

**POLÍTICA Y LEGISLACIÓN PROVINCIALES
(ARGENTINA) SOBRE EL MEDIO
AMBIENTE Y LOS RECURSOS
NATURALES**

*Síntesis de una exposición del académico Dr. Guillermo J. Cano *, en el "2º Seminario Taller sobre Análisis Ecológico de Políticas de Recursos Naturales", organizado por la Universidad Nacional del Sur y el Centro de Recursos Naturales de la Zona Semiárida, en Bahía Blanca, del 8 al 10 de abril de 1987*

* Director Ejecutivo de la Fundación ARN; Gobernador Regional (América Latina) del Consejo Internacional de Derecho Ambiental (Bonn); Secretario de la Comisión Interamericana de Derecho y Administración Ambiental (Bogotá).

POLÍTICA Y LEGISLACIÓN PROVINCIALES (ARGENTINA) SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

SUMARIO: I. Introducción y antecedentes. - II. Prerrequisitos: adoptar políticas antes de legislar; conformar las leyes humanas a las de la Naturaleza. - III. Distribución de la competencia para legislar (Nación-Provincias). - IV. Limitaciones al poder legislativo provincial impuestas por la Constitución Nacional y otras leyes. - V. Estamentos políticos facultados para legislar. - VI. índole de las normas: sustantivas, procesales y orgánicas de instituciones. - VII. ¿Código o leyes sectoriales? - VIII. Elementos ambientales a considerar. - IX. Instituciones o temas jurídicos a tratar. - X. Etapas a cumplir. - XI. Acción post-legislativa.

I. *Introducción. Antecedentes*

1. Se me invitó a exponer con brevedad ante una reunión de ecólogos, sobre legislación de recursos naturales y del ambiente. Ante la vastedad del tema y la exigüidad del tiempo opté por limitar mi exposición al tópico que sirve de título a este documento.

No hablaré pues ni de Derecho ni de Legislación sobre Recursos Naturales, o Ambientales (que no son la misma cosa), ni he de comentar legislación alguna. Sólo intentaré explicar qué se debe hacer para legislar sobre dichas materias en el ámbito político de una cualquiera de las provincias argentinas. Los juristas que lean este documento hallarán algunos conceptos muy elementales, pero estoy escribiendo para ecólogos.

2. Como premisa liminar deseo afirmar, como jurista, que es harto peligroso dejar sólo a abogados la tarea de legislar en materia de recursos naturales y ambientales, la

que deben, necesariamente, compartir con científico-políticos y con científico-naturalistas. Pero también que es más peligroso todavía conformarse con que estos últimos legislen sin el auxilio de juristas. Lo que suele ocurrir.

3. La metodología que propondré es válida para todo régimen democrático, republicano, representativo y federal, cualquiera sea, dentro de tal marco, la orientación filosófico-política de los legisladores. No es, en cambio, idónea para regímenes totalitarios, tanto de derecha como de izquierda. Tampoco para un país de sistema político unitario.

4. La ley nacional sobre traslado de la Capital Federal a la región Viedma-Carmen de Patagones, anuncia (art. 10) un plan de explotación de los recursos naturales, a ser propuesto por el P.E. nacional para su aprobación por el Congreso. Aunque el texto no lo dice, debo suponer que se refiere a los de la Patagonia y a los que existan dentro del futuro nuevo distrito federal. Como lo recuerdo más abajo —salvo en materia de navegación de ríos interprovinciales— el Gobierno nacional no tiene poderes propios ni exclusivos en esta materia, y sí solamente los que posee *en concurrencia* con los que atañen a las provincias, que éstas no delegaron. La actividad del Gobierno Nacional en este campo no puede ser normativa o regulatoria, y sí solamente de fomento de la explotación. Lo que conviene aclarar liminarmente, pues la ley de federalización de Viedma no condiciona la facultad legislativa de las provincias al respecto. Tampoco refleja dicha ley ninguna preocupación ambiental, pues habla del “aprovechamiento” del litoral marítimo y de la “explotación” de los recursos naturales, pero no de su preservación. Esta responsabilidad deberán asumirla, por tanto, íntegramente, los gobiernos de las provincias aledañas.

