

23 JUN 1984

TC 820 1435

## Convención Nacional Constituyente

### PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

#### LA CONVENCION NACIONAL

#### SANCIONA

Incorpórase como artículo nuevo de la Constitución Nacional el siguiente.

ARTICULO: Los habitantes de la Nación gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado, y tienen el deber de preservarlo en esas condiciones. El ecosistema constituye un patrimonio público que abarca también a lo cultural y lo urbanístico. La defensa jurídica de los intereses difusos queda consagrada por esta Constitución.

MARIA TERESA MENDEZ  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO

ESTEBAN MARTINEZ  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO

CARLOS MANFREDOTTI  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO

# *Convención Nacional Constituyente*

## **FUNDAMENTOS**

Sr. Presidente

### **Reseña histórica de la evolución de los ecosistemas en el país:**

En los siglos XV y XVI las zonas más densamente ocupadas fueron las tierras altas de la región noroeste, que la colonización hispánica desorganiza y despuebla. (Estas áreas en la actualidad, se encuentran entre las más pobres del país). La conquista traslada el eje socioeconómico de la región hacia el centro-norte de la Argentina donde desarrolla una economía vinculada a la explotación minera en Bolivia y Perú, especialmente por los requerimientos de animales como mulas y caballos.

El agotamiento de las minas así como las luchas independentistas del siglo XIX hacen que desaparezca la economía minera y el eje económico se traslade hacia el sur, con otras actividades productivas como la caña de azúcar en Salta y Tucumán.

En el siglo XVII la región pampeana central, con su centro en Buenos Aires genera con el ganado que pasteaba esas pampas, un comercio internacional de cueros y carne salada. Más tarde la demanda inglesa de lana dió origen al desplazamiento en la región del vacuno a regiones más periféricas; pero luego el perfeccionamiento del enfriado abrió los mercados europeos. A raíz de esto la cría de ovejas se desplazó a la meseta patagónica, que dadas las condiciones de aridez y grandes explotaciones dieron origen a problemas de erosión por sobrepastoreo hasta la actualidad.

## *Convención Nacional Constituyente*

En el período compendido entre los años 1860 - 1930 nuestro país ingresa en la división internacional del trabajo como productor de lanas, carnes y cereales. Los sectores dirigentes y el capital internacional obstaculizan las actividades que lleven al país a obtener un cierto grado de autarquía. Califican a la Argentina como "granero del mundo", de recursos inagotables.

Para poder llevar acabo este proceso se implementó para la explotación de los recursos naturales un modelo a largo plazo, con aplicación de capital mano de obra y tecnología más intensivos. Esto inició una serie de cambios en los ecosistemas naturales, en el uso del espacio, en los ríos navegables, etc. La libre navegación de estos ríos fue un factor influyente para el nuevo modelo.

La Industrialización se realizó sobre una estructura artesanal preexistentes una sobre implantación que arrazó con las antiguas artesanías regionales. Esta industria era extranjera o estaba realcionada con capitales del exterior.

Existió una preocupación por minimizar el impacto ambiental de las obras ferroviarias. La Ley respectiva de 1872 establece que: "Cuando un ferrocarril atraviere ríos navegables debiera ser construído de manera que no entorpezca la navegación. Si atravesare otra clase de ríos, esteros o canales de riego, las obras se ejecutaran de manera que no perjudiquen el uso de las aguas".

No hubo preocupación por evitar que la obra ferroviaria perjudicara el uso de las tierras".

Fue necesario para favorecer el modelo, desalojar a los indios nómadas y a los gauchos cuyo medio de subsistencia era el

## *Convención Nacional Constituyente*

ganado salvaje, para esto se inició en 1874 la Conquista del desierto que no fue otra cosa que tomar un territorio que nadie defendía pues, los indígenas se hallaban debilitados por la epidemia del año 1873, por la pobreza y el hambre.

Respecto a los ecosistemas de la pampa hubo que mejorar la calidad de las carnes y acelerar el engorde, igualmente se mestizaron razas nativas con inglesas y se parcelaron las tierras mediante alambrados para controlar las cruas y los rebaños.

Se explotan los bosques con criterio minero para la obtención de combustible sin prever su reposición, lo que los transformó en un recurso no renovable.

