

Capítulo VIII

Las políticas públicas ambientales municipales.

Sus principales conflictos

Por Analía Eliades

Publicado en el libro “El Municipio Bonaerense”

Editorial Scotti Editora, junio de 2011.

ISBN: 978-987-908-670-4

Dirigido por Jorge L. Bastons

I.- La necesaria mirada contextual

Abordar la temática municipal desde una perspectiva de realidad y desde el diseño de políticas públicas ambientales constituye, sin duda, un gran desafío, máxime si la pretensión es superar el tratamiento teórico y el diagnóstico para pasar a la ejecución de acciones concretas.

En este marco, cabe tener en cuenta que existen en la Argentina más de dos mil municipios, y sería una tarea mayúscula presentar sus esquemas de organización en lo ambiental. De todos modos, es posible efectuar una serie de apuntes sobre ellos, que a manera de disparadores nos permitan proyectar su rol e intervención en las problemáticas ambientales, más allá de sus limitadas acciones actuales, y aun considerando que los municipios, conforme la Constitución y la propia historia nacional, tienen un protagonismo indubitable en lo concerniente al desarrollo local¹.

¹ Bibiloni, Homero Máximo. “Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables”. Buenos Aires, *RAP*, 2008, p. 379.

Además, hay que considerar las características territoriales, sociales, económicas, productivas y ambientales de cada municipio, puesto que la “verdad material” que en ellos se viva indudablemente será distinta si es una comuna integrante de la Cuenca Matanza Riachuelo, un municipio rural de la región pampeana, un municipio que cuente con un bosque nativo, un municipio costero o, en fin, todas las variedades que el vasto territorio argentino nos ofrece.

Otra cuestión no menor es que las cuestiones ambientales adquieren día a día mayor relevancia y los municipios no están exentos de los conflictos que éstas inevitablemente acarrearán.

Con especial referencia al ámbito bonaerense debemos tener en cuenta el escenario ambiental general que lo caracteriza. Así, vale recordar que la Provincia de Buenos Aires reconoce dos biomas característicos: el pastizal pampeano, una planicie de suelos fértiles y condiciones favorables para las actividades agropecuarias, que se extiende hacia el sur de las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba; y el semidesértico, correspondiente a su zona occidental, de clima árido con bajas precipitaciones y superficie de relieve irregular. El bioma pampeano presenta gran potencialidad para el asentamiento antrópico, especialmente en las zonas más aptas: pampa elevada, costa fluvial y atlántica y sistemas serranos, especialmente. El resto de la provincia presenta una situación ambiental dominada por la Pampa Deprimida, con una casi inexistente pendiente hacia el Océano Atlántico, cuyas características naturales están totalmente alteradas por la actividad agrícola ganadera.

Las problemáticas ambientales bonaerenses críticas son las siguientes:

- A. **Áreas rurales interiores:** la Cuenca del Salado, que por la importancia productiva del área, su valor ambiental y sus recurrentes inundaciones y sequías ha dado lugar al proyecto estructural denominado “Plan Maestro Integral de la Cuenca del Salado”, para el manejo integral de 170.000 hectáreas.
- B. **Áreas Urbanas y periurbanas:** vinculadas a la saturación del soporte por uso antrópico, lo que provoca criticidad ambiental por factores múltiples (impermeabilización del suelo, déficit de saneamiento, complejidad del tratamiento de residuos, contaminación de cursos de agua y aire, etc). Las situaciones más graves se dan en el conurbano de Buenos Aires-La Plata y Mar del Plata.
- C. **Áreas costeras:** involucran el litoral fluvial y marítimo sobre los que la actividad turística genera un alto impacto que demanda un control sistémico de los procesos de urbanización.
- D. **Ligadas a la producción:** relacionadas con el generalizado uso de agroquímicos, el sobrepastoreo de ganado y el monocultivo extendido de la soja².

II.- El Municipio y sus contextos de actuación

En este marco, vale recordar las contribuciones doctrinarias realizadas por el jurista español Ballesteros Fernández³, quien en sus numerosos trabajos de

² Fuente: *1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial*. Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública. Ministerio de Planificación Federal, de Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Junio de 2008, p. 210.

investigación sobre el Derecho Municipal, ha resaltado la importancia del estudio de los elementos del municipio, a saber: el territorio, la población y la organización, y en tener en cuenta cómo la estructura del Municipio tiene consecuencias en su financiación, organización administrativa y prestación de servicios.

En este sentido, y retomando sus aportes, consideramos que estos factores de análisis cobran vital importancia en el estudio de los municipios argentinos teniendo en consideración las particularidades propias de su territorio, población y organización.

Tradicionalmente, al referirnos al “municipio” nos remitimos al territorio delimitado artificialmente por una serie de coordenadas geográficas, que engloba a lo que se conoce como el “Partido de...”. No obstante ello, en la práctica, un municipio posee dos referencias territoriales básicas adicionales: hacia su interior: suelen existir las llamadas “delegaciones municipales”, que presentan perfiles propios y diferencias en punto a su conformación, a lo cultural, a lo económico, a lo social, etc. Depende de las características de estas delegaciones municipales y de sus realidades concretas, que por su desarrollo puedan llegar a reivindicar o solicitar su propia autonomía o reconocimiento municipal propio⁴. El tema no es menor ni está exento de conflictos⁵.

³ Ballesteros Fernández, Angel. *Manual de Administración local*, 5ta edición ampliada y puesta al día. La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2006.

⁴ Un ejemplo de este tema lo encontramos en la lucha del pueblo de Lezama para “independizarse” y conformar su propio municipio, fuera del Municipio de Chascomús (provincia de Buenos Aires), al que pertenecía y que finalmente consiguiera en diciembre de 2010 con la promulgación de la ley 14.087. Además de las manifestaciones, marchas y solicitudes tanto a

También existe una realidad externa, que condiciona e incide en el Municipio, y son sus propios pares vecinos, lo cuales pueden o no coincidir o ser afines, pero más allá de esta diferencia o convergencia, conforman una región explícita o implícita.

En muchos casos, se advierte una feliz tendencia, aún no absolutamente mayoritaria, en la celebración de acuerdos regionales con finalidades específicas⁶.

Desde la perspectiva internacional, también se dan los casos de los hermanamientos⁷ de ciudades, o en términos más amplios, como se denomina

nivel local como provincial, los vecinos de Lezama se han expresado en las últimas elecciones del año 2009, absteniéndose de votar para las autoridades locales.

⁵ “Uno de los fenómenos sociales y económicos más característicos de nuestro tiempo es la hipertrofia urbana, el crecimiento desmesurado de las grandes urbes en proporciones cada vez más acentuadas. Sus edificaciones han desbordado los cuadros clásicos jurisdiccionales, para irrumpir en los territorios de los municipios vecinos, y confundirse más tarde con los núcleos edificados próximos, también dotados de una específica personalidad municipal.

Nos encontramos, en resumen, ante un conjunto de confusas situaciones jurídicas, imposibles de resolver por las fórmulas municipales al uso, una agrupación urbanística sin solución de continuidad se fracciona en diversas unidades jurídicas a efectos del gobierno local y de la prestación del servicio público, haciendo imposible una mínima eficacia”. Albi, Fernando, citado en: Reza, Ricardo Pablo: *Derecho Urbanístico*, Buenos Aires, La Ley, 2002, vol. III, p. 5.

⁶ Al respecto, es menester tener en cuenta la experiencia de corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires.

