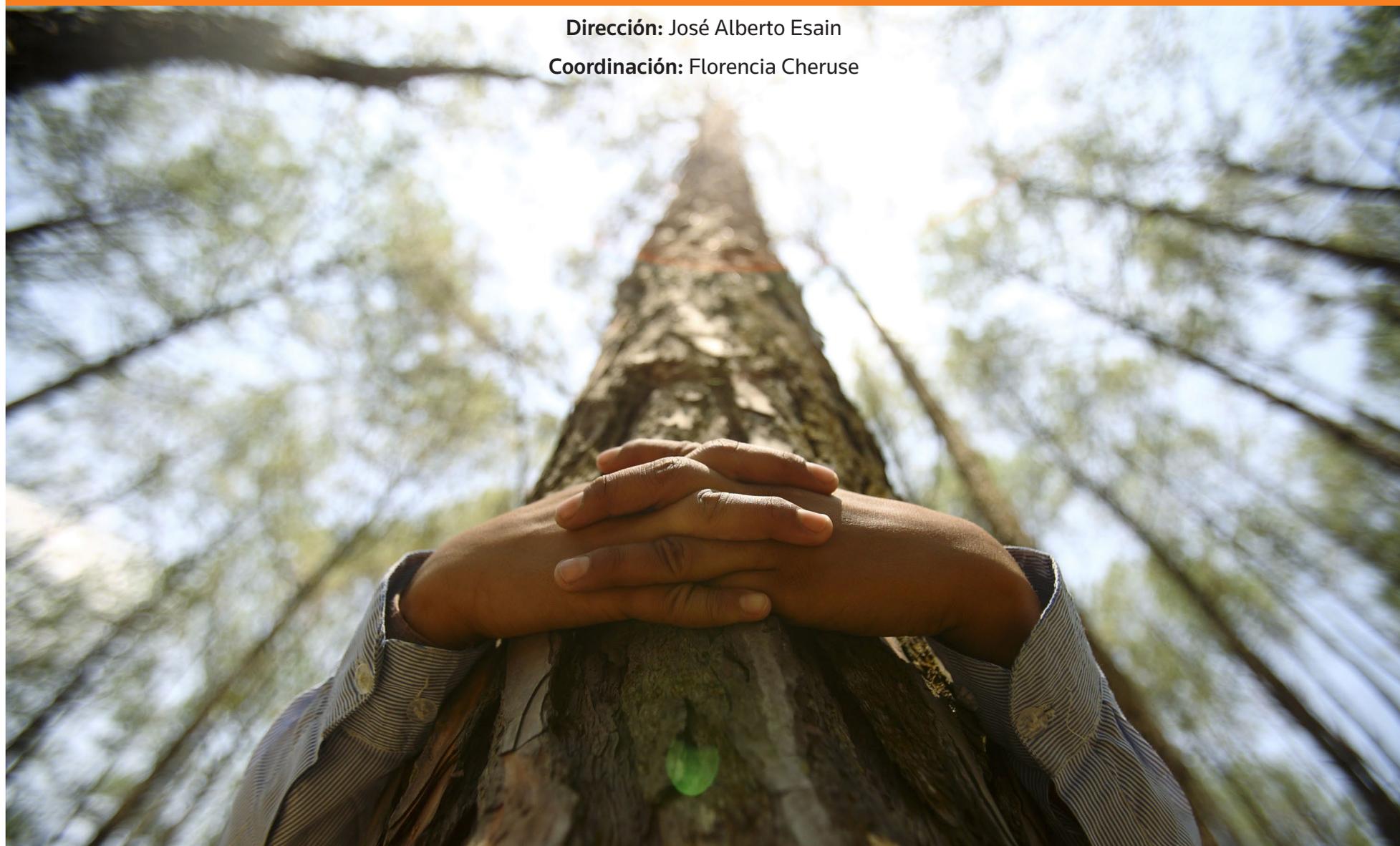


Aniversario de La Ley General del Ambiente - Primera parte -

Dirección: José Alberto Esain
Coordinación: Florencia Cheruse



Presentación

José Alberto Esain 2

Doctrina



Ley General del Ambiente
Conceptos, consensos y procesos hacia su sanción
Mabel Müller 2



Ley General del Ambiente y leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental
La labor del Congreso Nacional y de la Sociedad Civil desde la aprobación de la Agenda 2030
María Eugenia Di Paola - Catalina Asiain 4



Configuración jurídica de la Ley General del Ambiente en el sistema de fuentes argentino
José Alberto Esain 9



Principio de integración en la ley 25.675
Néstor A. Cafferatta 11

- Segunda Parte -

Diario del 29/11/2022

Doctrina



Instrumentos de política y gestión ambiental: estado actual, a 20 años de la Ley General del Ambiente
Guillermo Marchesi 2



El acceso a información y la participación en procesos de toma de decisiones ambientales a 20 años de la Ley General del Ambiente
Andrés Nápoli 4



El sistema de responsabilidad civil por daño ambiental a veinte años de la ley 25.675
Pablo Lorenzetti 7



Derecho ambiental procesal: reflexiones a partir de los artículos 30, 32 y 33 de la Ley General del Ambiente
Aníbal J. Falbo 9

Presentación

José Alberto Esain

El presente número especial reúne ocho trabajos que analizan la ley 25.675 General del Ambiente (LGA) aprovechando que se cumplen veinte años de su publicación, el 28 de noviembre de 2002. Son aportes desde diferentes puntos de vista, que además se refieren a sus aspectos puntuales, siguiendo el orden que la propia ley les otorga en su articulado. Müller —histórica autora de la Ley— nos recuerda su génesis y

el “clima de época” que acompañó su sanción. Di Paola y Asiain describen el sistema de leyes que rodean la LGA, regalándonos una mirada en perspectiva y prospectiva. José Esain analiza su encuadre jurídico híbrido y mixto. Néstor Cafferatta acomete los principios y dentro de ellos uno específico, el de integración, estructural para comprenderla. Guillermo Marchesi ilustra sobre el núcleo central de la ley: los instrumentos de gestión, que luego se desgranar en todo el texto. Andrés Napoli se refiere al debido proceso legal ambiental (informa-

ción y participación), tema que a veinte años de su sanción ha sido cruzado sobre todo por el Convenio de Escazú. Pablo Lorenzetti indaga acerca de la responsabilidad civil ambiental que ha sido reacondicionada desde la sanción del Código Civil y Comercial. Finalmente, Aníbal Falbo se enfoca en lo adjetivo y las pautas del proceso judicial ambiental.

Entendemos que con este abanico de trabajos y variopintos enfoques el lector podrá arremeter un estudio de la ley 25.675

General del Ambiente que eualice con su espíritu original y con los tiempos actuales; que abarque los instrumentos internacionales, leyes sectoriales, las sentencias de la Corte aspectos que la han rodeado y desarrollado. Como solemos decir: *quien sabe manejar la LGA, tiene un alto porcentaje del derecho ambiental argentino aprendido*. Festejemos su vigésimo aniversario aprendiéndola y disfrutándola.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/3433/2022

Doctrina

Ley General del Ambiente

Conceptos, consensos y procesos hacia su sanción



Mabel Müller

Senadora de la Nación (MC). Diputada de la Nación (MC).

En 1994 se produjo un hecho singular dentro de la historia político-institucional: la reforma de nuestra Constitución Nacional, generada a partir de la realidad que en ese momento se palpitaba, aunque, en particular, la cuestión ambiental de nuestro país, adquiriría relevancia, ya que los diferentes sectores políticos que participaban alcanzaron una serie de acuerdos, entre los que se creyó necesario incluir un artículo específico para otorgar un nuevo derecho para los argentinos: “...a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...”. Comenzó allí un proceso que duró varios años hasta poder sancionar las primeras normas que dieran contexto a ese derecho.

