

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL CÓDIGO AMBIENTAL

I. Bases de la Constitución Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A partir de la reforma constitucional, el art. 41 de la Constitución Nacional consagra el derecho a un ambiente sano junto con el deber de preservarlo. Asimismo, encomienda a las autoridades a proveer a la protección de este derecho, y fija los criterios para la atribución de competencias en el ámbito del territorio bajo el sistema de gobierno federal.

De esta forma, el art. 41, en su párrafo 3ero. establece que *“Corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*. En base a este mandato, el Congreso Nacional ha sancionado leyes en la materia, las cuales establecen requerimientos mínimos de protección del ambiente que deben ser observados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por las provincias. Estas leyes nacionales constituyen entonces un marco normativo básico, que por lo tanto debe ser considerado por la legislación de la ciudad y particularmente, por el Código Ambiental.

En el año 1996 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona su Constitución local de conformidad con lo establecido por el art. 129 de la Constitución Nacional reformada, que establece que la misma debe contar con un régimen de gobierno autónomo, *con facultades propias de legislación y jurisdicción*. Conforme a ello, se define para la Ciudad su régimen jurídico institucional y se establece la constitución de sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

No obstante la claridad de las pautas constitucionales citadas, la Ciudad de Buenos Aires presenta una situación particular, dado que en su territorio conviven tanto la Ciudad Autónoma (ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) como así también la Capital Federal, en cuanto asiento de las autoridades nacionales. En tal sentido, la normativa ambiental que se aplica específicamente a la Ciudad es no sólo la que sanciona el Congreso Nacional para la Capital Federal, de conformidad al artículo 75 inc. 30 CN, sino también las leyes provenientes de la legislatura de la Ciudad y la normativa (leyes y ordenanzas) preexistente sobre la materia, sancionada con anterioridad a la vigencia de su Constitución local tanto por el Congreso Nacional como por la Ex Municipalidad de Buenos Aires¹. Este escenario, claro está, incluye como

¹El 2do. párrafo del art. 129 CN establece que *“una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.”* En tal sentido, fue sancionada la ley 24.588 más conocida como *“Ley Cafiero”*, la cual reconoce las normas dictadas por el entonces Municipio, estableciendo que las mismas tienen vigencia hasta que se deroguen expresamente o mediante nuevas leyes. Es por ello que coexisten transitoriamente las normas de carácter nacional y las

normas vigentes y aplicables, las que el Congreso Nacional sancione en virtud de diversos mandatos constitucionales, entre ellas, como se anticipó, las normas que establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental, conforme el art. 41 citado precedentemente².

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regula la cuestión ambiental en los arts. 26 a 30 inclusive, del Capítulo IV correspondiente al Título II sobre Políticas Especiales. Esto encuentra sus antecedentes tanto en el texto normativo de las constituciones provinciales que fueron incorporando este derecho a partir del año 1986, como así también, fundamentalmente en la Carta Magna luego de su reforma en el año 1994. Es así que en la norma constitucional de la Ciudad el ambiente goza de un amplio reconocimiento tanto desde el punto de vista político, como jurídico e institucional.

En tal sentido, el art. 26 establece el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano; que las actividades que causen daños al ambiente deben cesar; la obligación prioritaria de recomponer los daños ambientales generados y declara a la Ciudad territorio no nuclear. Asimismo reconoce el acceso a la información que posee toda persona sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

A su vez, el art. 27 determina que la Ciudad debe desarrollar una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano que contemple su inserción en el área metropolitana y en tal sentido instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueva:

1. *La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.*
2. *La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.*
3. *La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.*

normas de carácter local dictadas por la ex Municipalidad hasta tanto se las derogue expresamente o se dicten leyes de la Ciudad en su reemplazo.

² Las normas nacionales de presupuestos mínimos, de acuerdo a como han sido concebidas por el constituyente, funcionan como un “piso” de exigencia en tanto que las normas provinciales y las de la Ciudad de Buenos Aires podrían ser más rigurosas y aún abordar temas no regulados por la normativa nacional. Así, la intención implícita del establecimiento de requerimientos básicos de protección ambiental aplicables en toda la república, es precisamente contar con una mínima tutela ambiental uniforme para todo el país, más allá de que las legislaturas locales puedan proteger sus recursos naturales y ambiente de un modo más estricto y/o específico.