⁷ Según el Llamamiento de Bulawayo, resultado de la Conferencia Internacional Norte – Sur de Trabajo Conjunto para el Desarrollo, realizada en noviembre de 1990: “El hermanamiento para el desarrollo es una asociación de intereses. Las partes involucradas deben, por tanto, participar en términos iguales y asegurar que la comunicación en las dos direcciones sea efectiva”.

en la legislación española⁸, programas de cooperación descentralizada, acuerdos que pueden ser muy beneficiosos para el intercambio de experiencias de desarrollo sustentable a nivel local, pero que lamentablemente, muchas veces se limitan a ser una promoción de misión turística o acuerdos simbólicos de raíz cultural, más que transferencias concretas de resultados tangibles para el común de los ciudadanos. Sin embargo, es una herramienta disponible, que utilizada con la planificación debida dentro del diseño de una política pública ambiental, puede ser muy valiosa⁹.

III. El Municipio como interlocutor inmediato de los problemas comunitarios

En esta obra se ha sostenido que los ciudadanos tienen al Municipio como el referente institucional más cercano e inmediato de los problemas cotidianos que padecen, resulten o no de su especificidad competencial desde una perspectiva jurídico-administrativa.

Así, los municipios argentinos han sido, y no es casual, la primera caja de resonancia de los problemas comunitarios, de la falta de empleo, de la problemática asistencial, del estado de los servicios públicos, entre otros, por lo

⁸ En España, a partir de la Ley 23/1998, de 7 de julio, se determina la posibilidad legal y por ende se establece la pertinente atribución a los municipios y comunidades autónomas para la implementación de acciones en materia de cooperación. Se entiende por cooperación descentralizada los programas de ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas, de las diputaciones provinciales, de los ayuntamientos y de los cabildos insulares.

⁹ Particularmente hemos abordado esta cuestión en el artículo "Los Municipios Españoles y la Cooperación para el Desarrollo", Buenos Aires, *RAP* Provincia de Buenos Aires, 4: 66 (julio de 2003 – Primera Parte) y 5: 55 (agosto de 2003 – Segunda Parte).

cual la relación de inmediatez existente entre la ciudadanía y el municipio potencia indiscutiblemente la importancia capital de la institución.

De esta forma, encontramos que los vecinos reclaman al municipio por el servicio de agua que presta la provincia o un privado, por temas de seguridad, por los accesos viales, por la prestación de la electricidad, o por temas ambientales, temas que, la mayoría de las veces, le son ajenos en términos de competencia legal administrativa.

El intendente, los concejales y los funcionarios, conocidos por los habitantes del partido (si no es multitudinario), son los destinatarios de los reclamos, los que una vez recibidos se canalizan hacia quienes tienen efectiva incumbencia en los temas, dado que no pueden políticamente ignorar la problemática de sus vecinos, ni evitar el reclamo, escudándose en que “el tema no es de nuestra competencia”.

Por estas razones, los municipios son quienes tienen cabal conocimiento de los problemas en cuanto a su localización, alcances, contextos, modalidades, etc., e inclusive son quienes pueden diagnosticar con precisión las posibles soluciones, aunque paradójicamente no tengan los recursos para poder operar soluciones parciales o totales. A su vez, sería impensable llevar adelante acciones territoriales sin el concurso de los municipios.

IV.- El proceso hacia una descentralización relativa

Como sabemos, el proceso de reformas encarado por la política neoliberal en los años '90 en la Argentina respondía a un programa político que propugnaba “un intenso proceso de desregulación, que permita tanto la privatización, como la descentralización, regionalización y provincialización de la actividad

económica” (Fiel, 1987). En sintonía con las políticas aplicadas en Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, el grupo gobernante sostenía que el Estado era una traba para el desarrollo e inició una profunda y vertiginosa serie de reformas para minimizar su rol, que incluyó la privatización de casi la totalidad de las empresas públicas, la concesión de las redes de carreteras y ferrocarriles, la transferencia a las provincias de los servicios de salud, educación y construcción de viviendas y la privatización parcial del sistema de seguridad social.

Las privatizaciones fueron complementadas por un intenso proceso de descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno. En sólo 5 años, la gestión de Carlos Menem ejecutó una descentralización de servicios educativos que implicó la transferencia al nivel provincial de 4.500 establecimientos, 250.000 agentes, 1.500 inmuebles y un presupuesto global equivalente a 1.500 millones de dólares. Similares procesos se produjeron en otras áreas, y como consecuencia de estas transformaciones, el perfil del Estado nacional había cambiado radicalmente hacia finales de esa década. Sin duda alguna, esto afectó de sobremanera a los estados provinciales y municipales, y también cambió su perfil.

De esta forma, encontramos que la Nación, fue descentralizando cometidos públicos en las provincias (salud, educación, etc.), y a su vez éstas hicieron lo propio con los municipios, sólo que no siempre se acompañó con la transferencia del capital humano, el presupuesto, la capacitación y el fortalecimiento institucional necesario para una mejor eficacia de la nueva tarea pública asumida.

Hay un conjunto de programas vigentes en diversos organismos nacionales, que tiene a los municipios como parte activa, pero con una capacidad de administración limitada, toda vez que el apoyo es provincial o del gobierno nacional, de modo que estos últimos son los que definen y direccionan los programas.

Sin embargo, la ecuación política puede sumar un mayor grado de eficacia en el terreno, si el municipio y sus actores poseen un grado de participación mayor y se involucran efectivamente, con acciones y aportes concretos en pos de lograr:

- ✚ Modulación del programa tipo conforme con características locales;
- ✚ Direccionalidad del proyecto en el programa de manera más ajustada;
- ✚ Identificación de prioridades y urgencias;
- ✚ Planificación del proyecto y vinculación con otras temáticas vinculadas;
- ✚ Corresponsabilidad en la ejecución.

Una perspectiva de desarrollo sustentable que incluya a los actores sociales en su ejecución, reconoce en el municipio un ámbito clave como espacio para el perfeccionamiento y la transparencia en la relación con el ciudadano y en la ejecución focalizada y participativa de las políticas sociales.

El ordenamiento de estas cuestiones es una tarea compleja que lleva a considerar, por un lado, aspectos de gestión y calidad del gobierno municipal y, al mismo tiempo, la instrumentación de un régimen descentralizado de gobierno.

Como hemos sostenido reiteradamente con el Dr. Jorge L. Bastons, una Administración Municipal virtuosa es aquella que sabe, quiere y puede satisfacer –en el marco de la ley– las demandas de su comunidad.

Para el logro de tal cometido es necesario que el municipio desarrolle su capacidad de coordinación intersectorial y de articulación político-técnica. Al respecto, cabe recordar que, a nivel local, los problemas de gobierno nunca son absolutamente técnicos o puramente políticos. Es decir, los decisores municipales deben estar preparados para rendir permanentemente examen de suficiencia técnica y flexibilidad política frente a la dinámica compleja de la vida cotidiana.

Es una simplificación ilusoria suponer que se pueden satisfacer las demandas ciudadanas en el ámbito de la gestión pública local mediante la pura especialización técnica. Las decisiones que se toman en la dirección de las instituciones públicas son de una gran complejidad y tienen un efecto social demasiado fuerte como para adoptarlas sobre la base de criterios únicamente tecnocráticos¹⁰.

