



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

PROYECTO DE CONSULTA POPULAR VINCULANTE EN MATERIA AMBIENTAL

Este proyecto se presenta a los fines de garantizar la participación ciudadana en materia ambiental. Si bien nuestra normativa plantea la realización de audiencias públicas en el marco de la ley N° 3266, estas resultan a todas luces insuficientes en tanto no son vinculantes y por lo tanto no receptan de manera acabada las definiciones de la sociedad, sobre todo cuando se trata de cuestiones que por su escala o naturaleza pueden generar impactos o modificaciones irreversibles en el ambiente.

En consonancia con el Principio diez de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda." La participación ciudadana puede llevarse a cabo por diversos instrumentos. Sin duda que el de mayor importancia es la audiencia pública, como instituto a través del cual se procura que las personas se involucren protagónicamente en relación a la toma de decisiones susceptibles de afectarlas de manera directa o indirecta. Pero no menos importante es la posibilidad de someter asuntos ambientales a consulta popular, esto es someter a consideración de la población un asunto de relevancia ambiental. Estos instrumentos, "complementan el conocimiento técnico-político, que posee la administración pública" (Cafferatta, 2003).

El derecho ambiental ha tenido un desarrollo vertiginoso en las últimas décadas, evolucionando desde un lugar secundario en la normativa a un espacio central. El derecho al medio ambiente se incluía dentro de los derechos no enumerados o implícitos del art. 33 CN, en la reforma de 1994 el art 41 lo consagra de manera explícita: 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.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

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

La consagración constitucional plantea una concepción derecho-deber, es decir, es un derecho de todos gozar de un ambiente sano, pero también es una obligación la tarea de protección y preservación del mismo. La obligación de preservación es de todos los niveles gubernamentales (federal, provincial, municipal), en tanto que los ciudadanos y ciudadanas somos "agentes" en el cuidado ambiental. Desde este marco, se asume también una responsabilidad intergeneracional de preservación del medio ambiente, la obligación de protección que trasciende el presente y resguarda a las generaciones, en este sentido se toma lo expresado en Durban "los recursos naturales deben utilizarse de forma que no creen deudas al sobreexplotar la capacidad de sostenimiento y producción de la tierra" (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.)

Se reconoce el derecho al "desarrollo sustentable" (Actividades productivas que satisfacen las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, Declaración de Río de Janeiro, 1992) y se incorpora el criterio del ambiente "Apto para el desarrollo humano:" Naciones Unidas define al desarrollo humano como "el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano" implicando la posibilidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable y tener acceso a los recursos necesarios para una vida decente, es decir que los beneficios sociales deben verse y juzgarse en la medida que promueva el bienestar humano.

En la Constitución Nacional también se han instituido las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, leyes superiores a las disposiciones provinciales o locales que se dicten, en tanto estas no impliquen mayor protección.

La Ley General de Ambiente, N° 25.675 es una norma de estas características, en su artículo primero define su objeto: "La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable".



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Los objetivos se establecen en el artículo segundo: Artículo 2:..." La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas.
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria.
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal.
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental".

Interesa a los fines de fundar este proyecto el inciso c) que es recogido también en otros instrumentos internacionales, en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (Principio 19), en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Principio 10).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Esta es una ley de orden público¹ la jurisprudencia ha establecido "Es razonable sostener junto a la doctrina y jurisprudencia que así lo propician que existe un orden público ambiental. Como consecuencia de ello fácil resulta advertir que es inalienable e indisponible para las partes. Ello es así puesto que en él se encuentran involucrados otros derechos y garantías constitucionales denominados biológicos y sociales. Es decir, que esta interrelación de derechos personales y humanos como también razones de solidaridad social ha dado nacimiento a los derechos de tercera generación, los que por esta circunstancia merecen un amparo íntegro" ("Subterráneos de Buenos Aires del estado c/ Propietarios Estación de Servicio Shell calle Lima e/ Estados Unidos e Independencia s/ Daños y Perjuicios", exped. 244003, Juzg. N° 100- Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones Capital Federal, sentencia del 1° de octubre de 1999).

Los ciudadanos son instituidos entonces por la Constitución Nacional como custodios del ambiente, este derecho a la participación se ve reforzado por la citada ley general de Ambiente que en su artículo 4 establece los principios de la política ambiental

Artículo 4 : "La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: la legislación provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga

Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir

Principio precautorio: la ausencia de información o certeza científica no será motivo para la inacción frente a un peligro de daño grave o irreversible en el ambiente, en la salud o en la seguridad pública.

1

Valls, Mario: "Derecho Ambiental", 3° edición, Sección Tercera: El Orden Público Ambiental, p. 175, 1994; Bustamante Alsina, Jorge: "El Orden Público Ambiental", © Thomson La Ley 2 en LA LEY, 1995- E, 916; Quiroga Lavié, Humberto: "El Estado Ecológico de derecho en la Constitución Nacional", en LA LEY, 1996-B, 950



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan".