5. Dado que la reunión a la que presento este documento es co-organizada por el Centro de Recursos Naturales de la Zona Semiárida (CERZOS), no puedo sino recordar con satisfacción que fui uno de los consultores que la FAO convocó a Roma en noviembre de 1976 para discutir el informe “Agua para la Agricultura”, que dicha organización presentó a la Conferencia Mundial del Agua

que se reunió en Mar del Plata en 1977. Ese informe, que llevó mi endoso, propiciaba entre otras medidas de fondo “mejorar y extender la agricultura y cría de ganado en las zonas alimentadas por lluvias”, Esto es, de secano. La Conferencia de Mar del Plata lo hizo suyo¹. Tal recomendación involucraba poner en cultivo en todo el mundo 153.000.000 has. de tierras de secano, entre 1970 y 1985, de las cuales 85 millones en América Latina y una cuarta parte de ellas en nuestro país². A este cometido está ligada, precisamente la actividad del CERZOS.

II. *Prerrequisitos: adoptar políticas antes de legislar; conformar las leyes humanas a las de la naturaleza*

6. La ley no constituye un fin en sí misma. Es solamente uno de los varios instrumentos disponibles para la ejecución de políticas. No cabe, por tanto, legislar sin antes haber adoptado la política que se pretende ejecutar. Tal definición puede ser anterior al acto de legislar, o puede encabezar el texto legal. Así lo recomendé específicamente en relación a la legislación ambiental y de recursos naturales³ y así se hizo en el caso del Código Ambiental de Colombia⁴ y en el de los Recursos Naturales de Corrientes⁵, ambos de mi autoría. Este último fue precedido por el dictado de un decreto, por el P.E. provincial, que fijó las bases de su política de recursos naturales.

En esencia, la primera y máxima decisión política es la de definir cuál clase de ambiente el pueblo *desea* tener, y conexas a ella, la de definir cuál clase de ambiente es *posible* lograr (posibilidad técnica o financiera). Esto significa definir los parámetros de calidad deseada y posible para cada elemento o factor ambiental (en teoría podría decidirse, por ejemplo, elegir y destinar un arroyo para que

¹ Naciones Unidas, doc. E/CONF. 70/11, *Water for Agriculture*, y doc. E/CONF. 70/29, *Report of the U.N. Water Conference* (New York, 1977), p. 71.

² V. doc. Naciones Unidas, E/CONF. 65/4, *El problema alimentario mundial. Propuestas de acción nacional e internacional*, ps. 70-73.

³ V. mi *Methodology for integrated legislation on human environment and natural resources* (FAO, doc. RLAT/801/76/64, Sgo. de Chile, 1976).

⁴ Colombia, decreto 2811 de 8 de diciembre de 1974. V. Documento Técnico N° 24 del Proyecto PNUD/FAO RLAT/72/028, *Informe sobre asistencia técnica al gobierno de Colombia en relación con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente* (Bogotá, 1976).

⁵ Corrientes, ley 3607, 5 de marzo de 1981 y decreto 736 del 30 de marzo de 1979.

sirva de cloaca, y por tanto, contaminarlo). Después, para no exceder tales marcos, deben fijarse estándares para las inmisiones permitidas o autorizadas a hacer en la atmósfera, el suelo o las aguas. Esta es la teoría llamada del "daño permitido".

Esta tarea es eminentemente científica y técnica, y debe preceder a la elaboración de principios políticos y de normas jurídicas. Los ecólogos tienen en ella la responsabilidad principal.