En efecto, los criterios tecnocráticos no dan respuesta a problemas que son materia de decisión dentro del Estado y que requieren el establecimiento de valores, prioridades, cumplimientos de compromisos democráticos y consideración de factores de tipo político. Por otro lado, el buen desenvolvimiento de los especialistas o expertos en el Estado, resulta insuficiente si no está acompañado por la toma de contacto con la realidad social en el que indefectiblemente se está inserto, con las preocupaciones de los ciudadanos, elementos que no pueden garantizarse mediante la formación técnica, sino de la experiencia concreta y desde una perspectiva de auténtica vocación de servicio público.

¹⁰ Valente, Marcelo: "Descentralizar para mejorar la calidad de gestión municipal", Buenos Aires, *RAP* Provincia de Buenos Aires. 5:61, agosto de 2003, año I.

V.- La realidad de los desafíos de la gestión municipal cotidiana: algunos problemas comunes-

Desde ya reconocemos que muchos municipios son ejemplo de administración eficiente y de hecho; se encuentran casos en los que son premiados por sus logros de calidad.

Pese a ello, encontramos (como resultado de la experiencia propia, del intercambio con terceros, por referencias bibliográficas múltiples e incluso de las enseñanzas que nos brinda la jurisprudencia en la materia) que la mayoría de los municipios presentan las siguientes problemáticas:

1. Crisis financiera (requieren de la coparticipación provincial o de asistencia nacional para programas de infraestructura, sociales, de salud, etc.);
2. bajo nivel de calidad de gestión medible en términos técnicos;
3. importante cantidad de agentes con bajo nivel de preparación y dificultades en su capacitación;
4. ejercicio de conductas jurídico-administrativas extremas: excesivamente *reglamentaristas o ritualistas*, lo que trae como consecuencia un retraso inútil del desenvolvimiento de la administración municipal y redundante en la mora administrativa; o excesivamente voluntarista o “descuidada”, que genera falsos avances, incurre en omisiones procedimentales y termina en el mediano o largo plazo retrotrayéndose a fojas cero; ambas también generan una exposición potencial hacia la demandabilidad judicial del municipio;
5. alto nivel de demandas locales (propias e impropias);

6. intermediación ante los vecinos por las descentralizaciones recibidas;
7. autonomía relativa;
8. regionalizaciones más declarativas que operativas;
9. falta de información sistematizada;
10. las dificultades que supone generar políticas convergentes sin información confiable, compartible y homogénea;
11. dificultades de su propia estructura para la solución de urgencias y para la planificación en el corto, mediano y largo plazo;
12. falta de financiamientos alternativos no dependientes de la Nación o la Provincia;
13. dispersión, sobreabundancia y falta de sistematicidad normativa
14. fuerte repercusión local de los temas de inseguridad;
15. fuerte repercusión local de los temas de contaminación ambiental;
16. concentración de las decisiones en la persona del intendente; y;
17. auditorías tardías o contemporáneas y selectivas de los Tribunales de Cuentas, lo que genera desigualdades funcionales.

Este somero o tentativo repaso de las problemáticas municipales, está indefectiblemente relacionado a un conjunto de *límites* objetivos:

- déficits irresueltos;
- niveles de baja cobranza de la tributación municipal por razones económicas y políticas (del orden del 50%);
- alta incidencia presupuestaria del gasto fijo (personal de entre el 55 al 70%, bienes y servicios de funcionamiento dentro de un rango del 25 al 30%);

- remanente para gestión integral de los cometidos públicos singulares: entre un 5 al 15%;
- alta incidencia de la coparticipación provincial en los recursos del orden municipal;
- imposibilidad de lograr el presupuesto tentativo de ingresos proyectado;
- fijación de egresos con bajo nivel de readecuación posible;
- bajo nivel de redes de informatización para el trabajo conjunto;
- anticipos permanentes de coparticipación y financiamiento por parte de las provincias.

VI.- Competencias ambientales municipales y dificultades de diseño de políticas públicas

La capacidad competencial de respuesta de los municipios sobre temáticas ambientales, si bien varían en cada provincia de acuerdo a su propia legislación, pueden focalizarse en los siguientes ámbitos temáticos vinculados:

- a) *Obras públicas de infraestructura*: las cuales son importantes y necesarias pero mínimas o inexistentes en municipios pequeños por falta de presupuesto.
- b) *Residuos Sólidos Urbanos*: recolección domiciliaria, higiene urbana, transporte y destino final. Este último puede ser, como sucede en muchos casos, un basural a cielo abierto, con escasos controles ambientales y técnicos, o bien algún tipo de tratamiento. Si bien los municipios son los responsables directos del manejo de los residuos, la magnitud de la problemática requiere de la participación de los distintos niveles de gobierno ya que su inadecuada gestión compromete las

condiciones necesarias para asegurar la salud pública y la protección ambiental¹¹.

- c) *Alumbrado público*: instalación y mantenimiento.
- d) *Salud*: limitada a unidades sanitarias, en los casos en los que el municipio cuenta con hospitales municipales propios presentan problemas operativos.
- e) *Infraestructura básica*: elemental por vía de contribución de mejoras y contratación directa con los vecinos.
- f) *Defensa Civil*: muy limitada en recursos capacitados y logística operativa.
- g) *Contralor. Ejercicio del poder de policía municipal. Salubridad e higiene*: con pocos inspectores, no adecuadamente capacitados.
- h) *Ordenamiento territorial del municipio*: zonificación. Previsión de actividades de acuerdo con el territorio.

¹¹ Sobre este tema, consultar en <http://www.ambiente.gov.ar>, "Proyecto Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (PNGIRSU)". www.ambiente.gov.ar/observatoriorsu.

Allí se encuentra disponible información sobre el Proyecto Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos; el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos y los Programas Municipales para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Este componente brinda asistencia técnico-financiera para lograr una gestión integral en los municipios que así lo requieran. Los Programas Municipales procuran alcanzar una gestión sustentable de los residuos a través del logro de objetivos como: elaborar y ejecutar Planes GIRSU; diseñar y desarrollar proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto; adquirir equipamiento y otros bienes de capital; y desarrollar programas para la inclusión social y capacitación en la materia.

Por cierto, estos temas también vienen teniendo el aporte conforme las consideraciones y avances que va realizando la jurisprudencia, teniendo presente el grado de judicialización creciente que han tenido los temas ambientales.

Así, podemos encontrar diversos aportes que echan luz sobre estas cuestiones y que pueden alertarnos sobre la necesidad de fortalecimiento municipal en materia ambiental.

VII.- El marco normativo ambiental

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 nos aporta normas esenciales en materia de derecho ambiental. Así cabe tener presente el Artículo 41, en cuanto consagra:

“Artículo 41.- 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. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

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 y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

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.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Asimismo, el artículo debe interpretarse acompañado de lo que establece el artículo 124, en tanto sostiene que: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos existentes en su territorio”.

Por su parte, la reforma constitucional de la Carta Magna bonaerense establece: “Artículo 28.- Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física

y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.

Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”.

Sin duda, uno de los aportes fundamentales del artículo 41 de la Constitución Nacional se refiere al dictado de normas de “presupuestos mínimos”. Si bien no es objeto de estas líneas su tratamiento pormenorizado, es pertinente aquí recordar que las leyes de presupuestos mínimos no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma, sino también la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable.

En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las Provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudiesen crear para los administrados o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable.

Las leyes de presupuestos mínimos vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. Eso al menos es lo que pareciera haber inspirado a quienes idearon y concibieron la reforma constitucional de 1994, al incorporar el "derecho al ambiente", con la regla específica de concertación

entre jurisdicciones, a partir de la facultad de la Nación de fijar los presupuestos mínimos¹².

