Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 2 JUN. 1994
TE - 53 NS. 1940

*Convención Nacional Constituyente*

**LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE**

**Reunida en Santa fe, a los efectos de cumplir lo dispuesto por la ley 24309,**

**SANCIONA:**

*PRIMERA PARTE*
*CAPITULO SEGUNDO*
*Art....)*
***Todos tienen el derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y capaz de un desarrollo sustentable para mejorar la calidad de vida de la generación presente y de las futuras. Es obligación del Estado protegerlo y garantizar el derecho de las personas a la defensa del mismo, comprendidos el paisaje y el patrimonio urbano, en sede administrativa y judicial, mediante las leyes que en consecuencia se dicten. Del mismo modo, se deberá regular el tráfico de los recursos genéticos y su utilización; así como el análisis previo del impacto de obras y actividades, públicas o privadas, que modifiquen o puedan alterar el entorno. Las provincias conservan la propiedad de los recursos naturales y su jurisdicción en su control efectivo y el del ambiente, debiendo ellas y los municipios establecer las normas complementarias para ejercer su cumplimiento y control.***

**ELVA ROULET**
**Diputada Nacional Constituyente por Buenos Aires**
**Unión Cívica Radical**

# Convención Nacional Constituyente

**FUNDAMENTOS.**

Se propone la incorporación del presente texto por habilitación de un articulo nuevo en el capitulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional: Declaraciones, Derechos y Garantías.

Las actividades desarrolladas por el hombre han producido un profundo deterioro del planeta tierra y atentado contra la preservación de los recursos naturales y la calidad de vida de la población. La situación que enfrentamos en el mundo y las condiciones generadas en nuestro país alcanzan niveles críticos. Es necesario dotar a la ciudadanía de los instrumentos de defensa indispensables, establecer las obligaciones de los contaminadores-depredadores, y asumir desde el Estado -en todos sus niveles- las responsabilidades inherentes.
El derecho a la preservación del medio ambiente ha sido incorporado en todas las reformas constitucionales modernas a partir de 1975. En nuestro país forma parte del texto de las constituciones provinciales últimamente modificadas: La Rioja, Salta, Jujuy y Santiago del Estero en 1986, Córdoba y San Luis en 1987, Río Negro en 1988.
En una breve exégesis, el texto propuesto se fundamenta en los siguientes principios y consideraciones:

***Todos tienen***

Podríamos haber dicho ***toda la humanidad tiene***, designando un sujeto del derecho omnicomprensivo, que no abarca solo a los habitantes de un país en un momento dado, sino a todos los seres humanos y a las generaciones presentes y futuras. Esto esta en concordancia con la necesaria globalidad que la temática ambiental requiere, a la vez que ratifica al derecho ambiental como uno de los derechos humanos (hoy llamados de tercera generación).

***derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y capaz de un desarrollo sustentable para mejorar la calidad de vida de la generación presente y de las futuras***

Contempla varias nociones modernas, tales como "derecho a un medio ambiente sano", "desarrollo sustentable", "desarrollo intergeneracional" y "derecho a una buena calidad de vida". Algunos antecedentes constitucionales son:
* Portugal: "Todos tienen el derecho a un ambiente de vida, humano, saludable y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo".
* España: "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"
* Perú (de 1979): "Todos tienen el derecho a un ambiente de vida, humano, saludable y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo".
* Las Naciones Unidas, en su informe "Nuestro futuro común", de la Comisión Bruntland, en 1987 establece el concepto de "desarrollo sustentable" que vincula preservación ambiental con el crecimiento económico y el progreso social conducentes al desarrollo. Este principio, suscripto por la mayoría de los países del mundo en la Cumbre de Río en 1992, ha sido consagrado en "La Declaración de Río" y en "La agenda XXI", instrumentos de los cuales es signatario nuestro país.

***Es obligación del Estado protegerlo***

El Estado tiene una obligación activa en la protección del medio ambiente, a través de las leyes que en consecuencia dicte. Antecedentes:
* Países Bajos: "Las autoridades tienen la obligación de mantener el país en condiciones habitables y de proteger y mejorar el ambiente".

***garantizar el derecho de las personas a la defensa del mismo, comprendidos el paisaje y el patrimonio urbano, en sede administrativa y judicial***

Introduce expresamente el derecho de cada ciudadano a accionar judicialmente en defensa del ambiente, considerado en su totalidad natural y cultural: además de los elementos (aire, suelo, agua) y los recursos, también el paisaje y el patrimonio creado por el hombre. Deja a una ley posterior el establecer la forma en que se realizará dicho acceso. Es lo que se reconoce doctrinariamente como "intereses difusos". Respecto de la aceptación de los intereses difusos la doctrina moderna tiende a aceptarlos.[1] En nuestro país se ubican en esta posición Germán Bidart Campos y Agustín Gordillo, mientras que en la opuesta se encuentra el administrativista Miguel S. Marienhoff, entre otros. Esta concepción es de tener en cuenta en la búsqueda de mecanismos previos y alternativos de carácter administrativo.