Un año antes, en diciembre de 1993, asumía como Diputada de la Nación y se me encomendaba la Presidencia de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. Hasta ese momento mi experiencia se enfocaba hacia diferentes aspectos del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires; ello me daba cierto conocimiento sobre las demandas que nuestra sociedad tenía en materia de preservación ambiental y del cuidado del entorno, a partir del trato cotidiano con niños y jóvenes.

La reforma trajo aparejada una tarea sustancial para el Congreso de la Nación: generar la legislación necesaria, en función del mandato constitucional. Sancionada la reforma, las principales voces del derecho, según el lado de la biblioteca que se encontraban, comenzaron a realizar sus comentarios y definiciones, respecto del artículo 41, y otros que se erigen como complementarios, como el 43 y el 124. Se abrió un proceso de propuestas y debate en el que pudimos recibir aportes de toda

índole, y que fueron de extrema ayuda para encontrar la interpretación más apropiada respecto de la esencia jurídica que los constituyentes habían plasmado en la Carta Magna.

El artículo ambiental sancionado trajo algunas incertidumbres en su interpretación, en algunos ámbitos profesionales y empresarios. El término, algo atípico, “presupuestos” provocó deducciones hasta de carácter económico. Hubo antecedentes en la Constitución Española de 1978, que tuvieron influencia sobre nuestros constituyentes en 1994, donde se podía interpretar que debían existir normas mínimas en una legislación básica sobre protección del medio ambiente y normas adicionales para las Comunidades Autónomas.

En el escenario legislativo de aquel entonces aparecieron dudas, disquisiciones antojadizas, sesgadas, o encubridoras de intereses particulares, pero también se expusieron propuestas esclarecedoras, fundadas en derecho y antecedentes concretos, sumados al trabajo eficiente y proactivo de mi equipo de asesores, las que contribuyeron a fundar una legislación ambiental necesaria para la realidad de nuestro país y que permitieron comenzar a encontrar los principios y componentes fundamentales de un verdadero Sistema Jurídico Ambiental.

Desde la comisión de Diputados, que trataba los temas ambientales, participamos y expusimos nuestra visión en eventos realizados en diferentes lugares, como fueron Mendoza, Tucumán, Puerto Madryn, y San Martín de los Andes, entre otros. Asimismo organizamos seminarios, simposios y congresos para tratar los temas derivados del texto constitucional en materia ambiental, convocando a todas las voces y posiciones doctrinarias,

y recibimos las opiniones más variadas. La mayoría coincidía en que era necesario sancionar una ley de carácter general que fuera, en cierto modo, el punto focal de ese sistema jurídico que se requería; y derivada de ella, un conjunto de normas que establecieran los principios básicos y comunes de protección ambiental, para todo el país, en diferentes temas y aspectos, sumado a que los Estados provinciales debían dictar todas aquellas normas complementarias necesarias, que regularían las realidades locales.

Especialistas, representantes de organizaciones profesionales, empresarias y sociales, funcionarios de distintos niveles del Estado, en diferentes grados, presentaron propuestas y aportes, pero, sin dudas, es imprescindible destacar a dos ilustres profesionales que contribuyeron esencialmente para estructurar el sistema normativo ambiental, con un enfoque profundamente federal; por un lado, deseo rendir un merecido homenaje al Dr. Guillermo Cano, quien ha dejado innumerables basamentos doctrinarios, a partir de su sabiduría y conocimiento; y por otro lado, el Dr. Felipe González Arzac, quien con su humildad, trabajo constante, saber amplio y profundo, brindó aportes precisos y conducentes; ambos fueron verdadera fuente de inspiración para lograr la conformación de los proyectos de ley que fueron sancionados y promulgados, principalmente, la Ley General del Ambiente.

La primera pregunta que surgió fue sobre el carácter de la norma, los contenidos o capítulos que debía contemplar; y basados en los aportes que habíamos recibido surgían dos posiciones bastante claras, una minoritaria, que sostenía la redacción de una especie de “ley ómnibus”, que incluyera todos los temas que se relacionan con la cuestión ambiental, con temas como el

aire, el agua, el suelo, el paisaje, sumado a los aspectos procedimentales de carácter administrativo. Esta idea fue desechada, primero porque no reflejaba el espíritu que los constituyentes le habían impreso al artículo constitucional y también porque se presentaba como extremadamente compleja para el tratamiento legislativo. Entonces, decidimos concentrarnos en un proyecto que expresara los lineamientos y conceptos de la mayoría de los especialistas; una ley que incluyera principalmente los aspectos políticos, interpretativos y temáticos del sistema jurídico que se debía constituir. Eran necesarias definiciones, ampliaciones conceptuales, derivaciones conducentes, interpretaciones esclarecedoras de los artículos constitucionales que se referenciaban con la gestión integral del ambiente.

Resolvimos realizar diversos encuentros para el intercambio de ideas y el debate; destacamos los desarrollados con el Consejo Argentino para el Desarrollo Sostenible y, también, con resultados positivos, con los miembros del Consejo Federal de Medio Ambiente. Por otra parte, se organizaron eventos cuyos objetivos eran analizar la estructuración del Sistema Jurídico Ambiental, evaluar la situación respecto de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos y las complementarias provinciales, y contemplar la aplicabilidad de las leyes ambientales vigentes en ese entonces y la necesidad de reemplazarlas, ajustándose a los preceptos constitucionales; allí participaron miembros de las comisiones ambientales de las legislaturas provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires, especialistas en derecho ambiental, constitucional y administrativo, representantes de Organizaciones No Gubernamentales, de sectores sociales directamente relacionados, y funcionarios del Poder Ejecutivo nacional y provincial.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

Asimismo, presentaron propuestas, desinteresadas, conducentes y necesarias, organizaciones sociales y empresarias como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace, Plastivida, el Departamento de Medio Ambiente de la Unión Industrial Argentina, la Fundación Vida Silvestre Argentina, entre otras.

Se hace necesario destacar algunos conceptos de los especialistas. Decía el Dr. Felipe González Arzac: *"...Será el Congreso nacional, en el marco de razonabilidad y fidelidad federal, el que determinará cuáles son las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, para dejar a las provincias latitud para el dictado de las normas complementarias. Las normas nacionales contendrán principios o directrices para la regulación de la relación ambiental, que se consideren fundamentales para garantizar un derecho sustancialmente igual en todo el territorio nacional, que puede incluir determinadas medidas concretas, de eficacia general"*.

Por otro lado, comentaba en un documento de 1995, el Dr. Aldo Rodríguez Salas: *"...Los presupuestos mínimos podrán ser dictados por el Congreso y ser reglamentados por el Poder Ejecutivo nacional..."*. En ese mismo documento asume como aplicables los principios establecidos por el Supremo Tribunal Constitucional de España que había expresado: *"...las bases estatales son de carácter mínimo y por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica..."*. Asimismo sugiere el dictado de: *"...una ley general destinada exclusivamente a consagrar principios e instrumentos rectores de la política ambiental nacional, dejando la protección especializada de los usos de los recursos naturales a la legislación sectorial..."*

Consultado el prestigioso jurista Dr. Pedro J. Frías, además de una conceptuosa nota de presentación, nos remitió un documento titulado "Cartilla para un humanismo ambiental", en el que se destacan algunos párrafos que se deben mencionar: *"...El ambiente ha impuesto finalmente sus prioridades. Los gobiernos asumen su responsabilidad, después de haber intentado eludirla. La ecología se instala en las constituciones..."* *"...Hemos terminado conociendo con algún pesar que solo somos administradores de la herencia de nuestros hijos..."*

Con una afectuosa nota de presentación, el Dr. Mario Valls nos remitió oportunamente un documento que, entre otros aspectos sustanciales, indicaba: *"... es más necesario que nunca el ordenamiento sistemático que proveya una ley nacional general del ambiente. Su sanción facilitaría la interpretación y aplicación de todo el sistema jurídico ambiental..."*

El convencional constituyente Eduardo Barcesat explicaba que: *"...la ley nacional provee un marco de garantías que puede ser mejorado o superado por las constituciones o leyes provinciales. De lo contrario rige ese marco mínimo que le compete a la nación. Es un ejercicio concurrente, pero con una graduación o escala en el sentido de que habrá de aplicarse aquella norma que conceda mejor tutela al derecho, en este caso, al medio ambiente y al equilibrio ecológico..."*

A partir de todos los antecedentes recogidos, de orígenes políticos, sociales y profesionales diversos, comenzamos a delinear el proyecto de ley: en él se necesitaba incluir algunas definiciones que brindarían claridad interpretativa, que también aglu-

tinara enunciados y disquisiciones que estaban dispersos; principalmente debía definir el concepto de presupuesto mínimo, según lo indicado en el artículo 41 constitucional, ya que había traído algunas dudas su exégesis.