También en el ámbito de la doctrina, sostiene Aníbal Falbo: "El artículo 41 párrafo 3º de la Constitución Nacional renueva sustancialmente la distribución de competencias entre Nación y Provincias, implantando una nueva combinación de la unidad en la diversidad en materia ambiental"¹³.

Por su parte, Felipe González Arzac expresa: "Es correcto entender que la nueva cláusula constitucional ha introducido un reparto "vertical" de competencias, en una materia que, con las normas constitucionales anteriores, podía dar lugar al ejercicio de la competencia legislativa nacional por el "área y dimensión" del asunto, capítulo que engloba todos los problemas que son insusceptibles de ser afrontados por las provincias individualmente"¹⁴.

Por su parte, Bidart Campos entiende: "Como se advierte, en punto al medio ambiente, el deslinde de competencias clásico del sistema federal que establece una delimitación de atribuciones otorgadas al gobierno central – a partir del principio de que lo no delegado queda reservado – se ha modificado a favor del principio de complementación, de ARMONIZACIÓN de política conservacionista entre las autoridades federales y las locales,

¹² Conf. Walsh, Juan Rodrigo "La ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios: una pieza nueva en el tablero de los presupuestos mínimos de protección ambiental", "La Ley" LXIV-E, 2004, pág. 6565.

¹³ FALBO, Aníbal José: "La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente", en prensa, a publicar en número especial, J. A – Lexis Nexis, Número Especial Septiembre 2003.

¹⁴ GONZALEZ ARZAC, Felipe: "Coordinación de competencias nacionales y provinciales en materia ambiental", en Revista de Jurisprudencia Provincial Buenos Aires, junio 1995, año 5, N° 6, p. 421.

pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal”¹⁵. “Se trata de una categoría especial de competencia concurrentes, que divide dos áreas: lo mínimo y lo máximo. En lo primero, la competencia es federal; en lo otro, provincial”¹⁶.

En síntesis: a) los contenidos mínimos se escapan a la competencia provincial porque son propios del estado federal; b) las normas complementarias de competencia provincial son la añadidura para maximizar lo mínimo. No se trata, por ende, de que toda la materia ambiental caiga en las dos jurisdicciones. La concurrencia está repartida entre lo mínimo y lo máximo complementario¹⁷.

Si bien se han dado varias interpretaciones a los PM, existe un consenso que sostiene que por presupuestos mínimos se entiende a aquellas normas que contienen una regulación de base y uniforme para la tutela ambiental, en todo el territorio nacional.

Puede decirse también, como lo sostienen varios autores, que se trata del umbral sobre el que se construye el edificio normativo de protección ambiental en la Argentina. En consecuencia constituye, legislación uniforme en condiciones de línea o como lo destacan otros autores: de uniformidad relativa, de piso inderogable.

En definitiva, las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental son pautas o criterios básicos comunes para todo el país, que son plenamente eficaces en cada provincia y municipio, a excepción de que exista en la provincia o municipio una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente.

¹⁵ GELLI, María Angélica: “La competencia de las provincias en materia ambiental”, LL, 1997- E, p. 805.

¹⁶ BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, T. I- B, p. 238.

¹⁷ BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, T. I- B, p. 239.

De allí que el artículo 6 de la ley 25.675, acertadamente, 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.

Las provincias se reservan la potestad de complementar las leyes de presupuestos mínimos de acuerdo a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, a fin de lograr su implementación efectiva y de acuerdo al alcance previsto. En este sentido, las provincias pueden dictar normas complementarias más rigurosas o exigentes que los presupuestos mínimos, pero carecen de facultades para introducir modificaciones en las mismas. (Este criterio también se encuentra plasmado en la Resolución 92/2004 del Consejo Federal del Medio Ambiente -COFEMA¹⁸).

¹⁸ Según la Resolución 92/2004 del COFEMA: **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 más 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 mínimo de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por 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 privativa de las provincias. **CARACTERIZACION DE LA NORMA QUE CONTIENE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN:** Delegación de potestad legislativa en materia ambiental. Sus Limitaciones: Es indudable que el artículo 41 de la CN contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. **2) Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación.** El mandato del artículo 41 de la C.N. está otorgado a la "Nación" y consiste en el dictado de "normas". De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2º Párrafo del inc. 3º de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación. **-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 C.N. **-Normas complementarias:** Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas. (Texto completo disponible en www.cofema.gob.ar).

En el ámbito bonaerense, la Ley 11.723 regula las cuestiones ambientales en la Provincia. En su artículo 1° se exponen sus principios rectores: "La presente ley, conforme el artículo 28° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica".

Con ese norte, su art. 5 prescribe "El Poder Ejecutivo Provincial y los municipios garantizarán, en la ejecución de las políticas de gobierno la observancia de los derechos reconocidos en el artículo 2°, así como también de los principios de política ambiental...". También el art. 6 prescribe que "El Estado Provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, siendo responsables de las acciones y de las omisiones en que incurran".

Es de resaltar aquí las facultades concurrentes del Estado provincial y los municipios en la temática ambiental.

VIII.- La judicialización de las cuestiones ambientales municipales.

Municipios demandados y municipios actores.

El abordaje de tales cuestiones no resulta pacífico y es susceptible de diversas interpretaciones, conforme [con](#) la particularidad de los casos en conflicto.

En este apartado, se dará cuenta de algunos casos emblemáticos en materia ambiental que involucrara a municipios, tanto en su calidad de actores como de demandados.

Entre numerosos casos, concernientes al ejercicio de las atribuciones municipales y de la protección del ambiente, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, con fecha 17 de junio de 1997, resolvió la acción iniciada por la Municipalidad de La Plata, con la finalidad de declarar la inconstitucionalidad del dec. ley 9.111, que establece una regulación para que la disposición final de residuos en los partidos o por las municipalidades de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata, sea realizada directamente por éstos o por terceros concesionarios, y forma parte de los convenios de creación del CEAMSE.

Especialmente recomendamos la lectura del análisis realizado por el Dr. Néstor Cafferatta¹⁹ en su artículo "Municipio y medio ambiente en la Provincia de Buenos Aires". La cuestión de fondo: el debate entre la mayoría y la minoría de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia se patentiza en las posiciones que adoptan unas y otras respecto de las facultades de las municipalidades. El voto de la mayoría se inclinó por afirmar que "los poderes de los Municipios se encuentran sometidos al poder constituyente Provincial, se trata de una autonomía relativa de segundo grado". Conforme con lo que establecen los

¹⁹ Cafferatta, Néstor: "Municipio y medio ambiente en la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, *LLBA*, abril de 2007, p. 251.

arts. 5º, 123 de la CN, el régimen municipal depende de lo que establezca la Constitución de cada provincia y, en su caso, de las leyes orgánicas que dicten las legislaturas provinciales. Las destinatarias originales de todos los poderes y competencias eran las provincias. Los municipios, en consecuencia, son fracciones internas, urbanas dentro de las provincias a quienes éstas reconocen autonomías, pero esa autonomía siempre debe admitir como primer límite el poder provincial. No es concebible un municipio sino como referencia a una provincia. El voto de la minoría en cambio adujo que "a diferencia de otros regímenes municipales, el de la Provincia de Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del poder provincial, pues tiene una jerarquía institucional netamente demarcada por la Constitución, que le ha conferido las facultades necesarias para que pueda atender eficazmente los intereses o servicios locales". También nos hemos referido especialmente a este precedente jurisprudencial en el Capítulo 2 de la presente obra.