4. *La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.*
5. *La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.*
6. *La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.*
7. *La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.*
8. *La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.*
9. *La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.*
10. *La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos.*
11. *El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.*
12. *Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.*
13. *Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.*
14. *La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.*

El art. 28 determina la prohibición del ingreso a la Ciudad de residuos y desechos peligrosos, y del ingreso y la utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de producción, de patentamiento o de desarrollo original, en aras de asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial.

Por su parte, el art. 29 dispone que la Ciudad debe definir un Plan Urbano y Ambiental con participación transdisciplinaria, el que constituirá la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

Finalmente, el art. 30 establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

Ahora bien, entre las atribuciones con que cuenta la Legislatura de la Ciudad, la Constitución local determina que legisla en materia de ambiente y calidad de vida (conf. art. 80 Inc. 2 b)) y reglamenta los mecanismos de democracia directa.

A su vez, el art. 81 dispone que con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación. Luego, establece la obligatoriedad del procedimiento de doble lectura para la sanción de dichas materias y los requisitos con los que éste debe contar, disponiendo que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera, éstas serán nulas (arts. 89 y 90, respectivamente).

Cabe destacar entonces que la aprobación y modificación del Código Ambiental requiere cumplir con el procedimiento de doble lectura, cuyos pasos han sido fijados por la Constitución, a saber:

1. el despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados,
2. la aprobación inicial por la Legislatura,
3. la publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones,
4. la consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura.

El procedimiento descrito debe complementarse con el Reglamento Interno de la Legislatura de la CABA (aprobado por Resolución 1/997 del 15.12.1997), que respecto de los arts. 89 y 90 de la Carta local establece:

1. que, los proyectos que versen sobre materias que requieren doble lectura, para ser considerados por la Legislatura, deben contar con el despacho de las Comisiones de Asesoramiento Permanente o de las Juntas, con los informes de los órganos competentes que se hubieren expedido y con la resolución de convocatoria de la audiencia pública, conforme el modelo establecido por la Junta de Interpretación y Reglamento (art. 73 del citado Reglamento),
2. que la audiencia pública deberá realizarse dentro de los sesenta días de aprobada inicialmente la ley (art. 74), y
3. que entre la realización de la audiencia pública y el tratamiento definitivo de la ley sujeta a doble lectura, no podrá transcurrir un plazo mayor a noventa días, aunque se prevé que este plazo podrá ser prorrogado por resolución de la Legislatura (art. 75)

Podemos mencionar como un ejemplo reciente de la aplicación de este procedimiento, que a la fecha del presente Informe se realizó la audiencia pública correspondiente al proyecto de modificación del CPU³, la cual proponía la incorporación del certificado de factibilidad y disponibilidad de recursos de redes de servicios públicos como requisito del otorgamiento del Certificado de Uso Conforme. Sorprende que en un tema de actualidad y muy sensible para la opinión pública, haya habido sólo una persona inscripta para la audiencia, la cual representaba al Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo⁴.

En este sentido, y sin perjuicio de que se desconocen las causas reales acerca de la ausencia de otros actores interesados, resulta fundamental tener en cuenta la importancia de la adecuada difusión de estos actos como así también que la elección del lugar, día y hora para la realización de la audiencia pública debe apuntar a permitir que la ciudadanía pueda asistir -lo cual evidentemente no ocurre en días y horas laborables-, ya que la participación es el objetivo de esta etapa del procedimiento.

Precisamente en cuanto a la participación de la sociedad civil, la Constitución de la CABA destaca ya en su art. 1º que la ciudad organiza sus instituciones como una democracia participativa, principio que se ha plasmado en varias instituciones, tales como: el Referéndum, la Consulta Popular, la Revocatoria de

³ La audiencia se llevó a cabo el pasado 19 de marzo de 2007, y fue convocada para las 11:00 hs..