Hay lugares (Cubatão, Brasil; río Reconquista, Argentina) donde se ha sacrificado la preservación ambiental en aras del desarrollo económico. Esa es, por acción o por omisión, una decisión política.

La adopción de políticas incluye seguir un procedimiento que puede ser reglado por la ley. Esta puede imponer la obligación de efectuar ciertos estudios técnicos antes de adoptar decisiones⁶, o la de realizar encuestas o audiencias públicas que permitan la participación popular directa en el proceso de toma de decisiones⁷. Y en el específico tema de que nos estamos ocupando, puede imponer la obligación de hacer previamente la evaluación del impacto ambiental de las obras o trabajos a emprender, o de la legislación a adoptar y la de someter esa evaluación a un proceso de análisis y decisión⁸. Las decisiones políticas no son justiciables, esto es, no son revisables por los jueces. Pero éstos pueden declarar nula una ley o una decisión administrativa por no haberse sujetado su trámite al procedimiento preestablecido.

7. El otro prerrequisito es conformar las leyes humanas a las de la Naturaleza, tal cual lo predicó Confucio bastante antes de Cristo, y tal cual lo predicamos ahora Lynton Caldwell y yo mismo⁹. Cuéntanse entre ellas la de la continuidad de los ciclos (atmosférico, hidrológico, geológico, biológico, etc.), la de la cadena alimentaria, la

⁶ V. *Las leyes de Aguas en Sudamérica* (FAO, Roma, 1956), p. 40, decreto colombiano 1112 de 1952.

⁷ V. ARN, "Revista Ambiente y Recursos Naturales", ed. "La Ley", I-2 (abril 1984), p. 3.

⁸ Código de Colombia, arts. 27 a 29 y LYNTON CALDWELL en ARN, III-1 (enero 1986), p. 32.

⁹ LYNTON K. CALDWELL, *International Environmental Policy* (Duke University Press, 1984); G. CANO, *Laws of Nature and Water Laws en Water International*, t. 7, p. 81 (ed. por Elsevier Sequoia en Lausana).

de interdependencia entre recursos y, también, la de la entropía. Esta última es la única que debemos explícitamente contrariar, reduciendo sus efectos, si deseamos prolongar la duración de la especie humana.

Los recursos naturales integran ecosistemas, que existen conforme a esas leyes de la Naturaleza. La acción humana puede interferir en ellos, a veces negativamente, incluso introduciendo en los ecosistemas elementos distintos a los recursos naturales. Las leyes humanas deben procurar prevenir o corregir tales interferencias.

III. *Distribución de la competencia para legislar* (Nación - provincias)

8. Ya anticipé (supra pár. 4) que según la Constitución Nacional vigente el Gobierno Nacional no tiene el dominio ni la jurisdicción sobre los recursos naturales (salvo en los lugares de jurisdicción nacional exclusiva, como lo son actualmente la Capital Federal, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los Parques Nacionales). Lo antedicho tiene tres excepciones:

1^a) La jurisdicción (pero no el dominio) atribuida por la Constitución al Gobierno Nacional sobre el uso para navegación de los ríos interprovinciales o internacionales. La legislación sobre los demás usos, y también sobre la defensa contra sus efectos nocivos (como lo son las inundaciones, la sedimentación, la salinización de suelos, la erosión, etc.) atañe a las provincias;

2^a) La ley 15.336 —que en mi opinión y en la de varios otros autores— es inconstitucional, atribuyó también competencia al Gobierno Nacional para otorgar grandes concesiones hidroeléctricas;

3^a) El Gobierno Nacional se ha atribuido también dominio y jurisdicción sobre el mar territorial (200 millas) más allá de las 3 millas dentro de las cuales reconoce el dominio y jurisdicción de las provincias ribereñas. Esto lo hizo por las leyes 17.094, 17.500 y 18.502 y también he opinado ¹⁰ que en este aspecto éstas son inconstitucionales,