Se imponía como razonable la idea de que la Nación fijara aquellas normas mínimas que aseguraran un piso o un techo, según el caso, a efectos de dar uniformidad a la protección y calidad ambiental, y a la gestión ambiental adecuada, tanto pública como privada, en todo el territorio de nuestro país, así como, además, comenzar a tener parámetros semejantes para poder negociar con propiedad en el contexto internacional. Todo ello asegurando no traspasar los límites de las jurisdicciones provinciales.

En resumen, comenzábamos a concluir que el proyecto de ley debía erigirse en el tipo de ley marco, de carácter general, importante para interpretar los alcances de los artículos constitucionales referidos a la cuestión ambiental y establecer las pautas básicas para la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Por otra parte, debía establecer los objetivos fundamentales para la formulación de la política ambiental, como podía ser: promover la preservación de los bienes naturales y culturales por la realización de las actividades antrópicas, fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión, asegurar la conservación de la diversidad biológica, originar un proceso de cambios en los valores y conductas sociales a través de la educación ambiental y, principalmente, viabilizar la sustentabilidad en los aspectos ecológicos, económicos y sociales del desarrollo.

En cuanto a la embrionaria política ambiental que en ese entonces comenzaba a asomar en ciertos sectores del Estado y las normas derivadas de ella, deberían estar sujetas a ciertos principios, como el de congruencia, de prevención, de responsabilidad, de subsidiariedad, de equidad intergeneracional, de solidaridad, de sustentabilidad o el principio precautorio, que indica que cuando haya peligro de daño grave, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos. Estos principios sería un poco el marco de referencia para la interpretación de los procesos administrativos, jurídicos y judiciales.

Por otro lado, se debían determinar los principales instrumentos de la política y la gestión ambiental a efectos de homogeneizar conceptos, comenzar a implementar acciones regidas por los mismos procedimientos, provocando la necesaria coordinación en las tareas que se realizan desde los diferentes estamentos y niveles estatales. En principio, se debían incluir, necesariamente: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, los sistemas de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y un sistema de promoción económica de promoción del desarrollo sustentable

Comenzábamos a visualizar que uno de los instrumentos de mayor importancia estratégica debía ser el ordenamiento ambiental del territorio, debido a que observamos como falencia la planificación adecuada en el proceso de desarro-

llo de las diversas actividades antrópicas, el uso y apropiación de los bienes naturales y culturales, la coordinación entre los diversos niveles del Estado, entre municipios, entre municipios y provincias, y entre provincias y la nación. Aún existe como deuda una ley específica de presupuestos mínimos que regule esta materia; quizás sea la norma que mayores inconvenientes traería, en el momento de la concertación de las partes intervinientes, para lo cual, el COFEMA tendrá un papel esencial.

En este sentido debo destacar el trabajo que realizamos el año pasado, en el seno del Círculo de Legisladores, a través del programa *Cambio de Roles*, con más de veinte universidades del país, con quienes reprodujimos el trabajo legislativo en todos sus aspectos y generamos un proyecto de ley que fue entregado a las autoridades de del Congreso Nacional para su consideración.

En la estructuración del sistema de gestión ambiental se presentaban dos opciones: un federalismo de imposición o un federalismo de concertación, adhiriendo por supuesto a esta última forma de encarar la política ambiental, donde los presupuestos mínimos que determinarían la Nación se deben obtener, de ser posible, a partir de métodos participativos.

Luego de numerosas dificultades que se fueron presentando respecto de la acción a realizar por la Nación, desde los distintos niveles y jurisdicciones para proteger el ambiente, se proponía establecer un Sistema Federal Ambiental con el objeto de coordinar la política ambiental y el desarrollo sustentable, entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, que se instrumentaría a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Además se ratificarían por parte de la Nación los acuerdos federales vigentes, el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental, ya que muchas provincias ya los habían aprobado con fuerza de ley.

El artículo 41 determina que: *"...El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley..."*. Por lo tanto, se debía incluir un capítulo específico sobre daño ambiental, el cual debería estar referido al de incidencia colectiva: para aquellas acciones o actos que, por acción u omisión, dañaran o modificaran el ambiente, alguno de sus componentes, alteraren el equilibrio ecosistémico o pudieran degradar los bienes naturales o culturales, sus responsables debían restablecer la situación anterior de la generada.

Luego de un largo proceso de debates de ideas y propuestas, donde estuvieron representados todos los pensamientos políticos y jurídicos, llegó el momento de la presentación en el recinto de la H. Cámara de Diputados de la Nación, entonces expresaba en mi presentación en el recinto, entre otras cosas, lo siguiente:

"...La conciencia ambiental de nuestro país comienza a desarrollarse en un período de historia reciente y, sin dudas, los hechos más destacables, que marcan verdaderos hitos en estos años, son: la constitución del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en agosto de 1990, la firma del Pacto Federal Ambiental, en julio de 1993, y la reforma constitucional de 1994 que introduce, las cláusulas ambientales en su artículo 41, además de otros artículos de incidencia directa como el 43 y el 124..."

"...En este contexto, debemos destacar, el deseo de los constitucionalistas de poner en marcha los principios del Desarrollo Sustentable, con el fin de implementar un proceso de crecimiento económico, en un marco de equidad social y preservando nuestros recursos ambientales, tal su definición conceptual. Asimismo, a partir de 1994, se establece la necesidad de perfeccionar e instrumentar un sistema normativo ambiental, de orden nacional y provincial, y de promover la coordinación entre todos los organismos que se relacionen con la política ambiental..."

Hasta la sanción definitiva de la ley, todo ese proceso duró alrededor de 8 años, previo a su promulgación y vigencia en noviembre de 2002. Realmente, fue un camino largo y algo sinuoso, de muchas horas de trabajo, de innumerables momentos de intercambio de ideas con legisladores de todas las bancadas, en ambas cámaras del Congreso Nacional; se produjeron necesarios consensos, como también una importante conciliación de intereses, donde pude percibir generosidades y mezquindades, hubo idas y vueltas, pero, mirando hacia atrás, puedo asegurar que el resultado final ha sido positivo para nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley General del Ambiente vigente se constituyó en una herramienta normativa esencial en el desarrollo del sistema jurídico ambiental que comenzaba a estructurarse, que innumerables fallos judiciales y procedimientos administrativos utilizan como sustento necesario para dar respuesta a la gestión adecuada del ambiente.

Estamos convencidos que es un fiel reflejo de lo previsto, proyectado y plasmado por los constituyentes, fundamentado en el espíritu federal contenido en la Constitución Nacional, y se establece, según decidamos llamarlo, como el punto focal, el vértice, el nodo, el eje o el centro de todo el andamiaje jurídico relacionado con lo ambiental. Su sanción y promulgación trajeron aparejados claridad interpretativa, ordenamiento conceptual y procedimental, perfeccionar los vacíos normativos y, tal vez, cierta tranquilidad en lo político-institucional.

Cerca de 30 años han pasado desde la reforma constitucional de 1994, trabajamos intensamente en todo el proceso legislativo, en ambas cámaras del Congreso de la Nación, participamos intensamente en fructíferos debates con legisladores de todos los colores políticos, pudimos consensuar racional y positivamente sobre todo aquello que era mejor para nuestro Pueblo y nuestro ambiente, y lo más significativo para mi carrera política: ser autora de una norma de suma importancia, que me brinda mucho orgullo y extrema satisfacción.