En el primer caso se trata de conceder legitimación para accionar judicialmente a los particulares (acción popular) ó a un representante de la categoría de individuos afectados (acciones de clase) o a asociaciones privadas reunidas en torno a un interés de naturaleza comunitaria que detenten requisitos formales y substanciales de representatividad (asociaciones ambientalistas ó ecologistas).

En el segundo caso, se trata de instituciones del sector público a las que se les deben otorgar poderes para actuar en la materia.

El "ombudsman" o **defensor del pueblo**, como comisionado parlamentario integrante del sector público, podrá investigar la acción o la omisión de los organismos gubernamentales y particulares en materia de preservación ambiental, pudiendo accionar en sede administrativa o judicialmente en demanda de sanciones por daños causados y también de remedio a las violaciones a la legislación ambiental.

El **Ministerio Público,** como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, puede asumir por sí la acción, aún cuando ninguna persona lo solicite, y demandar, probar, apelar y demás actos procesales inherentes.

Algunos antecedentes:

* La Constitución Española, en su art. 53 establece que "Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos...basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo".

* Un precepto semejante contiene el art. 66 de la Constitución de Portugal, y las Constituciones provinciales de Córdoba y de Salta.

* La nueva Constitución Colombiana en su art. 88 establece: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con...,el ambiente,..."

* La Constitución Paraguaya, de 1992, en su art. 38 dice: "Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente,..."

Esta misma Constitución otorga en su art. 276 al "Defensor del Pueblo" la "defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios", y en su art. 268 establece los deberes y atribuciones del Ministerio Público,

---

[1] En lo que a jurisprudencia se refiere, en nuestro país ha habido algunos casos en los que se los ha aceptado, fundamentalmente a partir de 1983, en una serie de juicios iniciados por el Dr. Kattan, tal como el de las toninas, el de los pinguinos, el de los agro-químicos, etc.

También existe un caso que debe ser resaltado, y es el iniciado a título personal por los directivos de la Asociación Pro Tigre, quienes pidieron la inconstitucionalidad del Dcto. 2125/78, decreto en el cual se establecía un sistema por el cual los contaminadores con vertidos líquidos tenían que pagar a O.S.N. un canon sobre la base del principio "contaminador-pagador". Este decreto fué encontrado inconstitucional en primera y segunda instancia, en el año 1984. En mayo de 1989 se lo derogó mediante el Dcto. 674/89 el cual establece un régimen de incentivos a limitar la contaminación y un régimen de penalidades (multas) para los infractores, si bien mantiene un sistema de derechos especiales de contaminación

entre las cuales: "2) promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el ambiente y los intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas".

***mediante las leyes que en consecuencia se dicten***
El Estado tiene las facultades de legislar en materia de medio ambiente, sin perjuicio de los derechos de las provincias. Antecedentes de otros, países federales o descentralizados con competencias regionales:
* Austria: "En materia Federal la legislación de ...medidas para la defensa del ambiente".
* España: En su art. 149 (1) establece que "El Estado tiene competencia exclusiva sobre..: (23-a) "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".
En nuestra reforma constitucional, por habilitación del punto E del art. 3o. de la ley 24.309 para la actualización de las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo nacional previstas en el art. 67 de la C.N., debe admitirse esta capacidad.

***Del mismo modo, se deberá regular el tráfico de los recursos genéticos y de su utilización***
Los recursos genéticos constituyen un patrimonio social, económico y científico de singular importancia. Nuestro país forma parte de la zona de mayor biodiversidad del mundo, ubicada en el continente americano. La rapidez y magnitud de los procesos de extinción requieren acciones inmediatas y profundas para cautelar nuestro acervo de flora y fauna.
Si bien el texto que se propone puede aparecer como "reglamentarista" para su introducción en la Constitución, de acuerdo a la estricta técnica ortodoxa, ésta precisión así como la que le sigue, corresponden a situaciones y principios de preservación sobre cuestiones que no admiten medidas de recuperación o corrección posterior, siendo los daños que se provoquen definitivos e irreparables. De ahí su explicitación vinculada a *las leyes que en su consecuencia se dicten.*

***así como el análisis previo del impacto de obras y actividades, públicas y privadas, que modifiquen o puedan alterar el entorno***
Los estudios de impacto ambiental tienen ya una regular tradición en algunos países, como los Estados Unidos, y resultan obligatorios para la obtención de créditos para el financiamiento de obras en los bancos internacionales. Estos análisis deben ser extendidos a actividades recreativas, turísticas ó de servicio, e incluso a actividades de producción cuyos efectos deteriorantes ó depredadores son, a veces, peores aún que los de las obras de infraestructura, siendo esto válido tanto en el orden público como privado. Corresponde a la ley determinar los parámetros y sus alcances.