¹⁰ V. mi *Derecho, política y administración mineros* (Buenos Aires, 1979, ed. "La Ley", Fedye), ps. 229-240.

porque entiendo que el dominio y jurisdicción de las provincias litorales se extienden también a las 197 millas restantes, excepto en cuanto atañe a la navegación internacional, sobre la cual la jurisdicción es federal. El tema es importante, porque fuera del navegacional el mar tiene otros usos: 1. generación de energía mareomotriz o producida por diferencia de temperaturas; 2. explotación de los recursos vivos del mar (peces, algas, mamíferos marinos, Krill); 3. explotación de los recursos minerales contenidos en el agua del mar y en el suelo y subsuelo marinos (petróleo, gas natural, nódulos de manganeso y otros minerales, arenas metalíferas, etc.). Todos ellos son, a mi juicio, de dominio y jurisdicción provinciales, por tanto susceptibles de legislación provincial.

IV. *Limitaciones al poder legislativo provincial impuestas por la Constitución Nacional y otras leyes*

9. Al legislar sobre medio ambiente y recursos naturales las provincias no pueden invadir los poderes que la Constitución atribuye al Congreso, como son el de dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo. Pero en mi opinión, el poder federal de dictar los códigos civil y de minería no incluye el de definir el dominio público de las provincias, que éstas no le delegaron¹¹. Sin embargo el código civil deslinda cuáles son los bienes del dominio público nacional y provincial, y el de minería define como de dominio privado de las provincias a los yacimientos de las categorías mineras 1ª y 2ª. Tampoco pueden las provincias legislar sobre temas que la Constitución califica como de legislación nacional exclusiva.

10. Los legisladores provinciales también están sujetos a las restricciones que derivan de sus propias constituciones provinciales. En un estudio que hice en relación con la región del Comahue¹² analicé en detalle el tema con referencia concreta a las provincias de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro.

¹¹ V. mis *Estudios de derecho de Aguas* (Mendoza, 1943; ed. V. Abeledo), ps. 71-84.

¹² V. mi *Derecho, política y administración de aguas* (Mendoza, 1976, ed. INCYTH/INELA), vol. 2, ps. 851-949.

11. También deben los legisladores provinciales consultar otras leyes provinciales de carácter general (de procedimiento administrativo, de procedimiento civil, impositivas, de policía, etc.) para no salirse de su marco. Si bien toda ley puede derogar a las que la precedieron, debe decirlo expresamente, y no es aconsejable que lo haga sin un análisis de la legislación a modificar.

12. Los tratados y otros acuerdos interprovinciales de que sea signataria la provincia de que se trate obligan también a ellas y sus habitantes, como si se tratase de leyes internas de la respectiva provincia, y no son modificables por legislación provincial posterior.

13. Tampoco pueden los legisladores provinciales invadir la competencia legislativa municipal. Las constituciones provinciales definen la competencia de sus municipios, y algunas veces delegan en la Legislatura la potestad de dictar leyes orgánicas de municipalidades, u ordenanzas generales, que enmarcan o sustituyen el poder legislativo municipal, que en casos tales tampoco puede ser invadido. Esta situación varía de una provincia a otra.

V. *Estamentos políticos facultados para legislar*

14. Cuando hablamos de "legislación" ambiental o de recursos naturales lo hacemos *lato sensu* incluyendo en el término toda clase de normas aplicables *erga omnes* a todos los habitantes del territorio de que se trate, o a categorías de ellos, pero no a individuos singulares (personas físicas o jurídicas) individualizadas. Las que se refieren a estos últimos no son propiamente normas, sino decisiones dictadas para la aplicación de leyes. Bajo tal idea, entiendo por "legislación provincial":

- a) Las cláusulas *constitucionales* provinciales,
- b) las *leyes* expedidas por las Legislaturas juntamente con los P. E. Provinciales,
- c) los *decretos* reglamentarios, reglamentos o resoluciones ministeriales que no se refieren o resuelven situaciones individuales, expedidos por los poderes ejecutivos provinciales, o sus ministros,

- d) los *reglamentos* expedidos por organismos autárquicos provinciales autorizados para hacerlo (esta categoría incluye, por ejemplo, los edictos de policía),
- e) las *ordenanzas municipales*,
- f) los *reglamentos expedidos por intendentes municipales* para la aplicación de ordenanzas.