Finalmente, mi sincero y afectuoso agradecimiento para con aquellas personas que, en forma directa o indirecta, colaboraron en todo el proceso de sanción y promulgación de la Ley General del Ambiente, mi reconocimiento y respeto permanentes. En particular, a todos los miembros integrantes de las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la H. Cámara de Diputados, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación, que participaron en cada una de las instancias legislativas que el proyecto transitó.

Ley General del Ambiente y leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental

La labor del Congreso Nacional y de la Sociedad Civil desde la aprobación de la Agenda 2030



María Eugenia Di Paola

Coordinadora de Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina. Profesora de la Facultad de Derecho (UBA). Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (UBA). Magíster en Derecho Ambiental (Pace University School of Law).



Catalina Asiain

Abogada, Especialista en Derecho Ambiental (UBA). Candidata a LL.M. en Derecho Ambiental y Energía (Georgetown University Law Center).

SUMARIO: I. Introducción.— II. La agenda legislativa ambiental a partir del año 2015.— III. Conclusión.

I. Introducción (*)

La República Argentina ha avanzado en el proceso de construcción de su legislación ambiental sobre la base de su andamiaje constitucional, pieza clave en el reconocimiento del Derecho Humano al Ambiente y su directa relación con el desarrollo sostenible. En este sentido, nos encontramos a partir del año 2002 y con el liderazgo de la Ley General del Ambiente (LGA), inicialmente con tres tandas de leyes sectoriales, marcadas por distintos hitos a nivel internacional y nacional que se corresponden con la evolución de esta rama autónoma del derecho. Asimismo, la tendencia nos muestra que en los casos en los cuales ha existido más involucramiento de la sociedad civil y de los distintos sectores interesados ha habido mayor seguimiento y monitoreo de la implementación de las leyes, así como una tendencia de votación más diversa en el arco político al sancionarlas (1).

A su vez, a partir del 2015, la comunidad internacional ha presentado un avance marcado en materia de ambiente y desarrollo sostenible. El Marco de Sendai (2), el Acuerdo de París, la cumbre de Addis Abeba para el financiamiento del Desarrollo Sostenible (3), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y la negociación y posterior adopción del Acuerdo Regional para el Acceso a la Información, Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia —también conocido como “Acuerdo de Escazú”—, son muestras de ellos.

Pasados treinta y nueve años de la vuelta a la democracia en nuestro país, veinte desde la sanción de la LGA (4), y siete

desde la adopción de la Agenda 2030, el presente artículo pretende analizar la continuación de los procesos legislativos ambientales desde 2015 a esta parte. Asimismo se considerarán algunos ejemplos de cómo la agenda internacional ha dialogado y dialoga con nuestro ordenamiento jurídico —en especial con el marco integral y estructurante cimentado por la LGA—, abriendo discusiones sobre cuestiones contempladas tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como en otros instrumentos pertenecientes al *corpus iuris* ambiental internacional, que no contaban o cuentan con leyes de presupuestos mínimos que las recepten y regulen internamente. Preciado este proceso de retroalimentación y construcción de fuentes del Derecho Ambiental, se reflexionará acerca de los avances y desafíos en la aplicación y cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos promulgadas desde 2002.

II. La agenda legislativa ambiental a partir del año 2015

El 2015 ha significado un punto de inflexión para el desarrollo sostenible. En un mundo en el cual conviven crisis geopolíticas, económicas, sociales y ambientales (5), la comunidad internacional se ha puesto de acuerdo en abordar con una mirada integral, universal, holística, la transición hacia un paradigma en el que el desarrollo de hoy no comprometa las capacidades del mañana y cuya expresión tangible sea no dejar a nadie atrás (6). Ahora bien, ¿cómo ha evolucionado el sistema jurídico ambiental argentino a la luz de estos sucesos internacionales y de qué manera la LGA ha guiado dicha senda?

II.1. La importancia de la LGA como plataforma y abecé en el diálogo de fuentes para la sanción de nuevas leyes sectoriales

En el vigésimo aniversario de su sanción, no cabe sino resaltar la trascendencia, impacto y capacidad de influenciar y moldear la política ambiental que la Ley General del Ambiente ha tenido. Su valor institucional como ley marco ha radicado en los tres niveles de organización del país (nacional, provincial y local) y sus relaciones interjurisdiccionales en materia ambiental, así como en los tres poderes del Estado.

Para el Ejecutivo, ha guiado la toma de decisión ambiental, otorgando a las autoridades administrativas de los distintos niveles de gobierno objetivos, principios y obligaciones, a la vez que previsiones para que puedan ejercer el poder de policía ambiental (7). Para el Legislativo, ha brindado la posibilidad de construcción constante a la luz de necesidades que las agendas fueron identificando, como así también pautas para la complementariedad provincial y local, en el esquema federal de organización del país dispuesto constitucionalmente (8). Para el Judicial ha servido de plataforma estructurante para que magistrados puedan, con un rol activo, atender con premura los reclamos precautorios, preventivos, de recomposición y resarcitorios provenientes de distintos sectores que, gracias a su texto y continuando la línea constitucional (9), ostentan legitimación activa amplia.

En lo que respecta a los precedentes judiciales, no podemos dejar de reparar en la influencia de esta ley marco sobre

la evolución jurisprudencial, en especial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, permitiendo al Máximo Tribunal fallar a favor del ambiente y la salud de las personas en múltiples escenarios, con una intervención activa en el proceso, y marcando un claro liderazgo en la región. El proceso dialógico incorporando audiencias públicas en varias controversias ambientales es un claro ejemplo de ello. Así, la Corte posee una reconocida línea jurisprudencial limitando la discrecionalidad de las autoridades en numerosas ocasiones, promoviendo el federalismo de concertación al sortear discrepancias interjurisdiccionales como en “La Pampa c/ Mendoza” (10) y encaminando la actividad privada en muchas otras.

Desde planteos ligados a contaminación en cuencas interjurisdiccionales (11); pasando por la tutela de distintos ecosistemas como bosques nativos (12), humedales (13), glaciares y ambiente periglacial (14), la Corte ha velado por la protección de derechos sustantivos como el Derecho Humano al Ambiente y al Agua (15), pero también de derechos procedimentales como los de triple acceso, poniendo de relevancia la ratificación del Acuerdo de Escazú (16). Es de resaltar, asimismo, la incorporación de los principios “in dubio pro natura” e “in dubio pro aqua” al esquema de sus decisorios en el caso “Majul” (17), reafirmando la plena vigencia de los principios recogidos por la LGA y resignificando su alcance para la conservación del ambiente, sus ecosistemas y los recursos naturales en todas sus dimensiones.

Entonces, reuniendo objetivos, principios, instrumentos estratégicos de gestión,

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(*) El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Directiva o de sus Estados miembros.

(1) DI PAOLA, María Eugenia, “La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina”, *Informe Ambiental Anual 2014*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Las tres tandas de leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental identificadas en dicho artículo involucran: tanda 1) Leyes de Presupuestos mínimos de Residuos Industriales, de PCBs y de Aguas - Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25.612 (Boletín Oficial: 29/07/2002), Ley de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688 (Boletín Oficial: 3/01/2003), Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs N° 25.670 (Boletín Oficial: 19/11/2002)- tanda 2) Leyes de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios y de Acceso a la Información Pública Ambiental - Ley Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 (Boletín Oficial: 7/01/2004), Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916 (Boletín Oficial: 7/09/2004)- tanda

3) Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos, Quema de Pastizales, Glaciares, y Sistema de Manejo del Fuego - Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 (Boletín Oficial: 26/12/2007), Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema N° 26562 (Boletín Oficial: 16/12/2009), Ley Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639 (Boletín Oficial: 28/10/2010), Ley Sistema Federal de Manejo del Fuego N° 26.815 (Boletín Oficial: 16/01/2013).-

(2) ONU: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030*, 15 marzo 2015, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5b3d419f4.html> [Accesado el 31 Octubre 2022].

