenta los derechos ambientales individuales y colectivos, y define la categoría de poderes relacionales en materia ambiental, entre el Gobierno Nacional y los Provinciales, consagrándose así, poderes ambientales concurrentes entre ambos niveles de gobierno, a partir de la determinación de los presupuestos mínimos de protección por parte de la Nación.

Que en este sentido Bustamante Alsina ha dicho que con este artículo se ha puesto fin al problema de las competencias en el ejercicio del poder de policía ambiental, "...correspondiendo en adelante a la Nación dictar las normas legales necesarias para la tutela del ambiente en toda la República que contengan los presupuestos mínimos de protección...".

Que la incorporación de esta noción de "presupuestos mínimos de protección" obedeció a la necesidad de establecer un modelo funcional de distribución de competencias entre Nación y Provincias.

Que, de lo establecido en el mencionado artículo 41 de la C.N., tercer párrafo, resulta que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Que esta solución expresa la conciliación entre las "lógicas del territorio" en que se funda el federalismo y las "lógicas del ambiente" en que necesariamente deberá fundarse una regulación y ordenamiento de las políticas en materia ambiental, tal como ha sido señalado con acierto por Horacio Rosatti.

Que, en tal sentido, cumpliendo el mandato constitucional, el H. Congreso de la Nación ha sancionado las primeras 6 leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (leyes N° 25.612, N° 25.675, N° 25.670, N° 25.688, N° 25.831 y N° 25.916), sin perjuicio de otros proyectos en discusión parlamentaria, con el fin de garantizar el ejercicio homogéneo de los derechos ambientales en todo el territorio nacional, dentro del sistema federal de gobierno.

Que la ley N° 25.612 de "GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIO", sancionada el 3/7/02 y promulgada parcialmente el 25/7/02, impone, al Poder Ejecutivo en el artículo 62; la obligación de reglamentar la ley dentro de los 120 días corridos a partir de su promulgación. Y que han transcurrido más de cuatro años calendario sin dicha reglamentación.

Que a continuación fue sancionada la ley N° 25.670 de "GESTION Y ELIMINACION DE PCBs", el 23/10/02 y promulgada el 18/11/02, en cuyo artículo 26 se estableció el plazo máximo de 60 días corridos de reglamentación, lo que ya fuera motivo de resolución N° 58/06 de esta Defensoría.

Que a su turno la ley N° 25.675 denominada "LEY GENERAL DEL AMBIENTE", fue sancionada el 6/11/02 y promulgada parcialmente el 27/11/02, habiendo transcurrido más de cuatro años sin tratamiento reglamentario integral, pese a los importantes instrumentos de gestión ambiental que regula, sin perjuicio de la reciente reglamentación del artículo 22 de la misma tendiente a la puesta en marcha del sistema de seguros ambientales, a través de la resolución n° 177/07 y su modificatoria de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Que por su parte, la ley N° 25.688 de "GESTION AMBIENTAL DE AGUAS", fue sancionada el 28/ 11/02 y promulgada el 30/12/02 y establece en su artículo 9° que el "Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación", lo que ocurrió el 3/1/03, facultándose además al Poder Ejecutivo a dictar las resoluciones necesarias para su aplicación. La misma también continúa sin reglamentación.

Que, la ley N° 25.831 de "LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL", sancionada el 6/11/03 y promulgada el 6/1/04, establece en su artículo 10° que el plazo de reglamentación es de 90 días, cosa que tampoco ha sucedido.

Que finalmente, la ley N° 25.916 de "GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS DOMICILIARIOS" fue sancionada el 4/8/04 y promulgada el 3/9/04, siendo su publicación en el Boletín Oficial el 7/9/04, y si bien no posee plazo de reglamentación en el texto legal, la norma es definida como de orden público en el artículo 38 y los extensos plazos de adecuación de los artículos 33 y 34 son justamente los que fueron observados por el Poder Ejecutivo Nacional, por lo que su entrada en vigencia se ha convertido en inmediata. Sin embargo tampoco se ha reglamentado.

Que en términos generales, consultada la información parlamentaria disponible, ha sido ya más extenso el plazo que el Poder Ejecutivo Nacional se ha tomado para la reglamentación que el que ha demorado el propio Congreso en su discusión y sanción.

Que es sumamente llamativo, pero INJUSTIFICABLE, que ninguna ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental haya sido reglamentada integralmente, ni puesta en vigencia por ninguna de las autoridades ambientales de la Nación ni de las provincias ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que una vez más se debe destacar la palmaria necesidad de la sanción de la reglamentación de todas estas normas tan necesarias para dar seguridad jurídica-ambiental, respuestas certeras, confiables y respetables a las preocupaciones por las afecciones a la salud de la población y para evitar la alteración del equilibrio ambiental.

Que por otra parte, teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo Nacional es el Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país y que es su obligación constitucional ineludible, expedir las instrucciones y reglamentaciones que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional), es ésta la autoridad responsable de impulsar y dictar la reglamentación necesaria.

Los actos emanados del Poder Legislativo, propios de la función legislativa, son tendientes a su perdurabilidad, correspondiendo al Poder Ejecutivo la definición de aspectos que por su propia dinámica, exigen otros plazos.

Que las reglamentaciones administrativas requieren rapidez en su sanción y permanentemente deben ser actualizadas, siendo los órganos administrativos los más aptos para ello por el principio de la inmediatez que rige toda la actividad administrativa.

Que dentro de este contexto se postula la idea de que la potestad reglamentaria puede corresponder a la Administración en ejercicio de poderes propios en la medida de que no avance sobre la reserva de la ley.

Que, es dable destacar la excepción existente en lo atinente al ejercicio del poder de policía de los gobiernos provinciales que corresponde a éstos por ser jurisdicciones locales y lo que estrictamente estas normas nacionales han impuesto como obligación al COFEMA.

Que los decretos reglamentarios o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo Nacional (art. 99, inc. 2°, C.N.) en ejercicio de facultades constitucionales propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de aquéllas y de las finalidades que se propuso el legislador. Por el contrario el ejercicio de sanción de la reglamentación de las leyes en tiempo y forma es una obligación insoslayable del Poder Administrador.

Que por tanto, la autoridad competente para reglamentar las leyes, de acuerdo a la Constitución Nacional, es el órgano Presidente de la República, a través del Jefe de Gabinete de Ministros.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

RESUELVE:

ARTICULO 1° — Recomendar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las leyes N° 25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.831 y 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo lo atinente a su estricta competencia, derivada de lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2° — Regístrese, notifíquese y publíquese en el Boletín Oficial. — EDUARDO MONDINO, Defensor del Pueblo de la Nación.

e. 8/6 N° 548.011 v. 8/6/2007