15. Quien esté proyectando legislación provincial debe pues definir a cuál o cuáles de los estamentos enumerados en el párrafo precedente le corresponde expedir las normas de que se trate. A veces puede recurrirse a una combinación de varios de ellos. Muchos países optan por incluir en las leyes (inciso "b" precedente) sólo los principios básicos y defieren los detalles de aplicación a los decretos reglamentarios (incisos "c" y "d" precedentes).

VI. *Índole de las normas: sustantivas, procesales u orgánicas de instituciones*

16. También conviene distinguir entre:

- a) Las *normas sustantivas o de fondo*, que crean, regulan, o restringen derechos y deberes a organismos públicos o a individuos. Este tipo de normas conviene que goce de durabilidad, para dar seguridad jurídica y estimular la iniciativa privada,
- b) las *reglas de procedimiento* que sea menester cumplir para aplicar las normas sustantivas de la precedente categoría. Varias provincias tienen, por ejemplo, códigos de procedimientos administrativos, o mineros, y códigos de lo contencioso-administrativo,
- c) Las disposiciones que *organizan y fijan la competencia y modos de actuar de organismos de la administración pública*, o semipúblicos, que pueden ser dependientes jerárquicamente, autárquicos, o empresas del Estado. Aunque estas disposiciones se adopten por ley (en sentido formal) en Latinoamérica hay una tendencia a instrumentarlas en cuerpos legales separados a los que adoptan normas sustantivas, para facilitar su adaptación frecuente a las necesidades cambiantes de la administración pública.

Pero el legislador debe saber que las normas que proyecte pueden ubicarse en alguna de esas tres categorías y armonizar sus textos, o hacer que unos y otros se complementen. Y puede o no agruparlas en diferentes cuerpos legales.

VII. ¿Código o leyes sectoriales?

17. Un código es un conjunto de normas jurídicas que cubren integralmente un tema, agrupadas con arreglo a un sistema, generalmente precedido por un capítulo introductorio que establece principios básicos generales con arreglo a los cuales pueden llenarse los vacíos o interpretarse las normas subsiguientes. Es bastante más que una mera recopilación. A la codificación se llega, generalmente, después de haberse legislado con amplitud y gradualmente sobre los diferentes subtemas o sectores que integran el tema general, proceso éste que a veces produce superposiciones, contradicciones, y vacíos que es necesario salvar o corregir.

Una de las razones de más peso para auspiciar la codificación, o al menos la legislación conjunta sobre varias especies de recursos naturales (por ej. ley venezolana Forestal, de Suelos y Aguas) es la de que permite tomar en cuenta la interdependencia física entre los distintos recursos naturales y sus diferentes usos, esto es, la influencia que ciertos usos hechos por el hombre de un recurso producen sobre otros usos o sobre otras especies de recursos, tal cual las expuso Gifford Pinchot, fundador del Movimiento Conservacionista ¹³.

18. Respecto de los temas ambientales y de recursos naturales los países europeos y anglosajones han optado por comenzar legislando sobre problemas puntuales (usos o riesgos creados por cada especie de recursos naturales), como lo señaló Peter Sand ¹⁴, para después, en algunos casos, legislar sobre una determinada especie de recurso natural (códigos de aguas, forestales, etc.).

¹³ GIFFORD PINCHOT, *Breaking new grounds* (N. York 1946, ed. Harcour & Brace).

¹⁴ PETER SAND, *Legal systems for environmental protection* (Roma, 1972, ed. FAO).