(3) La cumbre de Addis Adbeba, llevada a cabo en Etiopía en julio de 2015, representó un acuerdo histórico que otorgó la base para adoptar la agenda de desarrollo sostenible que los líderes mundiales adoptarían en septiembre de ese mismo año.

(4) Ver Ley General del Ambiente N° 25.675 (Boletín Oficial: 28/11/2002).

(5) DI PAOLA, María E. - CANZIANI, Pablo, “Los desafíos de la sustentabilidad para el 2016: *Laudato Si'* y Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Informe Ambiental Anual 2016*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, p. 89.

(6) DI PAOLA, María E. - CASTILLO DÍAZ, María L., “Principio 10: de Río 92 a Río+ 20. América Latina y el Caribe. ¿Qué 20 años no es nada?”, 2020, *Acuerdo de Escazú*, p. 35.

(7) DI PAOLA, María E. - SABSAY, Daniel A., “El federalismo y la nueva Ley General del Ambiente”, ADLA 2003-A, 1385

(8) ESAIN, José A., “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, t. I, ver *Prólogo*.

(9) Ver *Constitución de la Nación Argentina*, artículo 43, segundo párrafo: “...Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”.

(10) Ver, por ejemplo, CS, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, Fallos 340:1695.

(11) Ver CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)”, Fallos: 331:1622.

(12) Ver CS, “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, Fallos 334:275; y CS, “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales”, Fallos 340:1193.

(13) Ver CS, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, Fallos 342:1203.

(14) Ver CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos 342:917.

(15) Ver CS, “Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S.A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo”.

(16) Ver CS, “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, Fallos: 344:3725.

(17) Ver *supra* nota 15.

un capítulo destinado al daño ambiental; y organizando el Sistema Federal Ambiental, la LGA contiene un entramado vital que permanece en constante diálogo con los avances internacionales, y en el proceso de implementación nacional de los instrumentos desarrollados en dicho ámbito, encauza el contenido y forma que tomará la recepción doméstica de aquellos compromisos realizados por la República Argentina.

II.2. Nuevas leyes sectoriales desde 2015

En la República Argentina, la elaboración y aprobación de la Agenda 2030 significó un disparador de temáticas que, si bien transversales a todas las áreas del derecho, despertaron o empujaron para el Derecho Ambiental la necesidad de regulación de temas que hasta entonces no eran abordados a nivel nacional mediante leyes de presupuestos mínimos, en los términos que manda el artículo 41 de la Constitución Nacional (18). Uno fue el caso de la Ley 27.279, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios. Ingresada al Congreso de la Nación el 21 de noviembre del año 2014 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, y sancionada el 14 de septiembre del año 2016 durante la gestión encabezada en la Presidencia por Mauricio Macri. La ley 27.279 es fiel expresión de que, cuanto más compromiso exista de las autoridades locales y nacionales y mayor involucramiento haya por parte de representantes de la sociedad civil, del sector académico y del sector privado en el proceso de elaboración y debate de una norma, más celeridad y éxito tendrá el proceso legislativo en cuestión. La gestión de envases vacíos de fitosanitarios no estaba regulada a nivel federal, pero sí lo estaba en varias provincias. Su sanción pretende crear un marco normativo diferencial de los residuos peligrosos aplicable a ciertos envases vacíos de fitosanitarios utilizados en el territorio nacional (19).

El otro caso es el de la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. En su proceso de negociación, debate y sanción, es destacable el rol que ha tenido la sociedad civil y, en particular, las agrupaciones de jóvenes que, nucleados bajo las mismas convicciones, ingresaron al escenario político para acelerar la agen-

da climática en el Congreso. La norma se destaca por incorporar principios troncales para el abordaje del cambio climático, tales como el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, transversalidad, prioridad de las necesidades de los grupos de mayor vulnerabilidad, y complementación (artículo 4). Además, diseña la institucionalidad local para el cumplimiento del Acuerdo de París a través del Gabinete Nacional de Cambio Climático, un Consejo Asesor de carácter consultivo y permanente que lo asiste; y, entre otros puntos, la obligación de elaborar, coordinar, e implementar un “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático” actualizable con una periodicidad no mayor a 5 años, y cuya finalidad y contenidos mínimos están determinados en los artículos 18 y 19. Con una fuerte impronta sobre la participación ciudadana, también se prevé la información que habrán de contener los planes de respuesta de las jurisdicciones, y se crea el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático como instrumento de diagnóstico al servicio de su desarrollo. Como últimos avances en la implementación de la ley, es dable subrayar que en noviembre de 2022 y en el marco de la Conferencia de las Partes Nro. 27 sobre Cambio Climático, Argentina presentó el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al 2030, y la Estrategia de desarrollo resiliente y bajo en emisiones a largo plazo, y asimismo en dicha COP desde el COFEMA se manifestó el avance de las provincias y la CABA en la elaboración e implementación de sus planes de respuesta en diversas escalas.

II.3. Ratificación de acuerdos ambientales internacionales

Asimismo se promulgaron leyes nacionales que han aprobado acuerdos multilaterales y/o regionales de carácter ambiental para su ratificación, lo cual además de reforzar nuestro marco ambiental al brindarles jerarquía superior a las leyes (20), impulsa la actividad legislativa y la regulatoria del Poder Ejecutivo para que exista una óptima implementación en todo el territorio nacional. Ejemplo de ello han sido (21):

(i) La ratificación del Protocolo de Nagoya mediante la ley 27.246 (22), que trata del acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de su utilización, del Convenio sobre Diversidad Biológica. En tal sentido, establece que los posibles usuarios de

recursos genéticos del país deban obtener el correspondiente consentimiento fundamentado previo de los pueblos indígenas antes de acceder a ellos y utilizarlos, con condiciones mutuamente acordadas. Estos aspectos resultan claves para la protección del conocimiento tradicional de comunidades indígenas y tribales y su acceso a los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos. La ratificación del Protocolo de Nagoya vino a fortalecer los ODS No. 12 y 15, “Producción y Consumo Responsables” y “Vida de Ecosistemas Terrestres”, respectivamente. Resulta de importancia considerar la resolución 410/2019 de la entonces Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (23) que establece los procedimientos que deben cumplirse para poder cumplimentar los requerimientos del Protocolo. Asimismo, vale la pena destacar la resolución 370/2022 de la Administración de Parques Nacionales que actualiza su Reglamento para la Investigación Científica (24), adecuándose al texto del Protocolo, para una distribución justa y equitativa de los beneficios. Cabe destacar que esta actualización tuvo lugar luego de un proceso participativo de revisión mediante reuniones y talleres de capacitación en 2020 y 2021.

(ii) La ratificación del Acuerdo de París (25) en el año 2016 a través de la ley 27.270 (26), luego de la cual, en julio del mismo año, se creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático (27), acelerando el proceso de internalización para cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente, enmarcados también en el ODS No. 13 (28). Durante el mismo año de su creación, su labor se concentró en revisar la Contribución Nacional (29). En 2017, se consolidó el proceso de trabajo con metodologías participativas y multisectoriales, lo que permitió planificar la implementación de la Contribución Nacional a través de la elaboración de planes de acción sectoriales de cambio climático (30). En 2018 se incrementó la articulación con los distintos organismos involucrados y, en 2019, producto de la inserción de la temática en la agenda y la movilización de los sectores de la sociedad civil, se sancionó la ley 27.520 de presupuestos mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global mencionada *supra*, con su desarrollo normativo complementario posterior (31) y la institucionalización del Gabinete Nacional de Cambio Climático, cuyo reglamento fue aprobado recientemente (32).

Derecho, 2020.

(29) Ver Informe de Actividades 2018 del Gabinete Nacional de Cambio Climático, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Presidencia de la Nación, p. 4.

(30) *Ibidem*.