⁴ Esta persona manifestó su desacuerdo con la modificación del Código por la gran demora en la tramitación de las autorizaciones que requieren las obras para su inicio y que dependen de las empresas prestadoras de los servicios públicos. Además esgrimió como fundamento que la regulación de estas empresas compete al gobierno nacional.

Mandatos, la Audiencia Pública, el Presupuesto Participativo, el Plan Urbano Ambiental, las Comunas; entre otras tantas que establecen distintas instancias y mecanismos de participación ciudadana.⁵

Por su parte, el art. 104 de la Carta Local establece entre las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, el crear un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano y Ambiental. Debe además elaborar planes, programas y proyectos de obras y de prestación de servicios públicos, ejecutándolos conforme a los lineamientos del Plan Urbano y Ambiental, convocar a referéndum y consulta popular en los casos previstos en la Constitución y; preservar, restaurar y mejorar el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa, promoviendo la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental.

En el título respectivo, el texto constitucional dispone, entre otras obligaciones, que el Jefe de Gobierno debe:

- 1. Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad.*
- 2. Proporcionar a la Legislatura los antecedentes e informes que le sean requeridos.*
- 3. Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de higiene, seguridad y orden público.*
- 4. Hacer cumplir, como agente natural del Gobierno Federal, la Constitución y las leyes nacionales.*

⁵ La Organización de los Estados Americanos, a través de la ISP (Inter-American Strategy for the Promotion of the Public Participation in Decision Making for Sustainable Development), define a la participación como toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual ambas partes inician un diálogo, establecen alianza, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo.

II. Herramientas e Instrumentos de Gestión Ambiental : PUA, PE, CPU y EIA

El Plan Urbano Ambiental como se anticipó, es uno de los instrumentos previstos en la carta local. No obstante ello, aún no ha sido dictado. Al respecto, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 71, la cual dispone que el organismo encargado de su formulación y actualización es el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 29 y 104 inciso 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo (art. 1 de la ley mencionada).

La Ley 71 determina que el PUA debe estar fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

A su vez, la ley establece que el objetivo central del Plan Urbano Ambiental es el de servir de instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales y en orden a:

- a. Mejorar la calidad de vida de la población.*
- b. Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.*
- c. Generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.*
- d. Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del estado como del sector privado.*
- e. Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.*
- f. Tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas, al uso y goce de espacios verdes y abiertos.*

g. Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.

Entre otros aspectos, debe contener: diagnóstico de situación y de gestión; estados futuros previsibles; propuestas alternativas; propuesta recomendada con evaluación de sus efectos y requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.).

El Consejo del Plan Urbano Ambiental presentó a la Legislatura, durante el transcurso de los años 1999 y 2000, los documentos relativos al diagnóstico y objetivos del plan y, el modelo territorial, elevando, en noviembre de 2000, el proyecto de ley respectivo. En los años posteriores, se amplió el debate sobre el mismo, elevando el Poder Ejecutivo un nuevo proyecto de ley, en mayo de 2004, reorganizándose el sistema de participación a través del Foro Participativo del CoPUA.

Hay que señalar que la Ley N° 71 -además de establecer que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan es el CoPUA- dispuso también la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria de conformidad con lo establecido en la Constitución porteña. Esta comisión debía participar de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados, con la finalidad de garantizar su carácter interdisciplinario.

Sin embargo, desde la creación de esta comisión y a poco de ser remitido el proyecto de ley respectivo a la Legislatura en el año 2000, sus integrantes objetaron la metodología empleada en el proceso de elaboración del mencionado instrumento, alegando que su participación había resultado una mera "*consulta sobre hechos consumados*". Asimismo, detectaron la falta de datos genuinos y actualizados de la ciudad para confeccionar los indicadores que permitieran conocer las realidades urbanas actuales. Esto dio origen a que dos vecinos de la ciudad presentaran una acción judicial relativa a las irregularidades constitucionales del proyecto. Teniendo en cuenta ello, solicitaron al juez decrete la inconstitucionalidad del documento, conminando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a confeccionar el PUA donde la Comisión Asesora Permanente Honoraria participe en su elaboración, y revisión conforme lo establecido por las normas correspondientes. Asimismo, solicitaron como medida cautelar de no innovar, se ordene a la Legislatura de la Ciudad, se abstenga de dar tratamiento al documento atacado hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada y en subsidio de aquella, requieren la

comunicación a la Legislatura porteña de la existencia del proceso con copias de todo lo actuado.

La Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad hace lugar a la medida cautelar con fecha 21 de septiembre de 2004, confirmándolo luego la Cámara de Apelaciones de dicho fuero.⁶

El nuevo documento del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires fue presentado por el Poder Ejecutivo de la CABA a la Legislatura a comienzos de 2007. A la fecha de cierre del presente informe y según la información brindada por la Legislatura y los medios de comunicación, el mismo sería tratado en breve⁷.

Este documento realiza –conforme lo exige la Ley 71- un diagnóstico de los aspectos más significativos de la ciudad en relación con la región metropolitana, definiendo cuatro “cuestiones urbano-ambientales” cuya atención y concertación interjurisdiccional es señalada como prioritaria : a) desarrollo urbano, b) transporte y movilidad, c) calidad ambiental y d) riesgo de inundaciones.

Asimismo, y a partir de este diagnóstico, se presentan dos tipos de propuestas:

1. Las territoriales –Lineamientos Estratégicos y Acciones del Modelo Territorial- que constituyen el instrumento técnico-político del gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la ciudad⁸, y que abordan las cuatro cuestiones mencionadas más arriba; y
2. Las instrumentales, que sugieren las herramientas que deben adoptarse o modificarse para que las propuestas territoriales se conviertan en

⁶ Cabe mencionar, como antecedente, que en el mes de julio de 2001 el Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente de FARN patrocinó la presentación de una acción de amparo frente a la primera presentación del Documento Final cursado por el Consejo del Plan Urbano Ambiental hacia la Legislatura (autos: “Dodero, Marta y otro c/ GCBA s/amparo”).

⁷ Se prevé su tratamiento para el día 20/12/2007.

⁸ Estas propuestas se agrupan en los siguientes ejes temáticos: estructura y centralidades, transporte y movilidad, hábitat y vivienda, espacios públicos y producción y empleo.

acciones concretas⁹. En este caso, entre los instrumentos de gestión se menciona a los normativos, recomendándose la compilación de las normas en los Códigos Urbanístico, Ambiental, de Edificación y de Habilitaciones y Verificaciones. En cuanto al Código Ambiental se expresa la recomendación de que el mismo regule la calidad ambiental, establezca límites a las acciones que puedan modificar el ambiente, procure la solución o atenuación de “situaciones indeseables” y considere las situaciones de riesgo (en base a mapas de riesgo), teniendo en cuenta la normativa vigente de la ciudad y contemplando la escala metropolitana de los procesos ambientales más relevantes.

Debido a la estrecha conexión entre la problemática socioeconómica y la ambiental, debe mencionarse que la Constitución de la CABA prevé en el mismo Título II sobre Políticas Especiales, Capítulo Primero (Disposiciones Comunes), las responsabilidades de la Ciudad en torno a la superación de las condiciones de pobreza y exclusión asistiendo a las personas con necesidades básicas insatisfechas (art. 17) y la promoción del desarrollo humano y económico equilibrado (art. 18).

Bajo estas consignas, estatuye al Consejo de Planeamiento Estratégico, órgano de carácter consultivo y con iniciativa legislativa, cuyo propósito es la propuesta periódica de planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado. Este Consejo es presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos (art. 19)¹⁰.

Debe destacarse que entre las iniciativas legislativas del CoPE se encuentra la reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano -dirigida a la armonización de los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación así como de la Ley N° 123 sobre Evaluación de Impacto Ambiental-, la instrumentación de la EAE para grandes emprendimientos urbanos -como propuesta superadora de la evaluación puntual, y que deberá contemplar los impactos sinérgicos acumulados entre distintas actividades-, aportes para la reglamentación de la Ley de Comunas, acciones para la coordinación

⁹ En este caso, se plantean cuatro grupos de instrumentos: de planificación, de gestión, de participación y de monitoreo e información.