Interesa también aquí un fallo de la Suprema Corte bonaerense, de fecha 14 de noviembre de 2007, que tuvo por demandado al Municipio de General Alvarado, el caso: "Yane, Salvador contra Municipalidad de General Alvarado"²⁰. El objeto de la disputa se limita estrictamente al pedido de la actora de suspensión de las obras desarrolladas por la Municipalidad de General Alvarado en un predio de disposición final de residuos sólidos urbanos, ante la inexistencia de cumplimiento de las exigencias del art. 10 de la ley

²⁰ Causa C. 90.020, "Yane, Salvador contra Municipalidad de General Alvarado. Materia a categorizar". SCBA. 14/12/2007.

11.723²¹, esto es, que se realizara un estudio de impacto ambiental.

En una severa sentencia para el Municipio demandado que no logró comprobar que se hubiera efectuado el estudio de impacto ambiental, el máximo tribunal de justicia bonaerense señala entre otras cuestiones:

“Cabe señalarle al impugnante, que este Tribunal ha dicho que en materia ambiental lo que existe es una gestión concurrente de intereses comunes, pero en jurisdicción propia, fundada en poderes propios. No se discute pues la potestad jurídica de las comunas de limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general. Nos encontramos, entonces, frente a un poder o facultad de dictar normas en materia ambiental que corresponde al Estado federal en cuanto a los presupuestos mínimos o contenidos mínimos y a las provincias y municipios las que sean necesarias para complementarlas (conf. causas I. 1982, resol. del 31/10/2001; I. 1983, resol. del 20/3/2002, "La Ley Buenos Aires" 2002-1249). A su turno, la materia de policía de salubridad constituye una facultad propia del gobierno y Administración provincial, pero concurren también facultades comunales –arts. 190 y 192, Const. prov. y dec. ley 6.769/1958–.(conf. causas citadas).

En el tema que nos convoca, el derecho público interno está constituido por las normas legales que cada país dicta o debe dictar en ejercicio del poder de

²¹ Artículo 10 de la Ley 11.723: Todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una **DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL** expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley.

policía y en defensa de sus recursos naturales para la preservación de la integridad y pureza de los elementos abióticos que constituyen el suelo, el aire y el agua, así como los elementos bióticos que forman las especies animales y vegetales de sus respectivos ecosistemas; pero también los presentes ecológicos que contribuyen al mantenimiento de su integridad y de su potencial evolutivo. También incumbe al derecho público interno proteger no solo la naturaleza y el paisaje sino también la calidad de vida, el marco de ella en sus expresiones arquitectónicas y urbanísticas, y, en síntesis, el patrimonio ambiental en sus bienes biológicos, físicos y culturales para que lo reciban intacto las generaciones futuras. El daño ambiental ocasionado a los llamados intereses difusos es de la incumbencia de las autoridades gubernamentales las cuales en el ejercicio de sus poderes de policía de seguridad, salubridad y bienestar de la comunidad debe preservar la calidad de vida del hombre, su existencia, su salud, su integridad física y moral y sus valores culturales. Para lograr esos fines el Estado debe dictar las normas legales pertinentes en el ámbito de sus competencias nacional, provincial y municipal, según los casos, y hacerlas cumplir por medio de la autoridad pertinente administrativa o judicial (conf. Bustamante Alsina, Jorge, "Responsabilidad civil por daño ambiental", *La Ley* 1994-C-1052)".

Particularmente interesa rescatar aquí el voto del Dr. Hitters (a cuya lectura íntegra remitimos), en cuanto rechazó de plano la argumentación ideada por el Municipio demandado en torno a las disposiciones de los arts. 65 y 66 de la ley 11.723, por la que intentó demostrar la jurisdicción municipal para esta clase de gestiones medioambientales. De este modo, el magistrado concluyó: "Es decir que, del contexto normativo descrito, *no puede pregonarse la plena*

autonomía de gestión en materia de residuos que la comuna intenta sostener en su pieza recursiva, especialmente en la tarea de evaluación y declaración de impacto ambiental sobre el predio en cuestión”.

También la Corte bonaerense, con fecha 19 de marzo de 2008, se ha expedido sobre la temática ambiental municipal en la causa C. 91.806, "Spagnolo, César Antonio contra Municipalidad de Mercedes. Amparo". En este caso, la acción de amparo dirigida contra el municipio bonaerense por un vecino, tiene por objeto el cese de la contaminación ambiental producida en el río Luján por los efluentes cloacales que son vertidos sin tratamiento. En la sentencia, se ordenó a la Municipalidad hacer cesar la contaminación ambiental que provoca el desvío o conexión de los desechos cloacales a los canales pluviales y el desagote de aquellos al río Luján, sin tratamiento previo; dentro del plazo de trescientos sesenta días corridos, a contar a partir del momento en que quede firme o ejecutoriado el referido fallo.

Interesa rescatar de la sentencia de la Corte lo sostenido por el Dr. Negri, en cuanto:

“En materia ambiental lo que existe es una gestión concurrente de intereses comunes, pero en jurisdicción propia, fundada en poderes propios. No se discute pues la potestad jurídica de las comunas de limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general. Nos encontramos, entonces, frente a un poder o facultad de dictar normas en materia ambiental que corresponde al Estado federal en cuanto a los presupuestos mínimos o contenidos mínimos y a las provincias y municipios las que sean necesarias para complementarlas (conf. I. 1982, sent. del 31/10/2001; I. 1983, sent. del 20/3/2002, "La Ley Buenos Aires", 2002-1249).

La organización y prestación de servicios públicos esencialmente locales es de competencia de las comunas, pues ello es de la esencia de todo régimen municipal (conf. l. 1982, cit.; l. 1983, cit.).

La Legislatura provincial ha regulado sobre una materia -policía de salubridad- que le corresponde constitucionalmente (arts. 121, 125 y 126, CN, 28 C.P. Prov.), pero ello no importa desconocer las atribuciones que la misma Constitución provincial le atribuye a las municipalidades en materia de seguridad y salubridad (conf. l. 1982, cit.; l. 1983, cit.).

La materia de policía de salubridad constituye una facultad propia del gobierno y Administración provincial, pero concurren también facultades comunales (arts. 190 y 192, Const. P. Prov. y dec. ley 6.769/1958; conf. l. 1982, cit.; l. 1983, cit.).”

Cabe agregar a ello que los jueces de grado entendieron responsable por la contaminación a la Municipalidad de Mercedes, cuestión que tampoco fue desvirtuada por el Municipio, a entender de la Suprema Corte bonaerense.

En la causa “ECOSUR C/ Municipalidad de Vicente López s/ amparo²²”, tratada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, con fecha 25 de julio de 2008, encontramos asimismo un antecedente valioso para los municipios y la temática ambiental que también tuviera particularmente en cuenta los aportes de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el ya comentado caso “Spagnolo”, conforme lo cita la Dra. Ana María Bezzi.

En este caso, la Fundación Ecosur Ecología Cultura y Educación desde los

²² Causa 928-SI "FUNDACION ECOSUR ECOLOGICA CULTURAL Y EDUC. DESDE LOS PUEBLOS DEL SUR C/ MDAD. DE VTE. LOPEZ Y OTRO S/ AMPARO". 25 -07-2008. "FUNDACION ECOSUR ECOLOGICA CULTURAL Y EDUC. DESDE LOS PUEBLOS DEL SUR C/ MDAD. DE VTE. LOPEZ Y OTRO S/ AMPARO". Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín.