El ferrocarril fue uno de los principales mecanismos de deforestación del interior del país, cuyo principal impacto se efectuó en las zonas semiáridas en las cuales la repoblación de los bosques talados es mas lenta y dificultosa.

El primero de abril de 1879 entra en vigencia un decreto que reglamenta la extracción de maderas en el Chaco, pero no hay evidencia de su cumplimiento.

A medida que los bosques empiezan a escasear, la industria forestal se traslada a localizaciones más próximas a los centros de consumo.

La ley 1054 reglamentaba la explotación de los bosques nacionales no concedidos a particulares.

En un país inmerso en un proyecto de cambio total, se desprecia todo lo autóctono en beneficio de lo extranjero. En el caso de la fauna se explotaba aceleradamente sin tener en cuenta las posibilidades de repoblación natural, al contrario se aceleraba el ritmo de caza para apropiarse del recurso antes que otros competidores. Hay que tener en cuenta la introducción de

## *Convención Nacional Constituyente*

especies exóticas que compiten con las nativas como el ciervo colorado que creó las condiciones para la desaparición del huemul; la persecución de especies nativas cuya piel tenía valor económico, por ejemplo la vicuña que fue exterminada en busca de su lana.

Las empresas británicas extraían metales desde fines del siglo pasado.

El control del transporte y la comercialización de minerales actúan como elementos concentradores del mercado, llevando a la quiebra a la pequeña y mediana minería de capitales nacionales.

Los yacimientos de carbón de piedra de Río Turbio fueron descubiertos en 1887, pero su explotación se inicia 70 años más tarde.

El petróleo cuyano fue descubierto en Mendoza en 1827, y en 1868 recién se efectúan destilaciones experimentales. En la década de 1880 se intenta su explotación comercial.

Ya en 1920 la chinchilla que era una de las especies más demandada por el comercio internacional se había extinguido.

En el caso del yacaré su demanda comenzó en 1920 y en 1940 ya eran escasos, aunque una ley de 1924 trata su conservación.

En 1942 se prohibió su caza, pero se levantó por presión de las poderosas curtiembres capitalinas.

Hacia 1953 el yacaré estaba en extinción. Otro recurso cotizado fueron las diversas especies de ballenas que poblaban el mar Antártico. La fauna marina se explotó irracionalmente, lobos marinos, elefantes marinos, pingüinos.

Sólo el escaso lobo marino de dos pelos recibió un intento de protección en 1937 al prohibirse su caza por decreto.

La Ley 13.908 de 1950 es la que primero incorpora el concepto

## *Convención Nacional Constituyente*

de conservación en relación con el de aprovechamiento.

El decreto 15.501 de 1953 reúne los listados de especies que se permiten cazar, entre las que incomprensiblemente se incluye a la vicuña, ciervos, aguará-guazú, yaguareté y otros.

Las provincias por su parte habían ido reglamentado la caza por medio de vedas y listas de especies plagas o de especies protegidas.

En 1960 se realizaron campañas oficiales para combatir el exterminio de plagas animales.

Entre 1977 y 1979 el volumen de exportación de productos de fauna silvestre fue aproximadamente el mismo que el de carne vacuna enlatada. Todas las exportaciones se incrementaron hasta 1980 y luego disminuyen significativamente. En ese año se reactualizó la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre del año 1950. Finalmente en 1986 se prohíbe el tráfico de animales dentro y fuera del país.

El verdadero nudo de la actual situación en materia de recursos silvestres no se encuentra en la normativa, sino en la administración que debe aplicarla. La normativa vigente es poco ágil pero perfectamente utilizable. Con respecto al tráfico ilegal el aeropuerto de Ezeiza actúa como puerta de salida para todo el Cono Sur, esto se debe a la falta de fiscalización por parte de la Dirección de fauna silvestre y de la Administración General de Aduanas. No sólo la presión de casa comercial es una amenaza para la fauna, igualmente la destrucción de su hábitat natural constituye una presión de exterminio aún más poderosa que la anterior.

Evolución de las áreas de riego para la hidroelectricidad, la acumulación de agua potable para consumo de los centros urbanos

## *Convención Nacional Constituyente*

en expansión, regulación de torrentes, la navegación y el riesgo.