(31) Ver decreto P.E.N. 1030/2020 (Boletín Oficial: 18/12/2020), reglamentario de la ley 27.520.

(32) Ver Decisión Administrativa 1013/2022 del Jefe de Gabinete de Ministros (Boletín Oficial: 11/10/2022).

(33) El Convenio de Minamata fue adoptado en la Conferencia de Plenipotenciarios en 2013 en Kumamoto, Japón, y entró en vigor en agosto de 2017. El objetivo de este tratado global es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. Incluye disposiciones en materia de información pública, educación ambiental, fomento de la participación y fortalecimiento de capacidades.

(34) Ley 27.356 (Boletín Oficial: 18/05/2017).

(35) La resolución SGAYDS No. 71/2019 (Boletín Oficial: 13/02/2019), que establecía para las operaciones de importación o exportación de mercurio elemental la tramitación del Consentimiento Fundamentado Previo conforme el Artículo 3º del Convenio, ha sido derogada por la Resolución MAyDS No. 299/2021.

(36) Ver Resolución SGAYDS No. 75/2019, (Boletín Oficial: 15/02/2019).

(37) Ver resolución MAyDS No. 299/2021 (Boletín

(iii) La ratificación del Convenio de Minamata (33) mediante la ley 27.356 (34), a partir de la cual se publicaron las resoluciones 71/2019 (35) de la ex Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable y 75/2019 (36), hoy modificadas por la resolución 299/2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (37), que, además de regular las prohibiciones y restricciones de los arts. 4 y 5 del Convenio, estableció los procedimientos para la importaciones y exportaciones de mercurio elemental y productos con mercurio añadido; un régimen de exenciones para el proceso de producción de cloro álcali o la fabricación de termómetros de mercurio, y una serie de excepciones a la aplicación de la resolución, así como también al procedimiento de importación y exportación de mercurio elemental, sus mezclas y compuestos. El Convenio de Minamata es otro instrumento que guarda estrechos vínculos con más de un ODS, destacándose el No. 3 “Salud y Bienestar”, en tanto la exposición humana al mercurio en sus distintas formas puede provocar efectos tóxicos diferentes; y el No. 14 “Conservar y usar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, ya que la diversidad biológica marina y costera que se ve amenazada por la contaminación del mar cuyos niveles de mercurio son alarmantes (38).

(iv) De igual forma, no puede dejar de mencionarse la ratificación del Acuerdo de Escazú en septiembre de 2020 (39), que, con la finalidad de garantizar, entre otras cuestiones, que el derecho a un ambiente sano se encuentre presente en la toma de decisiones ambientales, que aseguren una debida información y participación de aquellas comunidades involucradas, y que es estas tengan una vía judicial idónea y expedita para velar por sus derechos ambientales cuando estos puedan ser o efectivamente sean vulnerados, representa un avance tangible y valioso tanto en las esferas programáticas como operativas de nuestro ordenamiento jurídico.

Como destaca Esain (2022), en países con una fuerte descentralización como Argentina, el Acuerdo de Escazú deviene un componente destacado, “una suerte de superpresupuesto mínimo, ordenando los órdenes locales, obligando al ejercicio judicial del control de complementariedad, verificando la armonización entre el

(18) Ver Constitución de la Nación Argentina, artículo 41, tercer párrafo: “...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...”.

(19) Fue reglamentada en febrero de 2018 mediante el Decreto 134/2018, pasando a estar operativa desde ese entonces, y sus más recientes avances han sido la determinación de los usos prohibidos del material recuperado proveniente de los envases vacíos tipo A (Resolución Conjunta 2/2019 SCyMA-SAGyP); la aprobación del Reglamento del Consejo Consultivo de la Ley (Resolución Conjunta 1/2020 SCyMA-SAGyP), y la aprobación de un régimen transitorio de trazabilidad de los envases vacíos tipo B (Resolución MAyDS 439/2022).

(20) Ver artículo 75 inc. 22, Constitución Nacional.

(21) También se ha ratificado el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (aprobado mediante Ley 27.182).

(22) Ver ley 27.246 (Boletín Oficial 24/12/2015).

(23) Ver Resolución SGAYDS 410/2019 (Boletín Oficial: 24/10/2019)

(24) Ver Resolución APN 370/2022 (Boletín Oficial: 24/06/2022).

(25) El Acuerdo de París complementa al Protocolo de Kyoto (en vigor desde febrero de 2005) y a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -CMNUCC- (en vigor desde marzo de 1994). Me-

dante los tres instrumentos, se asumió el compromiso de formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente los programas nacionales que contengan medidas orientadas a adaptar, minimizar y mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.

(26) Ver Ley 27.270 (Boletín Oficial: 1/09/2016).

(27) El decreto P.E.N. 891/2016 se encuentra abrogado por el artículo 2 del Decreto P.E.N. 1030/2020 (Boletín Oficial: 18/12/2020).

(28) El ODS 13, Acción por el Clima, reconoce que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. En este contexto se inscribe entonces el Acuerdo de París, que estableció en el año 2015 en sus objetivos muy claramente la meta de limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C en relación a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento al 1,5 °C. Asimismo, de la mano de este tope en el aumento de la temperatura, establece la consideración de medidas para aumentar la adaptación a los efectos adversos al cambio climático, la resiliencia, un desarrollo bajo en emisiones para no comprometer la producción de alimentos, y la compatibilidad de los flujos financieros en este sentido. Ver, DI PAOLA, María E., “El Acuerdo de París. Fortalezas y desafíos de la acción climática”, *Pensar en Derecho*, a. 9, no. 15, Universidad de Buenos Aires. Facultad de

Oficial: 15/09/2021). Entre otros puntos, esta Resolución estableció los lineamientos relativos a la gestión de mercurio elemental, sus mezclas y compuestos como así también, de los productos con mercurio añadido; prohibió el uso del mercurio elemental, sus mezclas y/o compuestos en ciertos procesos productivos preexistentes y en nuevos establecimientos cuya actividad los contemple; amplió el listado de la Resolución SGAYDS 75/2019 en cuanto a los productos con mercurio añadido alcanzados por la prohibición de fabricación, importación y exportación; estableció los procedimientos para la obtención de autorización de importación y exportación de mercurio elemental y productos con mercurio añadido, y para la tramitación del Consentimiento Fundamentado Previo de mercurio elemental, y determinó un régimen de exenciones para el proceso de producción de cloro álcali o la fabricación de termómetros de mercurio, y una serie de excepciones a la aplicación de la Resolución así como también al procedimiento de importación y exportación.

(38) El nivel del mercurio en determinados tipos de peces ha llegado a ser tan alto, que algunos gobiernos advierten contra su consumo o han prohibido su importación. Ver PNUD-FMAM, Gestión del Mercurio para el Desarrollo Sostenible, Dependencia del Protocolo de Montreal y Productos Químicos Grupo de temas sobre desarrollo sostenible, Oficina de Políticas y Apoyo a los Programas, enero de 2016.

(39) Ver Ley 27.566 (Boletín Oficial: 19/10/2020).

Acuerdo y los sistemas locales” (40). La implementación del Acuerdo de Escazú, entonces, demandará de actividad legislativa y regulatoria a la hora de reglamentar aquellos derechos y/u obligaciones que no están expresamente contemplados de manera preexistente en normas domésticas y que necesitan de procedimientos y regímenes para poder ser ejercidos o cumplimentados.

(v) Aun cuando no se trata un Convenio, la ratificación de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal (41), en 2020, también contribuye sustancialmente al ODS No. 13, ya que introdujo como sustancia regulada a los HFCs (hidrofluorocarburos) que, si bien tienen un bajo potencial de agotamiento de ozono (PAO), contienen un alto potencial de calentamiento global (PCG). Congelando los niveles de consumo e implementando planes de eliminación gradual con fechas diferenciadas, según se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo, este es probablemente el ejemplo más explícito sobre cómo un Acuerdo Multilateral Ambiental (Protocolo de Montreal) puede contribuir a los objetivos de otro (Acuerdo de París).