Los países anglosajones optan por el método de describir y organizar las funciones de las autoridades de aplicación, y enuncian principios legales sustantivos muy generales, dejando a los jueces el poder de desarrollarlos para aspectos de detalle y casos concretos, a través de su jurisprudencia. Este es el sistema del "common law" al que son extraños los países latinoamericanos. En aquellos los jueces crean la ley. Entre nosotros sólo la interpretan.

19. Bueno es apuntar que en el régimen institucional argentino no hay lugar para las llamadas "leyes marco", enunciativas de principios generales susceptibles de ser desarrollados por otras leyes. Sí existen en España y en Venezuela porque así lo prevén sus constituciones. Pero en nuestro país todas las leyes del Congreso o de las legislaturas tienen idéntico rango.

20. La Constitución Nacional argentina sólo menciona cinco códigos: civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social. Pero nada impide que el Congreso o las legislaturas denominen códigos a otras leyes. Muchas provincias tienen códigos de aguas, o de procedimientos mineros. Corrientes tiene un Código de los Recursos Naturales (ver supra nota 5).

21. La de dictar un código ambiental y de recursos naturales no es una receta mágica omnivalente. No todas las provincias argentinas están maduras para dictar códigos de esa laya. La situación depende, en cada caso, del grado de evolución de sus procesos legislativos y de la aptitud de sus administraciones públicas para aplicar códigos.

VIII. *Elementos ambientales a considerar*

22. En anteriores trabajos míos formulé la siguiente nómina y clasificación ¹⁵ que mantiene actualidad:

a) *Ambiente natural*, en cuyo estado original no ha habido influencia antrópica, el que incluye:

¹⁵ V. mi *Marco jurídico institucional para el manejo de recursos naturales* (Roma 1975, ed. FAO), y *Recursos Naturales y Energía* (Buenos Aires 1979, ed. Fedye La Ley).

1. *Recursos naturales*: las formas primarias de energía; la atmósfera (incluyendo gases, vientos, el clima); tierra y suelo; pendientes topográficas; agua dulce; el mar, su contenido y su lecho y subsuelo; yacimientos minerales de gas y de hidrocarburos; flora y fauna silvestres; recursos geotérmicos, y recursos panorámicos que sean útiles al hombre.
 2. *Elementos de la Naturaleza*: son los mismos del inciso anterior, cuando no son útiles al hombre.
 3. *Elementos dañinos de la Naturaleza*: terremotos, erupciones volcánicas, ciclones y tornados, inundaciones, incendios espontáneos, plagas y pestes, epidemias, epizootias, zoonosis.
- b) *Ambiente cultivado*: es aquél donde el hombre induce e influye el proceso de producción de recursos naturales: formas secundarias de energía; productos de la agricultura, silvicultura, producción pecuaria, acuicultura,
- c) *Ambiente creado o producido por obra humana*: edificios, construcciones (caminos, diques, ferrocarriles, aeropuertos, etc.); productos manufacturados: alimentos, remedios, agroquímicos, basuras y desperdicios, sustancias tóxicas o peligrosas, y los elementos que constituyen el *ambiente sensorial*: olores, ruido, vibraciones, paisajes creados, sabores.
- Sobre todos, alguno, o cualquiera de estos elementos, puede versar la legislación ambiental o la de recursos naturales, tanto para usarlos, como para proteger al hombre de sus efectos nocivos.