Los principios de política ambiental no son meras expresiones de deseo, sino que por el contrario, como bien lo expresa Nestor Cafferatta: "Sirven como criterio orientador del derecho para el operador jurídico. Constituyen el fundamento o razón fundamental del sistema jurídico ambiental. Son el soporte básico del ordenamiento, prestando a éste su verdadera significación. La primera función que cumplen los principios es la de orientar al legislador para que las leyes que se dicten se ajusten a ellos. Tienen una función interpretadora, operando como criterio orientador del juez o del intérprete. Los principios generales, y en especial los principios generales propios de una rama especial del derecho, sirven de filtro o purificador, cuando existe una contradicción entre estos principios y determinadas normas que, quieran aplicarse a la rama específica. Suelen servir como diques de contención, ante el avance disfuncional de disposiciones legales correspondientes a otras ramas del derecho. No solamente sirven como valla defensiva contra la invasión de otras legislaciones, sino que también actúan como cuña expansiva para lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación, de las técnicas, medidas y regulaciones propias o adecuadas para el ensanchamiento de las fronteras de la especialidad."²

Es de particular relevancia el principio precautorio, este fue enunciado inicialmente por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio climático, se consagra en el inc. 3 del art. 3 del Convenio Marco sobre el Cambio Climático y aparece como principio 15, en la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y Desarrollo en 1992.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación lo incorpora en la sentencia emitida in re Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional expresó: "El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público". Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras.

El derecho a la participación en materia ambiental y la obligación de promoverlo, están claramente instituidos en nuestra normativa, sobre todo ante situaciones cuyo riesgo es considerable, incierto o comprometen los recursos de generaciones futuras.

Participación ciudadana:

Art. 19: "Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

Es por esto que consideramos indispensables que en estos casos se brinden herramientas para democratizar las discusiones y decisiones, haciendo parte a la ciudadanía de las mismas.

La Constitución de Río Negro prevé la posibilidad de que el ejecutivo convoque a consulta popular determinadas cuestiones en el art 181 inc. 18. Esta posibilidad no obsta a que el parlamento, en tanto órgano deliberativo y democrático, no defina en que oportunidades es pertinente o necesario señalar al ejecutivo la obligatoriedad de esa convocatoria a la participación. Cabe mencionar que cuando la Carta Magna quiso atribuir competencias exclusivas al Ejecutivo lo hizo de manera explícita, por caso el artículo mencionado en su inc. 15.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

El derecho humano a un medio ambiente sano necesita fortalecerse a través de la democracia participativa, para aspirar a la sustentabilidad y la protección de los derechos de las generaciones futuras. Si bien el sistema democrático funciona a partir de la elección de sus representantes según las normas vigentes, establece distintas instituciones que dotan de mayor calidad institucional a la democracia, promoviendo la participación ciudadana en cuestiones que ameriten la suficiente importancia como para consultar la voluntad popular. En este sentido creemos que la consulta popular es una herramienta válida que tienen los mandatarios para darle legitimidad a aquellas decisiones políticas que se relacionen con temas trascendentes tanto para la ciudadanía, como para las futuras generaciones que habiten nuestro territorio.

Por ello:

Autor: Jorge Vallazza.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

PARTICIPACION CIUDADANA AMBIENTAL

Artículo 1°.- Se reconoce el derecho a la participación ciudadana ambiental que implica la incorporación de instrumentos destinados a asegurar la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión relacionados con el ambiente.

Toda persona tiene derecho a ser consultada y opinar acerca de las obras o actividades desarrolladas o a desarrollarse en la provincia que puedan afectar el ambiente, sus recursos o la calidad de vida de la población.

El derecho a la participación se instrumenta a través de:

- 1) Acceso a la información ambiental;
- 2) Audiencias públicas;
- 3) Consulta popular ambiental.

Artículo 2°.- Se llevará adelante la consulta popular ambiental, cuando:

- 1) Se proyecten obras o actividades que modifiquen el ambiente de manera irreversible o aquellas cuyos efectos comprometan a las generaciones futuras o las que por su peligrosidad puedan generar un impacto negativo a gran escala. En particular:
 - a) Construcción de represas, diques u obras de infraestructura de gran escala, que afecten cursos de aguas o humedales o que impliquen reubicación de la población,
 - b) Obras de infraestructura y producción de energía nuclear,



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Explotación de hidrocarburos por sistemas no convencionales,
 - d) La explotación minera a gran escala o a cielo abierto;
- 2) Un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental sea categorizado por la autoridad ambiental -de oficio o a solicitud de los interesados, las organizaciones no gubernamentales o el defensor del pueblo- como de alta complejidad ambiental y habiendo sido dictada la declaración de impacto concediendo la licencia ambiental, genere un especial conflicto social;
- 3) Sea promovido por la población del área potencialmente afectada con la reunión de firmas que involucren:
- a) Para poblaciones menores o iguales a diez mil (10.000) habitantes = Cantidad de firmas igual o superior al quince por ciento (15%) del electorado.
 - b) Para poblaciones entre diez mil (10.000) y cincuenta mil (50.000) habitantes = Cantidad de firmas igual o superior al diez por ciento (10%) del electorado.
 - c) Para poblaciones de más de cincuenta mil (50.000) habitantes = Cantidad de firmas igual o superior al cinco por ciento (5%) del electorado.

Las formalidades del registro de firmas serán establecidas por la autoridad de aplicación.

Artículo 3°.- En los casos en que proceda, es el Poder Ejecutivo Provincial quien debe convocar la consulta, de oficio o ante el requerimiento fundado de cualquier persona u organismo.

El procedimiento será organizado y desarrollado por la Junta Electoral del lugar donde se desarrolle o pretenda llevarse a cabo el proyecto, con carácter gratuito.

No podrá coincidir la fecha de celebración de la consulta con ninguna elección -Nacional, Provincial o Municipal.

Están habilitadas para participar en la consulta todas las personas físicas registradas en el último padrón electoral.

Artículo 4°.- Los resultados de la consulta popular ambiental serán vinculantes a los fines del dictado del acto



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

administrativo correspondiente o la declaración de impacto que conceda o rechace la licencia ambiental.

Artículo 5°.- Es autoridad de aplicación de la presente ley la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Provincia o quien en un futuro la reemplace.

Artículo 6°.- De forma.