Ante la prioridad energética se descuidaron los estudios sobre el impacto ambiental de las presas y en particular el impacto ambiental del riego como generador de cambios en los ecosistemas. Los resultados sobre medio físico son la salinización y sodificación de suelos, desarticulación de acuíferos, agotamiento de capas subterráneas. Un caso particular es el de la provincia de Mendoza pues el mismo proceso que sacó a esta región del desierto provocó la desertificación de La Pampa.

En la Argentina se observa una inadecuada distribución geográfica del crecimiento poblacional y de la concentración espacial de las actividades urbano-industriales esto tuvo efectos vinculados a la sobre utilización de recursos y a la disminución de la calidad de vida urbana, pero generó por su propio peso fenómenos de subdesarrollo y vaciamiento demográfico en el interior, con consecuencias tales como: problemas geopolíticos en fronteras vacías, subutilización de recursos naturales y humanos, aislamiento geográfico por escasez de comunicación; factor fundamental en un país extenso.

Unidireccionalidad del desarrollo tecnológico: raramente el proceso de desarrollo y adaptación de tecnologías prevalente en nuestro país ha incluido la preservación ambiental como uno de los objetivos a lograr. A lo sumo se han implementado paliativos para solucionar los principales problemas creados por las tecnologías en uso pero no han incluido criterios ambientales para la selección de esas tecnologías.

A lo largo de la historia han proliferado normas de escaso o nulo cumplimiento, porque los organismos de control carecen de presupuestos y del personal necesario porque no se les ha

## *Convención Nacional Constituyente*

otorgado el peso político que requiere su accionar y porque durante largo tiempo estuvo ausente una presión comunitaria orgánica que contribuyera y vertebrar e impulsar la actividad. Esa presión comunitaria está organizándose lentamente.

Muchos de los problemas ambientales son el costo del atraso en un país: la falta de presupuesto y de poder político de los organismos de control, falta de tecnología para respuesta de los problemas, el ocultamiento de información decisiva a la comunidad, el predominio de criterios extractivos sobre criterios de manejo de recursos para un uso sostenido.

Al mismo tiempo la falta de decisión política nacional sobre muchos aspectos del manejo de los recursos naturales también impide al país afrontar adecuadamente la situación de deterioro ambiental.

Las décadas del 70 y del 80 se caracterizaron por estudios que después nadie aplicaría y por el intenso turismo internacional de los funcionarios. En la década del 90 será necesario dar respuestas a los reclamos sociales.

### **Los objetivos de la política del medio ambiente**

**La gestión ambiental:** Programas de producción e investigación tecnológica, conservación de suelos, conservación de la naturaleza, emprendimientos energéticos y acciones en contaminación de agua y aire y contaminación acústica.

**Educación ambiental:** A partir de la Reunión de Estocolmo se crea en la Argentina la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano, sin embargo recién a fines de los 70 esto resulta de interés para algunos sectores. Se conforman grupos de



## *Convención Nacional Constituyente*

trabajo dentro de las instituciones gubernamentales y se crean algunos órganos no gubernamentales. En nuestro país son los órganos ambientales los que impulsan al sector educativo a tomar conciencia de lo importante de esta temática. Debe destacarse que ya sea por acciones y compromisos de algunos docentes, el tema ambiental ha llegado al aula con diferentes proyectos y estrategias: v.gr. El Proyecto Centro de Educación de Medio Ambiente, Desarrollo integrado por los Llanos de La Rioja. En Junio de 1990 tuvo lugar en Córdoba el Taller Nacional de Educación Ambiental en el Medio Rural organizado por F.A.O. en el que se discutieron logros y dificultades para generar proyectos de Educación ambiental.

### **Marco Institucional**

La primera institución fundada fue La Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables dependiente del Ministerio de Economía en el año 1973.

Desde el 76 hasta el 81 paso a depender de Obras y Servicios Públicos. En el 81 pasa el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. En el 86 el Dr. Alfonsín crea la Subsecretaría de Proyectos Especiales en el ámbito de la Secretaría de Promoción del Desarrollo dependiente de la Presidencia de la Nación. En 1987 desaparece la Secretaría de Promoción del Desarrollo que pasó a llamarse Política Ambiental cuyo fin era asesorar en materia ambiental. En el 88 desaparece por otra reestructuración, reapareciendo en el 89 con el nombre de Comisión Nacional de Política Ambiental. Estas secretarías funcionaron con escasos recursos económicos y humanos, pero lograron importantes acciones

## *Convención Nacional Constituyente*

ambientales.