IX. Instituciones o temas jurídicos a tratar

23. Hay instituciones jurídicas comunes a todas las especies o categorías de recurso natural y otros elementos ambientales, sobre las que es posible legislar cuando se lo hace en relación a cada especie de recursos o conjuntamente para todas ellas. Esta última es la técnica adoptada por los códigos de Colombia y Corrientes. Cuéntanse entre ellas,

las normas que versan sobre: 1. Recolección y suministro de información sobre propiedad y uso de elementos ambientales; 2. Propiedad o dominio de los recursos o modos de adquirir derecho a usarlos (permisos, concesiones, licencias, arriendo, etc.); 3. Restricciones a derechos individuales en interés ambiental o de la explotación de recursos naturales (expropiación, servidumbre, limitaciones dominiales, etc.); 4. Reglas conservacionistas que condicionan el uso; 5. Reservas y vedas; 6. Criterios de asignación de prioridades (entre recursos, entre usos, entre usuarios) para su utilización; 7. Catastro y registro de derechos y del grado de uso; 8. Régimen tributario; 9. Régimen punitivo; 10. Régimen de protección jurisdiccional; 11. Declaración y evaluación del impacto ambiental; 12. Formas de participación popular en los procesos de decisión y en la gestión ambiental o de recursos; 13. Formas de ejercicio del poder de policía gubernamental; 14. Organización y prestación de servicios públicos de interés ambiental o basados en la explotación de recursos naturales; 15. Régimen del crédito y de la asistencia técnica de interés ambiental.

X. Etapas a cumplir

24. Los pasos a dar, sobre la mayoría de los cuales ya hemos dicho algo en este documento, son:

- a) Adopción de políticas y definición de estrategias para aplicarlas,
- b) definición del contenido temático del código o ley, y formulación de un esquema detallado de su contenido,
- c) recopilación de la legislación vigente, y su clasificación según el esquema mencionado en "b" precedente. Una buena técnica es la de tratar de no modificarla sino cuando sea necesario por causa de las políticas adoptadas,
- d) redacción de un borrador preliminar, para lo cual hay que tener en cuenta los principios de la buena técnica legislativa,
- e) redacción de una exposición general de motivos, y de notas a cada artículo cuando sea necesario,

- f) realización de encuestas y audiencias públicas para explicar y discutir el borrador con individuos o sectores sociales interesados,
- g) redacción final, tomando en consideración los resultados de las encuestas y audiencias.

XI. *Acción post legislativa*

25. Conviene hacer un seguimiento del resultado de la legislación. El de legislar debe ser un proceso dinámico, que admita actualizaciones y enmiendas cuando sea necesario. Porque el medio ambiente, en sí mismo, está en cambio constante, y su continua vigilancia puede inducir la necesidad de reformas legales.

26. Hay también factores extra legales que influyen en el resultado de una legislación: a) inadecuación de los organismos administrativos de aplicación; b) carencia o insuficiencia de personal debidamente entrenado para aplicar las leyes; c) carencia de medios financieros; d) aparición de nuevas tecnologías; e) incompatibilidad con políticas y leyes referentes a otros sectores o con las políticas generales de la provincia o del país. Véase mi análisis de las causas del retardo en la aplicación del Código colombiano¹⁶.

27. La suficiente información al público destinatario y explicación de las motivaciones de la legislación ambiental resulta también un requisito de indispensable cumplimiento.

28. Concluyo tomando otra vez prestada una cita que hizo originalmente mi amigo el ilustre jurista venezolano Nelson G. Lope Bello¹⁷.

La cita es a Cervantes, quien puso en boca de Don Quijote el siguiente consejo a Sancho Panza, que yo traslado a nuestros potenciales legisladores:

¹⁶ V. mi *Progress in the development of Natural Resource Legislation in Latin America* en *Natural Resource Forum*, vol. 8, n° 3 (julio 1984), ps. 241-8. (ed. en Londres para Naciones Unidas por Graham & Trotman).

¹⁷ NELSON G. LOPE-BELLO, *La experiencia venezolana en protección ambiental* (Caracas 1974, ed. Fondo Editorial Común).

“No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres procura que sean buenas, y sobre todo, que se guarden y cumplan; que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el Príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan vienen a ser como el madero, rey de las ranas, que al principio las espantó y con el tiempo le menospreciaron y se subieron sobre él”.