***Las provincias conservan los derechos de propiedad de sus recursos naturales y su jurisdicción en el control efectivo de los mismos y del medio ambiente, debiendo ellas y los municipios establecer las normas complementarias para ejercer su cumplimiento y control.***
Sin perjuicio de las leyes nacionales que dicte el Estado Nacional, las Provincias conservan la propiedad de los recursos naturales y son el órgano de control de las leyes, debiendo dictar y establecer las normas que complementen las leyes nacionales y que regulen su control, acorde con lo establecido en el art. 67, inc.11 de la C.N.
Los principios generales a tener en cuenta son que la responsabilidad original sobre el ambiente corresponde al titular de la jurisdicción, o sea de quien ejerce la autoridad en el entorno natural o creado. Los problemas divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local, que es la autoridad normal de ejecución y de control.

Debido a la movilidad de los factores contaminantes existe una interdependencia ambiental que puede llegar a comprometer las competencias de los poderes concurrentes de los distintos niveles de gobierno. (Esto es válido, incluso, a escala mundial).
De este *principio de localización y de movilidad* de los agentes deteriorantes devienen las responsabilidades específicas de cada jurisdicción, que aconsejan una legislación básica común y legislaciones particulares de provincias, y normas municipales que regulen su competencia.

CONSIDERACIÓN DE LA PRESERVACIÓN AMBIENTAL EN OTROS PUNTOS HABILITADOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.
Además del artículo correspondiente al capítulo de los nuevos derechos a introducir en la Constitución que se propone, sería conveniente incorporar atribuciones específicas en la materia en otros puntos habilitados para la reforma constitucional.

***Art. 67. Corresponde al Congreso:***
***11.Dictar los Códigos...,ambiental,...***
Otorgar la atribución al Congreso Nacional para dictar el Código Ambiental.
Como antecedente de este tipo de actualización está la reforma de 1957, en la que se actualizó el mismo inciso incluyendo la facultad de sancionar el Código del *Trabajo y Seguridad Social*, mediante la simple introducción de esas palabras. Por lo que ahora correspondería ser agregada la palabra *ambiental* en el medio de los demás códigos, preferiblemente entre los de minería (al que en alguna medida se asocia ya que éste protege recursos naturales) y el de trabajo y seguridad social.
En un artículo de los Dres. Abatti, Roca y Ezcurdia, publicado en La Ley 1988 A, pág. 956, se afirma que ya la doctrina concluyó que lo más conveniente, en caso de una reforma constitucional, es incluir en el art. 67 inc. 11 la redacción de un Código Ambiental. Lo que de ningún modo va en contra de lo ya estipulado en las provincias argentinas, tales como Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Jujuy y Córdoba en las cuales se contempla el derecho y el deber a mantener un ambiente saludable y algunas como la de La Rioja el *derecho de amparo* para su protección.
Nuestra propuesta es, además, explícita respecto a las atribuciones de las provincias en la materia. El Código Ambiental, en su respeto de las mismas debiera establecer regulaciones mínimas para todo el país, a la manera de la E.P.A. de los Estados Unidos, lo que permite a las provincias regular sus propias normas adaptadas a sus particularidades y con el correspondiente respeto a sus jurisdicciones.
En el derecho comparado, la mayoría delas constituciones federales proponen facultades concurrentes entre la nación y las provincias o estados (Portugal, Canadá, Alemania, Brasil). También en España, como ya se citó, en donde la Nación tiene competencia sobre la legislación básica de protección del ambiente y las Comunidades Autónomas pueden legislar adicionalmente y tienen la gestión en la materia (arts. 148 y 149).
Otros países federales, Australia es un ejemplo, han llegado recientemente (1992) a un acuerdo interno, el Acuerdo Intergubernamental (interprovincial) sobre el tratamiento del ambiente, que establece un sistema de imposiciones y muestra una especial dedicación a la solución de problemas de competencias y de compatibilización de intereses, con gran respeto por cada uno de los niveles de gobierno. En Alemania la legislación ambiental es concurrente entre el Estado Federal y las provincias (Lander).

***Defensor del Pueblo***
Esta figura adquirirá rango constitucional por habilitación del art. 3o., inc. F de la ley declaratoria de la necesidad de la reforma.

*Convención Nacional Constituyente*

Proponemos la inclusión expresa de una referencia a las atribuciones de ***defensa y prevención del ambiente.***

***Ministerio Público***

Su tratamiento está habilitado en el inc. G del mismo art. 3o. referido "up supra".
Se trata de asignarle explícitamente la misma atribución de ***defensa y prevención del ambiente.***

**ELVA ROULET**
**Diputada Nacional Constituyente por Buenos Aires**
**Unión Cívica Radical**