II.4. Promulgación de otras leyes relacionadas

Además, se han sancionado leyes que, si bien no poseen el rango de presupuestos mínimos, contribuyen a la consecución de ciertas metas ambientales contenidas en la Agenda, a saber:

(i) La Ley 27.287 (42), creadora del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, que, siguiendo las medidas del Marco de Sendai, resulta pieza clave para el aumento de la resiliencia de las comunidades argentinas frente a los desastres, en consonancia con la meta 13.1 del ODS No. 13, “Acción por el clima” (43), y la 11.b del ODS No. 11, “Ciudades Sostenibles” (44). La norma cuenta con un alto grado de adhesiones provinciales y, en este marco, se han consolidado estructuras que involucran distintas autoridades de diferentes niveles y a la vez un constante contacto con sectores involucrados como las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Sector Privado. Hoy,

(40) ESAIN, José A., “El Acuerdo de Escazú como superpresupuesto mínimo en el sistema de fuentes del derecho ambiental argentino”, TR LALEY AR/DOC/1204/2022.

(41) El Protocolo de Montreal, complementario al Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono, tiene como objeto la toma de medidas para controlar la producción total mundial y el consumo de sustancias que la agotan, con el fin último de eliminarlas, sobre la base del progreso de los conocimientos científicos e información tecnológica.

(42) Ver ley 27.287 (Boletín Oficial: 20/10/2016).

(43) Ver meta 13.1: “Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”.

(44) Ver meta 11.b: “De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.”

(45) Ver ley 27.592 (Boletín Oficial: 15/12/2020).

(46) La ley se sancionó en reconocimiento a Yolanda Ortiz, primera mujer en ejercer un cargo público de gestión ambiental en América Latina, siendo designada Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de nuestro país en 1973.

(47) Ver meta 13.3: Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

en el marco del SINAGIR, existe un Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil como instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional; un Consejo Federal con integración multisectorial y un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Gestión Integral del Riesgo.

Asimismo, sobre el cuarto instrumento de política y gestión ambiental establecido en la LGA, y en el cumplimiento del ODS No. 4 “Educación de calidad” es preciso destacar:

(ii) La ley 27.592 (45) para garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático para las personas que se desempeñen en la función pública [también conocida como “Ley Yolanda” (46)]. La capacitación obligatoria en materia ambiental de todos los empleados de la función pública en los tres poderes constituye también un avance sobre la meta 13.3 (47) del ODS No. 13, aunque es transversal a todos los ODS, e imprescindible para afianzar los procesos de regulación ambiental, de monitoreo y control de las normas que aseguren su efectividad, y para su adecuada interpretación a la hora de emitir decisiones judiciales.

(iii) Receptando la meta 4.7 del ODS No. 4 (48) y la 13.3, aunque también transversal a toda la Agenda 2030, la ley 27.621 de Educación Ambiental Integral (49), tendrá como consecuencia de su implementación, el fortalecimiento de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos ambientales sustantivos y procedimentales (50).

Ambas leyes contaron con una alta participación del movimiento juvenil para llegar a su sanción en el Congreso Nacional.

(iv) El ODS No. 7 “Energía asequible y no contaminante” posee al menos tres pilares: acceso a la energía (51), energía renovable (52) y eficiencia energética (53). Para alcanzar los dos primeros, en octubre de 2015 la ley 27.191 (54) modificó la ley 26.190 (55) de Régimen

(48) Ver meta 4.7: De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

(49) Ver ley 27.621 para la implementación de la educación ambiental integral en la República Argentina (Boletín Oficial: 3/06/2021).

(50) Para el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Derecho Ambiental comprende tanto derechos sustantivos (por ejemplo, el derecho a la vida, a un ambiente sano, al agua), como procedimentales (por ejemplo, los derechos de triple acceso). Todos ellos indispensables para garantizar el Estado de Derecho Ambiental. Ver, PNUMA, *Environmental Rule of Law: First Global Report*, enero de 2019, p. 16.

(51) Ver meta 7.1: “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”.

(52) Ver meta 7.2: “De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas”.

(53) Ver meta 7.3: “De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética”.

(54) Ley 27.191 (Boletín Oficial 15/10/2015).

(55) Ley 26.190 (Boletín Oficial: 27/12/2006).

(56) De acuerdo con los registros de la Secretaría de Energía, en promedio, en el año 2021 el 13% de la demanda total de energía eléctrica fue abastecida a partir de fuentes renovables, incrementando un 3% respecto de 2020. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/>

de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la producción de energía eléctrica; introduciendo una segunda etapa para el período 2018-2025, con el objetivo de lograr una contribución de fuentes renovables del 20% del consumo de energía eléctrica nacional, al 31 de diciembre de 2025 (56). Además, creó un Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) y dispuso que el acceso y utilización de fuentes renovables de energía no serían gravados o alcanzados por ningún tipo de tributo específico, canon o regalía.

De igual forma, en diciembre de 2017 se sancionó la ley 27.424 (57) sobre el Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública, la cual establece el marco regulatorio para que todos los ciudadanos conectados a la red eléctrica puedan generar energía para ciertos destinos como el autoconsumo en hogares, PyMEs, grandes industrias, comercios, producción agrícola, entes públicos y organismos oficiales, entre otros. La norma permite que el excedente de energía generada sea inyectada a la red, recibiendo una compensación por ello. Se prevé, asimismo, una serie de beneficios promocionales para los usuarios-generadores.

II.5. Asignaturas pendientes en materia legislativa

La necesidad de cumplimentar las metas e indicadores de cada ODS de acuerdo con el contexto y circunstancias nacionales, empujan en la agenda nacional debates y proyectos normativos para zanjar y regular vacíos legales en una multiplicidad de situaciones ambientales, climáticas y energéticas que aún no han logrado ser tratados o aprobados en el recinto y por lo tanto representan de los más importantes desafíos que la agenda legislativa enfrenta hoy en día. Asimismo, el Acuerdo de Escazú establece la obligación de garantizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de normas, lo cual revisite, como lo hemos señalado, un aspecto central en la construcción de las leyes ambientales (58). En el mientras tanto, distintas voces y sectores del país efectúan sus

energías-renovables-en-2021-se-cubrio-el-13-de-la-demanda-y-se-incorporo-1-gw-de-potencia

(57) Ley 27.424 (Boletín Oficial: 27/12/2017).

(58) Ver Acuerdo de Escazú Art. 7.3.

(59) Para un detalle pormenorizado respecto de los aspectos no regulados en materia ambiental en la República Argentina y el estado de cada proyecto de ley en tiempo real, ver el sitio web oficial del Monitor Legislativo Ambiental, desarrollado en alianza entre la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Vida Silvestre, Eco House, *La Nación* y Directorio Legislativo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/monitor-legislativo-ambiental-nid04062021/#/>

(60) El proyecto más reciente ha sido presentado a la Cámara de Diputados en octubre de 2021 por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. El mismo plantea, entre otros puntos, la creación de una Tasa de Responsabilidad Extendida del Productor (TAREP), a ser abonada por los Productores que no demuestren ante la Autoridad de Aplicación contar con un Sistema de Depósito, Devolución, Retorno y Reutilización (SDDrYR) debidamente aprobado, como una obligación para organizar y financiar la gestión integral de los residuos derivados de los productos envasados o embalados por ellos insertados en el mercado. También plantea la creación de un Fideicomiso Financiero y de Administración el Fondo Nacional para la Gestión de Envases y Reciclado Inclusivo (FONAGER), y un Sistema Nacional de Gestión de Envases para propender a la articulación y coordinación de los Sistemas de Gestión implementados en todo el territorio nacional.