### **Legislacion ambiental**

La Legislación ambiental argentina es variada y dispersa.

No existe una Legislación nacional que fije la responsabilidad de ámbito nacional en relación a otras competencias. Existen normas pero no organismos de fiscalización. Pero en la realidad se dan numerosos ejemplos de la incapacidad real de efectivizar el cumplimiento de las leyes. Un ejemplo es el caso de la fauna protegida que posee su instrumento legal pero no existe capacidad de vigilancia (guardafaunas, equipamientos) que impida la caza furtiva.

Uno de los aspectos mas desguarnecidos en normativas y control es la contaminación. Los efluentes industriales y aguas servidas que son vertidas, en la mayoría de los casos sin ningún tratamiento. No existe costo alguno por la contaminación (penalidades, multas) el único costo que se cobra a la comunidad es la pérdida de fauna, flora, calidad de agua, apareciendo problemas sanitarios que tampoco han sido cuantificados debido a la falta de estudio sobre el tema.

### **Evolución de los principios ambientales**

Desde el punto de vista el Derecho Romano, los recursos naturales (tierra, agua, yacimientos minerales, flora, fauna, recursos panorámicos, y el ambiente en sí) son "cosas comunes" que pueden ser empleados por todos, salvo cuando se hubieren determinado derechos particulares sobre pequeñas porciones industriales. Mientras los usos particulares no afectaron en

## *Convención Nacional Constituyente*

general la naturaleza, ningún obstáculo legal o económico impidió el uso y el abuso de tales bienes.

La ideología liberal, fue tomada por la Revolución Norteamericana de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, y permitió formas de depredación que en nuestro mundo moderno terminarían por afectar el medio en el que vivimos. Mientras que el desastre ecológico no existió los malos usos de la naturaleza no fueron advertidos por el derecho, ni por la política.

Pero la estructura jurídica empezó a dar síntomas de inoperancia y las leyes comenzaron a disponer primero normas de uso técnico que implicaron, antes que nada normas morales al derecho positivo.

Formas legales en uso en la Argentina: Ley 13660 de seguridad y salubridad de instalaciones (1949): se establecen las normas que deberán ajustarse las instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento de combustibles sólidos minerales líquidos o gaseosos a fin de satisfacer la seguridad y salubridad de las poblaciones.

La Ley Orgánica de la Administración de Obras Sanitarias de la Nación (hoy privatizándose): otorga al organismo la atribución para prevenir la contaminación de aguas y tomar medidas para sanear los recursos de agua en cuanto pueda afectar la salubridad de las poblaciones.

Prevé la clausura de los establecimientos industriales cuyos propósitos no cumplan con las normas dictadas.

Ley 20284 contiene normas para la prevención de los recursos de agua. Comprende a todas las fuentes capaces de producir contaminación atmosférica, ubicadas en jurisdicciones federales y

## *Convención Nacional Constituyente*

en provincias que se adhieren. Esta ley contempla la creación de una comisión interjurisdiccional solicitada por cualquiera de las jurisdicciones comprendidas en un problema de contaminación atmosférica o por la autoridad sanitaria nacional. El capítulo VI (de las Sanciones) establece las siguientes: a) multas; b) clausuras temporales o definitivas de las fuentes contaminantes; c) inhabilitación temporal o definitiva del permiso de circulación, cuando se trate de medios de transporte aéreos, terrestre, marítimos o fluviales.

Ley 24051 regula residuos peligrosos y la importación de basura.

Ley 5965 de 1958 de la provincia de Buenos Aires de protección de las fuentes de provisión y de los cursos y cuerpos receptores de aguas y de la atmósfera; su objeto es evitar la contaminación de dichos elementos.

Ordenanza municipal 33291 del año 78, Ordenanza General de Control de la Contaminación Ambiental.

Decreto 181 de año '92, reglamentario de la Ley 24051 de Residuos Peligrosos.

Ley nacional de Conservación de la fauna 22421, de 1981 pretende respetar los derechos federales de una materia que tradicionalmente fue encomendada a las provincias.

### **Regulación jurídica futura de los recursos naturales**

Para componer una política en recursos naturales además de atender el desarrollo que hasta ese momento tengan los recursos naturales se deberá conocer las metas ecológicas y políticas que en el país tengan vigencia.