Pueblos del Sur, promovió una acción de amparo contra la Municipalidad de Vicente López y la Provincia de Buenos Aires mediante la cual denunció la contaminación ambiental producida por el cromo utilizado por la firma Diacrom en el ejercicio de su actividad industrial en dicho municipio. Sostenía que como consecuencia de dicha contaminación existían innumerables casos de cáncer en vecinos de la zona y destacó que a 200 metros de la firma se encontraba radicado un colegio primario y secundario. Los actores referían que hasta el momento de la presentación del amparo, la Provincia y el Municipio demandados no habían tomado las medidas pertinentes y adecuadas para evitar la situación, preservar la vida humana y finiquitar el flagelo denunciado. Entre otras medidas, solicitaron que se dispusiera el cierre inmediato de la empresa Diacrom.

Sobre la competencia municipal en la materia, motivo del presente trabajo, la Cámara coincidió con la decisión del Tribunal de grado en cuanto entendió que la Municipalidad (en este caso Vicente López) no tenía legitimación pasiva para disponer la clausura de la firma Diacrom puesto que no revestía autoridad de aplicación en la materia conforme lo establece la Ley 11.459 de radicación industrial y el Decreto 1741/96. Análisis y decisión separada mereció la cuestión referente al ejercicio del control fundamentalmente preventivo o cautelar y es en este ámbito en el que desarrolló el abordaje de facultades concurrentes entre la Provincia y las Municipalidades.

Así se entendió que en el caso debía tenerse en cuenta que se trataba de evaluar las atribuciones competenciales en relación a un establecimiento industrial de tercera categoría. “Como asimismo, y respecto de la fecha inicial de habilitación de la industria, ponderar la complejidad de la materia y la

cuestión, la data de la concientización y reconocimiento del derecho ambiental como derecho humano fundamental de “tercera y cuarta generación”, y la consecuente innovación en la ponderación y operatividad de los principios y pautas normativas específicas”. (Cons. 11.3. Voto Dra. Ana M. Bezzi, con adhesión de los Dres. Echarri y Saulquin).

En consecuencia, se ordenó a la Municipalidad de Vicente López a que en forma concurrente con las autoridades competentes provinciales, “controle en el marco de su competencia las condiciones de salubridad de la zona; el cumplimiento de la provisión del vertido de efluentes y gases contaminantes a la atmósfera. Asimismo, coordine con la autoridad provincial el sistema de información pública sobre el estado actual de la contaminación y su evolución en las etapas de saneamiento ambiental”.

Otro caso de interés, que también tiene a un municipio bonaerense como demandado, es la causa C. 89.298, "Boragina, Juan Carlos, Miano, Marcelo Fabián y Ludica, Juan Ignacio contra Municipalidad de Junín. Amparo", resuelta por la Suprema Corte de Justicia bonaerense con fecha 15 de julio de 2009. En este caso, un grupo de vecinos recurrieron a la justicia mediante un amparo ante la contaminación del agua potable y la presencia de arsénico en la misma, que superaba los 0,05 mg/l. En su recurso extraordinario, los vecinos, por derecho propio y en representación de los intereses colectivos de la comunidad de usuarios del Sistema de Agua Potable de Junín, suministrado a través de la red municipal, denunciaron la violación de los siguientes preceptos normativos: Preámbulo y arts. 33, 42, párr. 1, y 43 de la Constitución Nacional; 36, inc. 8, de la Constitución provincial; 1071, 1112 y 1198 del Código Civil; art. 1 y ss. de la ley 7.166; 1, 2 y 5 de la ley 24.240; 982 y conces. del Código Alimentario

nacional; y el Anexo A de la ley provincial 11.820 ("Marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires"). En su resolución, la Corte bonaerense condenó a la demandada Municipalidad de Junín a ajustar la prestación del servicio de agua a los parámetros de calidad establecidos en el anexo A del marco regulatorio aprobado por ley 11.820 y en el art. 982 del Código Alimentario argentino (ley 18.284, conf. ley pcial. 13.230), en particular con respecto al contenido de arsénico en el agua, que no deberá superar los 0,05 ml/l.

En este somero relevamiento jurisprudencial de los pronunciamientos judiciales que tienen a los municipios como partes demandadas por cuestiones ambientales, tiene especial relevancia la sentencia de la Suprema Corte de Justicia bonaerense en la Causa A. 70.117, "Asociación Civil Hoja de Tilo y otros contra Municipalidad de La Plata. Amparo. Recurso de inaplicabilidad de ley", de fecha 23 de diciembre de 2009.

En este caso, los representantes de la "Asociación Civil Hoja de Tilo", del "Comité Argentino del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS)", de la "Asociación Civil FOCALP" y de la "Fundación Biosfera", promovieron acción de amparo colectivo ambiental contra la Municipalidad de La Plata a fin de que se dispusiera la nulidad absoluta de todo acto administrativo, acta, convenio, disposición, decretos, resoluciones, autorizaciones, emitidos por ella en tanto importaran la ejecución de obras cuyos efectos fueran la alteración, depredación o modificación ambiental de la "Reserva Parque "Paseo del Bosque", de la ciudad y partido de La Plata. Asimismo, reclamaron que se declarara la inaplicabilidad tanto del art. 2 de la

ley 13.835²³ –por su inconstitucionalidad– como de todo acto que reglamente o ejecute esa norma o de todo otro acto, acta acuerdo, convenio o disposición que registre planos de obra o permita la construcción y/o remodelación de estadios de fútbol o polideportivos a clubes deportivos, aún en los casos en que éstos ejerzan un uso precario de parte de ese predio.

Peticionaron también que se ordenara al municipio demandado que se abstuviera de alterar el régimen jurídico de la titularidad dominial de dicha reserva-parque. Asimismo, requirieron que fueran suspendidos los efectos del art. 2 de la ley 13.835, declarándose la plena vigencia de la ley 12.704, del art. 1 de la ley 13.835 y de los arts. 1 a 5 de la ley 13.593, que declaran paisaje protegido al área en cuestión.

Asimismo, en un capítulo aparte reclamaron el dictado de una medida cautelar de no innovar en relación a las tierras afectadas en esta causa, solicitando que se ordene suspender las obras en ejecución y la posterior demolición o desmontaje de los módulos ya instalados por el Club Estudiantes de La Plata, así como la prohibición de alterar la situación jurídico-~~dominial~~ dominial del predio en cuestión.

En este caso, por mayoría, la Corte bonaerense resolvió hacer lugar al recurso

²³ Por la ~~L~~ey 13.835 sancionada por la Legislatura bonaerense el 11/~~0~~6/2008, promulgada por el Poder Ejecutivo ~~P~~rovincial con fecha 7/7/2008 y publicada en el B-~~O~~ ~~e~~l 18/~~0~~7/2008; se derogaron los ~~A~~rts. 6, 7, 8, 11 y 12 de la ~~L~~ey 13.593 (Paisaje protegido de interés provincial del área denominada “Reserva Parque Paseo del Bosque”. La ~~L~~ey 13.835 autorizó la remodelación de los estadios de fútbol instalados en el predio del dominio público municipal, cuyo uso precario detentan los Clubes Estudiantes de La Plata y Gimnasia y Esgrima de La Plata.

extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por los actores, anulando la sentencia de Cámara y manteniendo la medida cautelar dictada por el juez de primera instancia, en cuanto dispuso la suspensión de las autorizaciones que permitían modificar el estado físico y jurídico del predio ~~Reserva Parque "Paseo del Bosque" de la ciudad de La Plata.~~

Entre los antecedentes que la propia Corte cita para la resolución de esta causa también se encuentra un caso en el que el demandado fue un municipio y se sostuvo ~~la mismadicha~~ postura. En efecto, en la causa I. 68.174, "Filón Andrés Roberto contra Municipalidad de Vicente López s/inconstitucionalidad ordenanza 20.665/04 y sus anexos" del 18-~~IV~~-4/2007), la Corte, con el voto de los doctores Roncoroni, Soria, Hitters, Genoud, de Lázzari y Negri, dispuso la suspensión de los efectos de una ordenanza que autorizaba a una empresa a realizar un emprendimiento urbanístico en terrenos colindantes al Puerto de Olivos, por entender que se infringían los arts. 28, 38, 44 y 193, inc. 7, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Este breve repaso actualizado de casos en los que los municipios son demandados por cuestiones ambientales pone de relieve la especial atención que requieren en el ámbito comunal las atribuciones referidas al cuidado y la preservación del ambiente, como así también una gestión dinámica, con un sólido poder de policía y atenta a las repercusiones ambientales que toda actuación antrópica conlleva.