¹⁰ El artículo 19 de la Constitución portena fue reglamentado en enero de 2000 por la Ley 310, la cual regula la composición, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Planeamiento Estratégico. A su vez, el Decreto 823/2001 establece normas operativas sobre el funcionamiento de los órganos del Consejo (Comité Ejecutivo y Asamblea General) y la Coordinación del Plan Estratégico, a la vez que crea el Registro de Entidades Miembro.

interjurisdiccional con los Municipios y la Provincia de Buenos Aires (incluyendo la coordinación con el Plan Estratégico bonaerense) y la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos¹¹. Todas estas iniciativas presentan una clara conexión con la problemática ambiental de la Ciudad, y por lo tanto con las distintas acciones que en la materia se emprenden, como ha sido el caso de la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Sin embargo, y a pesar de la labor que en sendas áreas han realizado el CoPE y el CoPUA, no parecen existir canales concretos de comunicación e interacción entre ambos organismos, lo cual ha sido puesto en evidencia por el primero. Debe hacerse notar que el propio art. 29 de la Carta local encomienda a la ciudad definir el Plan Urbano Ambiental como una suerte de “marco” al que deberán ajustarse las normas urbanísticas y las obras públicas, temas que se acercan claramente a la acción del CoPE, y cuyo tratamiento conjunto seguramente produciría un efecto favorable en la definición del ordenamiento territorial y ambiental de la Ciudad.

Por su parte, en cumplimiento de lo establecido en el art. 81. inc. 3 de la Constitución local, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó con fecha 2 de agosto de 2000, la Ley N° 449 aprobatoria del CPU, que contaba como antecedente con una ordenanza municipal, y que regula los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tengan básicamente relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad. Como se anticipó, este Código podría resultar modificado en lo que respecta al otorgamiento del Certificado de Uso Conforme, de acuerdo a la problemática disparada por la construcción de torres en la Ciudad. Cabe destacar, que el mismo contiene normas declaradas de orden público, no pudiendo las convenciones particulares modificarlas o dejarlas sin efecto de conformidad con el art. 1.3.1. de la ley mencionada.

En cuanto a la obligación constitucional de realizar la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública (art. 30), la Legislatura ha sancionado la Ley N° 123, modificada por la Ley N° 452, que establece el Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyo objeto es identificar e interpretar, prevenir o recomponer, los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos públicos o privados puedan causar al ambiente. En cuanto a la implementación de este sistema, una crítica que ha sido relevada en las diversas reuniones de este proyecto, es la falta de consideración de los impactos acumulados y sinérgicos en el texto de la norma y en su reglamentación, lo cual

¹¹ Ver “Reafirmando el rumbo estratégico - Prioridades y Avances”, Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires - Asamblea General/octubre de 2006.

ha ocasionado inconvenientes concretos que llevaron a acciones a la justicia en función de proyectos específicos, tales como los relativos a la construcción de torres, mencionado precedentemente.¹²

Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con leyes locales que regulan tanto la realización de audiencias públicas (Ley N° 6) como el acceso a la información ambiental (Ley N° 303), lo que coadyuva a proveer los mecanismos de participación y control necesarios, desde el punto de vista formal, para la intervención de las personas interesadas en la gestión ambiental.

Como se señaló precedentemente, en el transcurso de los últimos años fueron sancionadas diversas normas sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental y, fundamentalmente, la Ley General del Ambiente, a la cual todo el sistema normativo en la materia debe adecuarse. En tal sentido, el art. 3 de la Ley N° 25.675 dispone que su texto regirá en todo el territorio de la Nación, y que sus disposiciones deben ser utilizadas para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y cláusulas de la LGA¹³.