## *Convención Nacional Constituyente*

En la Legislación actual, la política legal en esta materia esta dispersa en los diversos textos legales que la rigen.

Por ejemplo: los yacimientos minerales, se hallan sujetos al régimen liberal que el Código de Minería establece, el uso de la atmósfera esta sujeto a políticas variadas influenciadas por tratados.

Los bosques pueden ser concedidos a particulares, derecho de ocupación de la vía pública.

La explotación de recursos se produce en hechos que se reflejan en instituciones especiales, podemos señalar las formas de adquisición, los catastros y registros, los regímenes de reservas, zonificación y prioridades, las autoridades con jurisdicción sobre los recursos y la defensa contra los efectos nocivos.

La evaluación adecuada de la existencia de determinados recursos en los que facilita el otorgamiento de un uso respecto de ellos. En el caso de la pesca o de la caza, conocer las épocas de reproducción es lo que orienta las épocas de veda o los períodos en que se permite cazar o pescar. Existen leyes que determinan el orden y preferencia con que se deben usar los recursos naturales.

Por ejemplo: Ley Nacional de Energía 15336 (art. 15, inc.2) o en el orden de uso impuesto por las leyes de agua en las provincias.

Hay autoridades encargadas de programar el uso de los recursos, distribuyen caudales, tienen facultades para dictar los programas con que se deberá usar la riqueza. Existen nuevas normas que limitan el alcance de ciertos principios liberales,

## *Convención Nacional Constituyente*

permitiendo una posible actividad de control por parte de la autoridad.

El uso y explotación de los recursos naturales se somete a autoridades que tienen facultad para permitir, impedir o negar utilizaciones que se les requieran.

En nuestro país, la provincia de Jujuy un Código de los Recursos naturales, este Código establece las normas generales de uso y administración. También existe una ley general según explotación de las riquezas naturales que fue incorporada por decreto 316 en 1958, hay leyes particualres en las cuales se ha ido refiriendo a diversos recursos en particular.

### **Aspecto jurídico en la actualidad**

En los poderes delegados a las provincias no se especificó claramente nada con respecto al medio ambiente. En relación con este tema existe un gran desorden legislativo. En la sociedad se observa un aumento de la conciencia pública para con el ecosistema.

La incorporación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la presentación de 17 proyectos legislativos son un reflejo del aumento de la inquietud de los habitantes. En 1991 se aprobó la Ley de Residuos Peligrosos; prohíbe la importación de los mismos e introduce ciertos conceptos en relación a la producción local de los mismos.

La Ley nacional 20284 sanciona normas para la preservación del aire, crea un registro de fuentes de emisión de gas y determina limites para las mismas.

El decreto 674 de Obras Sanitarias de la Nación establece un

## *Convención Nacional Constituyente*


impuesto sobre la contaminación. En el ámbito provincial también existen diversas experiencias relacionadas con la gestión ambiental.

Las más antiguas pertenecen a las provincias de Córdoba y Santiago del Estero. La primera cuenta con una Ley Provincial del Ambiente, la cual creó la Subsecretaría de Gestión Ambiental destinada a llevar adelante la política delineada: esta provincia por su situación geográfica puede convertirse en un foco de polución y debió iniciar acciones para controlar la contaminación ambiental.

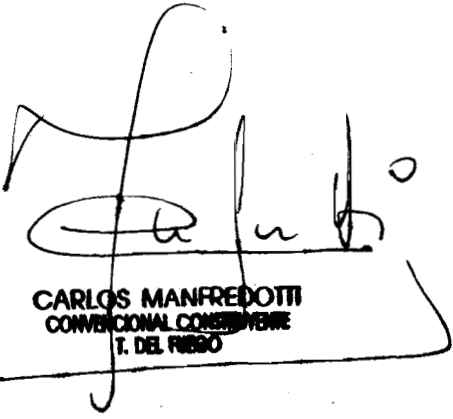
Los especialistas de derecho en materia de preservación ambiental no parecen coincidir en la conveniencia de una regulación reglamentaria de la materia, porque no es tanta la carencia de normas como la ausencia de condiciones generales para su efectivo cumplimiento. Lo que no existe es una norma de rango constitucional.



MARIA TERESA MENDEZ  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO



ESTEBAN MARTINEZ  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO



CARLOS MANFREDOTTI  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
T. DEL FUEGO