

**PONENCIA DIRIGIDA A LA COMISIÓN BICAMERAL
PARA LA REFORMA, ACTUALIZACIÓN Y
UNIFICACIÓN DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL
DE LA NACIÓN.**

AUDIENCIA PÚBLICA. USHUAIA, 16 DE NOVIEMBRE DE 2012.

Abogada NADIA COLECLOUGH D.N.I. N° 28.363.345.

**LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL, SU SUPERFLUA REMISIÓN EXPRESA EN EL
CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.**

Libro Primero Parte General,

Título III Bienes

**Capítulo 1: Bienes con relación a las personas y derechos de incidencia
colectiva.**

Capítulo 3° Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva

El artículo 241 enuncia: *“Jurisdicción. Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”.*

I. DERECHO AMBIENTAL. LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS:

El artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994 y reza: *“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. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. **Corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren jurisdicciones locales...**”*. De esta manera, se incorpora como derecho constitucional de los argentinos el ambiente, como patrimonio común de la humanidad, el desarrollo sustentable y la obligación de preservar el bien colectivo para lo cual la noción de “daño ambiental” indica que el ambiente es sujeto de derecho por cuanto se debe “recomponer”.

En nuestro país, en fecha 6 de noviembre del año 2002, fue sancionada la Ley Nacional N° 25.675 de presupuestos mínimos ambientales denominada Ley General del Ambiente –LGA- y promulgada mediante Decreto Nacional N° 2413/02, además, se dictaron leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental, así, Ley N° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, Ley N° 25.670 de Gestión y eliminación de los PCB, Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25.831 de Libre Acceso a

la Información Pública ambiental en Poder del Estado, Ley N° 25.916 de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios, Ley N° 26.331 de Protección ambiental de los Bosques Nativos, Ley N° 26.562 de Actividades de Quema en Todo el Territorio Nacional y Ley N° 26.639 de Preservación de Glaciares y Ambiente Periglacial.

En la 13° reunión de la Convención Constituyente de la reforma constitucional de 1994 se presentaron los dictámenes de mayoría y minoría sobre la redacción del artículo 41 y se debatió sobre la incorporación del derecho al ambiente y se dijo como fundamento constitucional: *“Durante el período que va de 1972 a 1992, año en que se realiza la Cumbre de Río de Janeiro, una muy importante acción científica clarificó muchos de los problemas que están afectando a la Tierra. Allí, sobre la base de un informe muy conocido —el informe Brundtland— se pudo establecer un conjunto de principios y se prepararon varios convenios que fueron suscriptos por los casi ciento cincuenta jefes de Estado que asistieron a dicha Cumbre. En primer lugar, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo; en segundo lugar la "Agenda XXI"; en tercer lugar el Convenio sobre las Forestas; en cuarto lugar el Convenio sobre el Cambio Climático; y, por último, el Convenio sobre la Biodiversidad. En esa primera Declaración sobre Ambiente y Desarrollo se estableció lo que puede ser considerado un principio fundamental, es decir, **el derecho del hombre a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.***

Todas las constituciones recientes —España, Portugal, Perú— y las constituciones provinciales reformadas después de 1993 contienen el tema...”. (1)

Los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, fueron reafirmados en la Conferencia

(1) Diario de Sesiones Convención Nacional Constituyente 13° Reunión 3° Reunión Ordinaria (continuación) pag. 1607.

de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en Río de Janeiro –Brasil- del 20 al 22 de junio de este año 2012 denominada “Río + 20”.

Lorenzetti (2) definió el derecho a un ambiente adecuado como: “... un derecho subjetivo que tienen las personas, y la tutela del ambiente, que se concentra en el bien colectivo”, de esta manera en 1994 se reconoció expresamente en la Constitución el derecho al ambiente y por tanto bajo tutela que debe hacerse efectiva. Los problemas ecológicos involucran aspectos humanos físicos y químicos que afectan la vida humana (y con ello el derecho a la vida) y los elementos naturales como el agua, aire, suelo, etc. que conforman el ambiente. Además, Valls (3) ha indicado: “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, ... proclama que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente”.

La Ley N° 25.675 contiene en su artículo 8° instrumentos de gestión ambiental como el ordenamiento ambiental del territorio, el sistema de diagnóstico, estudios de impacto ambiental e información ambiental o el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable que permiten administrar los recursos naturales buscando un equilibrio entre desarrollo sustentable y la conservación del ambiente para la humanidad.

La LGA establece en su artículo 3° que su ámbito de

(2) TEORÍA DEL DERECHO AMBIENTAL Ricardo Luis LORENZETTI 1era Ed. LA LEY 2008 Pág. 12/13

(3) PRESUPUESTOS MÍNIMOS AMBIENTALES . Mario F. VALLS 1era Ed. Buenos Aires ASTREA, 2012 pág. 11.

aplicación es todo el territorio nacional, es una ley de orden público, operativa y se utiliza para la interpretación y aplicación de la legislación específica ambiental que mantendrán su vigencia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta; desarrolla el concepto de presupuesto mínimo su artículo 6: *“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”*.

La Resolución N° 92/04 del COFEMA –Consejo Federal de Medio Ambiente- aclaró los alcances y contenido del concepto de norma de presupuesto mínimo de protección ambiental indicando en su artículo 1° que: *“... contenido de presupuesto mínimo: Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima mas allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, construyen potestades reservadas a las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativas de las provincias... Contenido de protección ambiental: Toda*

interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 de la Constitución Nacional...”, en atención a que conforme artículo 124 de la constitución nacional los recursos naturales son dominio originario de las provincias.