Pero también debemos reconocer que encontramos municipios proactivos en cuanto a la defensa de lo ambiental y que incluso se presentan como legitimados activos, demandantes por daño ambiental sufridos en sus territorios. Aunque cabe tener en cuenta su obligación legal al respecto, la

decisión de impulsar estas acciones, su sostenimiento y continuidad, también se enmarca en una política ambiental municipal proactiva. Entre los numerosos casos que pueden mencionarse al respecto, cabe destacar el resuelto por la Corte Suprema de la Nación, con fecha 28/07/2009, en la causa iniciada por la Municipalidad de Berazategui (P~~ro~~vincia de Buenos Aires) c/ Aguas Argentinas S.A. y el Estado Nacional, en el que se decidió revocar un fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en el que se había hecho lugar a una medida cautelar que ordenaba la construcción de una planta depuradora de líquidos cloacales y la prolongación del emisario local de la localidad bonaerense. Y en atención a la vinculación de las obras a las que se refiere el pleito con las contempladas en el proyecto de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo examinadas por la Corte en la Causa “Mendoza”, dispusieron la acumulación de la causa a “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, remitiéndola así al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, juzgado de ejecución de la mencionada sentencia.

Otro de los casos en los que observamos el rol activo municipal, y que ha tenido alta repercusión social comunitaria y mediática, incluso por el llamado a un plebiscito en los vecinos del Municipio para expresar su opinión al respecto y las controversias que tal convocatoria generó, fue el suscitado por la “Municipalidad de Magdalena c/ Shell C.A.P.S.A.; Schiffarhts; Boston Compañía Argentina de Seguros S.A. (cit. en garantía) s/ ordinario” (Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 20/07/2001).²⁵ Este litigio fue generado como consecuencia del abordaje ocurrido en enero de 1999 entre dos buques: “Estrella Pampeana” y “Primus”, ex “Sea Paraná” en las aguas del Río de la

Plata, el que produjo un derrame de petróleo de alta magnitud, que por acción de las corrientes y del viento llegaron y afectaron las costas del Municipio de Magdalena. También por este tema, el Municipio de Berisso, vecino a Magdalena, querelló a Estrella Pampeana (Bandera Liberiana) y al Sea Paraná (Bandera Alemana) por la colisión y posterior derrame de hidrocarburos en el Km. 93 del Río de la Plata, fundándolo en el derecho penal ambiental y el régimen de ilicitudes previsto en la Ley 24.051, de residuos peligrosos (Arts. 55 a 57), que reprime a quien “envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”, lo que así también fue considerado por la justicia federal platense declarándose competente en la causa (Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 15/08/2002).

En este breve relevamiento de municipios que se presentan como actores ante la justicia reclamando por cuestiones ambientales, cabe destacar que con fecha 9 de diciembre de 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con dictamen de la Procuración también a favor, reconoció su competencia en un amparo interpuesto por el Intendente de Rosario contra las Provincias de Entre Ríos y Buenos Aires²⁴, a fin de que cesaran en el daño ambiental producido por las quemas “indiscriminadas, reiteradas y sistemáticas” de pastizales que se realizan en las islas del río Paraná y en el área noreste bonaerense. Se recordarán especialmente estos episodios ya que el humo derivado de estas prácticas afectó la visibilidad en una vasta zona llegando hasta La Plata. El Municipio demandante afirma que “esa práctica

²⁴ Causa M. 853. XLIV. ORIGINARIO “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo (daño ambiental)”. 9/12/2009

agropecuaria, habitual y constante, que causa dificultades para respirar y disminuye la visibilidad, pone en grave peligro la salud, la vida, la actividad comercial y turística, y la seguridad vial de los vecinos de la ciudad de Rosario, como así también que el dióxido de carbono que esa actividad inyecta a la atmósfera produce la degradación del medio ambiente interjurisdiccional que comprende las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, en el que se encuentra el ecosistema de humedal del Río Paraná, recurso natural de enorme importancia ecológica e hidrológica para los habitantes de la zona”.

La municipalidad actora también señala que si bien la quema de pastizales es una actividad que obedece a costumbres ancestrales, sus consecuencias se agravaron en los últimos años a raíz de los cambios climáticos y la enorme sequía producida en el área de la pampa húmeda, la expansión del cultivo de la soja en suelo firme y, por ende, el aumento de los arrendamientos de terrenos fiscales en el ecosistema humedal con destino a la actividad ganadera. Indica que estos incendios, de producción masiva e intencionales, han llegado a tener un impacto en abril de 2008 sobre un total de 66.000 hectáreas en la zona. Responsabiliza a las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con fundamento en el art. 124 de la Constitución Nacional, por ser titulares de las jurisdicciones donde se origina el factor degradante y por omitir planificar y controlar dichas actividades productivas e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño medioambiental, lo cual resulta violatorio, a su entender, del art. 41 de la Constitución Nacional, de la ley 25.675, de la Convención sobre Biodiversidad (ley 24.375) y la Convención de Ramsar (ley 23.919).

Asimismo, y a fin de obtener una adecuada satisfacción de su pretensión solicita que en la sentencia definitiva se ordene a los Estados provinciales

demandados la creación de un órgano integrado por las distintas jurisdicciones provinciales y municipales afectadas, la declaración de emergencia ambiental del ecosistema, la prohibición inmediata de la quema de pastizales en la zona, la implementación de un ordenamiento ambiental del territorio, el control del desarrollo de actividades antrópicas, la realización de un estudio de impacto ambiental a cargo de las universidades nacionales de la zona, la suspensión de la aplicación de la ley 9.603 de la **P**rovincia de Entre Ríos, y el desarrollo de un programa de educación e información ambiental.

Sin duda, la resolución final que tenga este caso será de interés y tendrá implicancias para la temática ambiental municipal y para la necesaria coordinación y concurrencia de voluntades estadales municipales y provinciales en pos de la prevención de la contaminación y la planificación de la política ambiental regional.

IX.- Enfoque interdisciplinario y coordinación intersectorial en la gestión de una administración pública compleja

Hacia una necesaria “sincronía pública”

Como sabemos, las cuestiones ambientales no saben de fronteras. La extensión territorial de los ecosistemas y sus implicancias transfronterizas en relación **acon** los límites artificiales impuestos por las normas constituye una realidad indubitable; al mismo tiempo, no existe jurisdicción única de tipo administrativa o área competencial específica que pueda resolver la complejidad, extensión y temporalidad de un problema ambiental.