Es decir que todo acto administrativo, legislativo y judicial deberá conformarse a sus postulados. En el caso concreto que nos ocupa, la elaboración del proyecto de Código Ambiental, tanto las normas existentes que se incorporen a aquel, como las normas nuevas, deberán observar esta básica tutela uniforme que implica una norma de presupuestos mínimos, sin perjuicio de que puedan establecerse exigencias superiores a las establecidas por la norma nacional.

Además, la Ley N° 25.675 instituye el Sistema Federal Ambiental, cuyo objetivo es la coordinación de la política ambiental a escala regional y nacional en aras de alcanzar un desarrollo sustentable, y del cual el COFEMA es parte fundamental. Cabe destacar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es parte integrante del mismo, junto con la Nación y las provincias¹⁴.

¹² Ver autos "Oybin Mario J. c/GCBA s/ Amparo" - Juzg 1ra. Inst Cont. Adm y Tribut. C.A.Bs. As.- 06/11/06.

¹³ Ley General del Ambiente N° 25.675 (BO. 28.11.2002), Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25.612 (BO.29.07.2002), Ley de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688 (BO.03.01.2003), Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCB's N° 25.670 (BO. 18.11.2002), Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 (BO. 07.01.2004) y Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916 (BO.07.09.2004)

¹⁴ Mediante la Ley N° 2222/07 (BO. 24.01.2007) la CABA aprueba el Acta Constitutiva del COFEMA y designa su representante ante el mencionado organismo.

III. Conclusiones

De lo expuesto podemos arribar a las siguientes conclusiones:

Por un lado está claro que luego de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 cobra fuerza *el derecho a un ambiente sano* respecto de toda persona, y la obligación por parte del Estado de garantizar este derecho por medio de acciones que propendan a ese fin. Este propósito es tomado por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un capítulo específico dedicado a la materia.

En cuanto a la distribución de competencias, la Ciudad cuenta con la facultad de sancionar la normativa aplicable en materia ambiental, sin perjuicio de la aplicación en su territorio de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que dicte la Nación, como así también de su pertenencia al Sistema Federal Ambiental.

Teniendo en cuenta ello, conviven en la ciudad, no sólo las normas locales propiamente dichas, sino también las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las correspondientes a la ex Municipalidad de Buenos Aires y las normas sancionadas por el Congreso Nacional aplicables en la Capital Federal.

En este marco, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en un proceso de autodefinición en el que ya ha dictado, siguiendo los postulados establecidos por su carta local, diversos instrumentos inherentes a la gestión ambiental. En tal sentido será fundamental tener en cuenta estos instrumentos como su relación actual con el estado de la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental, ya que se trata de elementos insoslayables para el futuro Código Ambiental.

La legislatura porteña ha aprobado el CPU y ha sancionado, entre otras normas, leyes relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, audiencias públicas y acceso a la información ambiental. Asimismo, el CoPE ha realizado una labor tendiente a la sanción de nuevas normas de carácter ambiental. Se encuentra pendiente sin embargo el dictado el PUA, el que luego

de haber sufrido varios traspies en cuanto a su aprobaci3n definitiva, se encuentra a la fecha de este informe y de acuerdo a la informaci3n recibida, muy pr3ximo a tratarse por la Legislatura de la Ciudad.

Es as3 que la aprobaci3n de un C3digo Ambiental para la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires debe necesariamente contemplar los postulados establecidos en la carta local, relacionados con el procedimiento de doble lectura. Es este un requisito que se impone asimismo a las normas que lo integren, bajo pena de nulidad.

No obstante lo se1alado, existen una serie de acciones y mecanismos que deben ponerse a3n en pr3ctica en el 3mbito de la ciudad para mejorar las condiciones de transparencia de la gesti3n p3blica, como es el caso del procedimiento de elaboraci3n participada de normas establecido en forma obligatoria previo al dictado de normativa administrativa¹⁵.

¹⁵ Tal es el caso de la elaboraci3n participada de normas establecida por el Decreto PEN N3 1172/03 (Anexo V), el cual, no obstante, no resulta de aplicaci3n obligatoria como ocurre en el derecho comparado (Administrative Procedure Act - USA).