En lo que respecta a este tema, tiene importancia el artículo 4° de la LGA que indica: “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: **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 que así no fuere, **este prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.**”

II. TÉCNICA LEGISLATIVA.

Una ley es una norma de carácter general y obligatoria, emanada de autoridad competente –sea nacional o provincial- que integra el ordenamiento jurídico. *“Un código es una ley que contiene un cuerpo de normas dispuestas según un plan metódico y sistemático”* (4). El artículo 31 de la Constitución Nacional estatuye la supremacía constitucional normativa que corresponde sea respetada en su jerarquía legal por las provincias agregándose los artículos 5 y 128. *“El derecho tiene carácter sistemático, es decir, conforma un conjunto de normas que ordenan o prohíben ciertas conductas regidas por una serie de reglas lógicas que le*

otorgan (o debieran otorgar) coherencia, completitud, e independencia y no un mero conglomerado desordenado de normas” (5)

Cifuentes (4) ha indicado que la técnica legislativa constituye “*un instrumento auxiliar y práctico aplicable a la creación de la ley, una vez que se ha decidido el método o camino a adoptar para concretar determinado fin.*” De esta manera “*... En la redacción de un proyecto, es aconsejable evitar remisiones a otras leyes. Las remisiones en exceso generan gran dificultad para leer el texto y obligan a un esfuerzo de comprensión innecesario; ... Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la redundancia es perjudicial porque conduce a una superabundancia innecesaria de normas y además porque la modificación de una norma redundante puede conducir a una contradicción normativa.*

Pautas a tener en cuenta:

a) Evitar que la solución de un mismo caso o hipótesis, esté contemplada en más de una norma”. (5)

III. ANTECEDENTES REMISION NORMATIVA.

A modo de ejemplo de remisión normativa en esta materia, me refiero al Código de Minería el que contiene en su título décimo tercero, sección segunda –arts. 246 a 268- normativa ambiental sobre esta materia específica al incorporar al Código la Ley N° 24.585 dictada en el año 1995 que en su artículo 2° estableció un título complementario al Código “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera” y en su

(4) ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL. Parte General. Santos CIFUENTES 2da. Reimpresión 1999 Editorial ASTREA pág. 7.

(5) Manual de Técnica Legislativa. www.diputadosmisiones.gov.ar

segundo párrafo establece que *“la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones del título complementario y a las que oportunamente se establezcan en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional”*. Esta ley nacional específica ambiental de aplicación a la minería, al efectuar la remisión al artículo 41 de la Constitución Nacional, de manera innegable esta indicando que el marco jurídico en esa materia es el artículo 41 de la Constitución Nacional, las leyes de presupuestos mínimos y la mencionada ley, teniendo presente la prelación de estas en el ordenamiento jurídico. En caso de redacción de normas de contenido ambiental se debe tener presente para su validez, congruencia con los presupuestos mínimos de protección, conforme los arts. 3º, 4º y 6 de la Ley General del Ambiente dictada por el Congreso Nacional conforme mando constitucional expreso establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, de lo contrario la norma de presupuestos mínimos prevalece sobre cualquiera otra que se le oponga. La justificación del conocido fallo “Villivar” dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene su fundamentación en la Constitución Nacional por cuanto en su artículo 41 establece que la nación dictará normas de presupuestos mínimos y las provincias las necesarias para complementarlas, así el fallo indica *“la ley local como la de presupuestos mínimos deben ser aplicadas además del código de minería”* (6)

IV. CONCLUSIÓN.

En virtud de lo expuesto, ninguna norma de contenido ambiental debe oponerse a las prescripciones de las leyes de presupuestos mínimos.

(6) “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros” – CSJN – 17/04/2007.

Es necesario tener presente el concepto de ley de presupuesto mínimo ambiental establecido en el artículo 6° de la Ley Nacional N° 25.675 conocida como Ley General del Ambiente y su jerarquía en el ordenamiento jurídico. Así, la norma superior deroga a la norma inferior: una norma constitucional deroga a la ley, la norma especial se aplica sobre la general. De esta manera, en mi opinión, corresponde suprimir el artículo 241 del anteproyecto de reforma del código civil y comercial argentino, por cuanto esta aclaración inserta no modifica las leyes de presupuestos mínimos en atención que estas últimas son aplicables por estar previstas en la redacción del artículo 41 de la Constitución Nacional, entendiendo que su incorporación en el Código Civil y Comercial Argentino constituye una remisión redundante e innecesaria. Conforme lo estatuye el principio de congruencia, ya se encuentra expresamente determinado en la legislación ambiental que los alcances de las normas de presupuestos mínimos, en materia ambiental, prevalecen sobre el resto del ordenamiento jurídico excepto las normas constitucionales. Todo esto, fundado en que *“Un principio fundamental de técnica legislativa señala que “la ley sólo ordena, no da explicaciones, ni teoriza, ni enseña”.* (1) y que ya se encuentra expresamente prevista la aplicación de las normas de presupuestos mínimos en la legislación específica.

Para el caso que la Comisión Bicameral interprete que es necesario mantener la redacción del artículo 241 del Anteproyecto (como ya indique mas arriba entiendo se debe suprimir), en virtud a que aclara el ordenamiento legal en materia ambiental por su reciente y novedosa sanción y aplicación, la remisión correcta, en mi opinión, es al artículo 41 de la Constitución Nacional, conforme lo expuesto y teniendo presente que las cláusulas constitucionales son la fuente de la cual emanan las demás normas que integran el orden jurídico positivo del Estado y, además,

incluir como observación la mención de la vigencia de leyes de presupuestos mínimos y su prevalencia sobre las normas del Código Civil Argentino en virtud de los arts. 3, 4 y 6 de la Ley General del ambiente de Presupuestos Mínimos N° 25.675.