Si bien podemos tomar múltiples casos para analizarlo, y más precisamente desde el diseño de políticas públicas ambientales municipales, algunos

ejemplos o situaciones extremas nos hablan de la imprescindible coordinación interjurisdiccional para una gestión exitosa, uno de estos casos, que también desde la óptica municipal requiere un abordaje particular, lo encontramos en la

Cuenca Matanza Riachuelo: En el ámbito de la Cuenca hay cerca de veinticinco organismos de tres jurisdicciones con distintos niveles de autoridad, ~~puediendo citar entre~~ los que se pueden citar: el Gobierno Nacional; la Provincia de Buenos Aires; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Mmunicipalidades de 14 Ppartidos; Prefectura Naval; Dirección Provincial de Hidráulica; ERAS; INA; CEAMSE; Autoridad del Agua (eEx ORAB); Ministerio de Salud de la Provincia; Ministerio de Salud de la Nación, Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS); autoridades portuarias; y por supuesto, el organismo interjurisdiccional creado por la Ley 26.168 en este ámbito, la ACUMAR ~~(, la~~ Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo). Aquí también encontramos un punto de inflexión en la jurisprudencia ambiental a partir del caso “Mendoza”, en el que la participación de los 14 municipios en los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo resulta fundamental. Tal es así que en el ámbito de ACUMAR funciona el Consejo Municipal (conforme el Reglamento de Organización Interna aprobado por Resolución 6/2009 del Consejo Directivo de la ACUMAR. B-O-30/06/2009²⁵). Este es sin duda uno de los grandes desafíos de una necesaria intervención de gestión interinstitucional con base pública.

Con formato: Fuente: Sin Negrita, Cursiva

²⁵ Conforme el Artículo 16 de la Res. 6/09, el Consejo Municipal de la ACUMAR está integrado por un representante de cada uno de los Municipios citados en el artículo 1º de la Ley Nº 26.168, siendo los mismos: los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires.

La necesaria intervención interjurisdiccional en las temáticas ambientales nos convocan, como sostiene el Dr. Homero Bibiloni²⁶, hacia una actitud de *sincronía pública*, que consiste en alinear en la solución de los conflictos ambientales a la Nación, la provincia y el municipio, como referentes administrativos traccionadores de competencias y recursos en orden a resolver las multiformes expresiones de los conflictos ambientales.

Ninguno por sí solo podrá dar una respuesta adecuada por la simple razón del límite de su competencia como expresión de la potestad administrativa en la cual pueden actuar.

Un **M**municipio podrá clausurar una industria, pero no podrá aportar a su reconversión industrial.

La Provincia puede establecer pautas industriales para el conjunto de los emprendimientos que se radiquen, pero necesita imperiosamente de la colaboración municipal para un control coordinado o delegado (por ejemplo, el caso de la **p**rovincia de Buenos Aires, con su **L**ey **N**º 11.459 sobre radicación industrial).

A su turno, siguiendo con el ejemplo, la Nación, en el marco del proceso de reconversión industrial por una de sus variantes, la producción limpia, sin los datos provinciales y municipales, sólo tiene un programa al cual accederán aquellas empresas más grandes que siguen las novedades sectoriales por la magnitud de su estructura y la cantidad y calidad del personal que poseen que pueda abocarse a este tipo de detecciones en forma permanente. Pero sin el municipio o las provincias que están en contacto con las escalas menores del sistema, lo más probable es que queden fuera del programa por

²⁶ BIBILONI Homero, ob. cit. Pág. 384.

desconocimiento o dificultad de acceso, los propios destinatarios de tales esfuerzos: productores, trabajadores, vecinos.

El objetivo es construir un Municipio eficaz y eficiente, dotado de las capacidades políticas y administrativas para actuar de modo inteligente en la promoción del desarrollo sostenible y la equidad social.

Por ende, lograr la sincronía pública o en otros términos, superar las particularidades de estancamiento administrativo de los diversos niveles del Estado, es una de las claves en la concepción de una política pública ambiental integral que considere las necesarias contribuciones interjurisdiccionales en pos del auténtico logro de un desarrollo sustentable y de atención al interés general. Este es sin dudas, uno de los grandes desafíos de una gestión pública municipal comprometida con su entorno e inescindible de la comunidad de la que forma parte.

Bibliografía:

BAL MEDINA, Juan: "Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: Hacia una nueva concepción del Estado", en: *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*, Ediciones Gestión Pública, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.

BALLESTEROS Sallesteros FERNANDEZ ernandez, ANGEL ngel: *Manual de Administración Local*. 5^{ta} edición ampliada y puesta al día. CIUDAD, 2006.

La LEY y EL CONSULTOR onsultor de los Ayuntamientos y Juzgados: España, 2006.

Con formato: Fuente: Cursiva

Con formato: Fuente: Cursiva

Con formato: Resaltar

~~BIBILONI~~ ibiloni, Homero Máximo: “Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables”, Buenos Aires, ~~Ediciones~~ RAP, Buenos Aires, 2008.

Comentario [L1]: ¿es libro o revista?

Con formato: Fuente: Cursiva

BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, T. I- B.

Cafferata ~~AFFERATTA~~, Néstor A.: “Municipio y medio ambiente en la provincia de Buenos Aires”, LLBA, abril de 2007, p. 251

Cafferata, Néstor A.: “Poder de policía ambiental: atribuciones de los municipios, legitimación de las organizaciones no gubernamentales y cumplimiento del deber de información y difusión”, Buenos Aires, ~~EN:~~ Jurisprudencia Argentina, nro. 6127, 1999.

Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) Información disponible en www.cofema.gov.ar

Eliades, Analía: “Los Municipios Españoles y la Cooperación para el Desarrollo”, ~~publicado en la Revista~~ RAP Provincia de Buenos Aires, RAP 4: 66 (julio de 2003 – Primera Parte) y RAP 5: 55 (agosto de 2003 – Segunda Parte).

Con formato: Fuente: Cursiva

GARCÍA ~~Arcía~~ MINELLA ~~inella~~, Gabriela: “Municipio y Medio Ambiente: aspectos relevantes de la participación vecinal y la gestión ambiental”, Buenos Aires, La Ley, suplemento de Legislación Ambiental, ~~FARN~~, noviembre de 1999, ~~En: La Ley. Suplemento de Legislación Ambiental. Noviembre 1999.~~ a Año VI, n.4.

Con formato: Fuente: Cursiva

GELLI, María Angélica: "La competencia de las provincias en materia ambiental", LL, 1997- E.

GONZALEZ ARZAC, Felipe: "Coordinación de competencias nacionales y provinciales en materia ambiental", en Revista de Jurisprudencia Provincial Buenos Aires, junio 1995, año 5, N° 6.

Jurisprudencia bonaerense: <http://www.scba.gov.ar/>

Jurisprudencia nacional: <http://www.csjn.gov.ar/>

ACUMAR: <http://www.acumar.gov.ar/>

Reca, Ricardo Pablo: "*Derecho Urbanístico*", [Buenos Aires, Editorial La Ley](#), 2002, [vol. III, p. 5](#).

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Jefatura de Gabinete de la Nación. Información disponible en www.ambiente.gob.ar

Valente, Marcelo: "Descentralizar para mejorar la calidad de gestión municipal", Buenos Aires, *RAP* Provincia de Buenos Aires, 5:61, agosto de 2003, año I.

Walsh, Juan Rodrigo: "La ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios: una pieza nueva en el tablero de los presupuestos mínimos de protección ambiental", "*La Ley*", LXIV-E, 2004, p. 6565.