(61) Si bien la mayoría de proyectos de REP se ha focalizado en la gestión de Envases y Envases Post-con-

aportes en cada proceso de construcción legislativa. Ejemplos abundan (59), pudiendo mencionarse:

(i) Economía circular, gestión integral de residuos domiciliarios y otras corrientes especiales, y responsabilidad extendida del productor (REP)

Aunque ha habido múltiples iniciativas legislativas para regular estos aspectos (60), al día de hoy Argentina no cuenta con una ley que se enfoque en el ODS No. 12 sobre *Producción y Consumo Responsables*. Para este objetivo, la noción de economía circular resulta trascendental, ya que propone abordar la producción, distribución, consumo y reciclado de forma virtuosa, promoviendo la valorización y reincorporación de los residuos, fortaleciendo la recolección y recuperación como parte de nuevos circuitos productivos, evitando la utilización de nuevos recursos naturales, e impulsando el ahorro de energía.

En este sentido, otra materia aún pendiente es la gestión de residuos domiciliarios o residuos especiales de generación universal (REGU) bajo el principio de responsabilidad extendida del productor, tendencia creciente a nivel mundial que pretende evitar el pasivo ambiental resultante de la generación de ciertas corrientes de residuos (61), que de otro modo recae y es soportado por la sociedad toda en carácter de externalidad negativa. Por el momento, entonces, este principio solo ha sido receptado por la ley 27.279 en relación a la gestión de envases vacíos de fitosanitarios (62).

Bajo este apartado vale la pena mencionar dos importantes movimientos a nivel internacional, con impacto en políticas y proyectos normativos domésticos, que se encuentran íntimamente relacionados. Por un lado, la llamada “Economía Azul”, tendiente a promover la gestión sostenible e integrada de las zonas costeras y lograr océanos sanos a través de, entre otras medidas, el control de la contaminación marina y la minimización o eliminación de sus causantes. Por otro, el abordaje del ciclo de vida de los plásticos, desde la extracción de la materia prima (*upstream*), hasta su disposición final (*downstream*) (63). La

suma, también existen otros proyectos específicos para promover el manejo ambientalmente racional de otras corrientes de REGU, como los neumáticos fuera de uso, que se generan en grandes cantidades en nuestro país. Ello con el propósito de erradicar su incorrecta disposición y actuar preventivamente en pos de evitar la proliferación de enfermedades que amenazan la salud de las personas y el ambiente. Lo mismo ha sucedido con los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEEs), que son generalmente acopiados en condiciones inadecuadas y dispuestos finalmente en sitios inapropiados sin respetar una jerarquía de opciones previa que prolongue su ciclo de vida.

(62) En el plexo local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo, la Ley 1854, en su artículo 9, impone al productor, importador, distribuidor, intermediario o cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos, la obligación de soportar la gestión de los residuos derivados de sus productos, a través de la posibilidad de optar entre hacerse cargo directamente de la gestión, participar en un sistema organizado de gestión de dichos residuos o contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos en medida que se cubran los costos atribuibles a su gestión o aceptar un sistema de depósito, devolución y retorno de residuos derivados de sus productos y de los propios productos fuera de uso, caso en el que el usuario, al recibir el producto, dejará en depósito una cantidad monetaria que será recuperada con la devolución del envase o producto.

(63) UNEA 5.2, la segunda parte de la quinta sesión de la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente celebrada en Nairobi en marzo de 2022, ha sido manifestación de este necesario abordaje en la agenda

contaminación plástica es una de las principales amenazas a los ecosistemas marinos, y en parte es consecuencia de la falta de regulaciones que promuevan el ecodiseño y la utilización de materiales reciclables, así como de la inadecuada gestión de residuos domiciliarios. En este último sentido vale la pena considerar la reunión del Comité Internacional sobre el Acuerdo de Plásticos que tendrá lugar a fin de noviembre 2022 en Punta del Este, Uruguay, y que tiene como objetivo desarrollar un instrumento jurídico vinculante sobre la temática.

(ii) Conservación y uso sostenible de humedales

En segundo término, la República Argentina adolece de una ley de presupuestos mínimos que, acogiendo la meta 15.1 (64) del ODS No. 15 “*Vida de ecosistemas terrestres*”, regule la conservación y uso sostenible de los humedales del país. Resulta fundamental, en este proceso de elaboración normativa, la participación de la sociedad civil, sector académico, organizaciones internacionales, y otros sectores interesados en la discusión. En tal sentido, se han identificado los siguientes aspectos claves para el proyecto de ley a debatirse en el recinto: a. Elaboración de un Inventario Nacional de Humedales, de suma relevancia para la definición y detección del impacto de los planes, programas, políticas y proyectos sobre humedales (65); b. Obligatoriedad de realización de un ordenamiento ambiental del territorio con pautas específicas basadas en las particularidades de estos ecosistemas, que complementen a la LGA, y se apoyen en la delimitación y caracterización del Inventario Nacional de Humedales, y la ecología de paisaje, considerada en sinergia con el enfoque ecosistémico y el manejo integrado de cuencas (66); c. Disposiciones en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) vinculados a las obras y actividades en ecosistemas de humedal, que complementen a la LGA a fin de, por ejemplo, considerar los impactos acumulativos, y asegurar estándares mínimos de contenido de los estudios, e idoneidad de las Personas Humanas o Jurídicas que los realicen (67); d. Disposiciones en relación a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (68); e. Regulación y guías con relación a los humedales interjurisdiccionales; f. Consideración del concepto de los servicios ecosistémicos

que los humedales proveen (69), g. Priorización de los mecanismos de acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión (70).

(iii) Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

En tercer lugar, Argentina carece de una ley de presupuestos mínimos que oriente a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en una estrategia de organización e integración de su acervo, vocación y perspectiva social, ambiental, cultural, institucional y económica, para la planificación y el uso del territorio de modo sostenible. La importancia del OAT viene marcada por la LGA, al caracterizarlo como uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental (71).

Existen, por su parte, leyes sectoriales que establecen el ordenamiento y la protección para algunos recursos naturales en particular a escala nacional, como la ley 26.331 de Bosques (72), y también experiencias a nivel provincial. Asimismo el Acuerdo (73) de Escazú establece expresamente el acceso a la información y la instancia participativa en su desarrollo (74).

No obstante estos importantes avances, es necesario armonizar la heterogeneidad del escenario normativo jurisdiccional, a fin de asegurar que la planificación y zonificación no haga caso omiso a inequidades subyacentes, y contemple variables ambientales y socio-culturales además de criterios económicos solamente.

(iv) Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica

La regulación de la EIA —otro de los instrumentos de la política y gestión ambiental incorporados por la LGA en su artículo 8— a nivel nacional, es también una asignatura pendiente. Aun cuando nuestro país ha sancionado una serie de normas con contenido ambiental antes y después de la reforma constitucional, nunca se reguló esta figura desde el Poder Legislativo de la Nación. Hasta el momento, solo se cuenta con regulaciones específicas en la materia dictadas por jurisdicciones locales (75), como así también se han incluido referencias a este instituto en leyes sectoriales de presupuestos mí-

nimos de protección ambiental (76). Asimismo, es referida expresamente en el Acuerdo de Escazú en torno al acceso a la información y a la instancia de participación que debe garantizarse en su procedimiento (77).

Si bien la LGA prevé ciertos requisitos mínimos e imprescindibles para el procedimiento (78), es imperiosa la necesidad de que todas las jurisdicciones puedan contar con las bases para efectuar una correcta valoración de los estudios de impacto ambiental presentados ante ellas para su aprobación y que, a la hora de brindar una respuesta, los correspondientes procedimientos técnico-administrativos respeten las mínimas etapas centrales, garanticen una adecuada participación ciudadana, y se realicen de una manera ambientalmente racional, con una consideración integral en sus etapas de categorización y luego en el estudio y la evaluación, la valoración de los impactos directos e indirectos y de los acumulativos, en un todo acorde a los principios ambientales recogidos por nuestra Constitución y por la LGA (79).

Ello ha de conectarse con la figura de la EAE, respecto de la cual es dable resaltar que, a pesar de no estar explícitamente contemplada en la LGA como instrumento de gestión ambiental, su incorporación a una ley de presupuestos mínimos reviste gran importancia para la planificación de las políticas, planes y programas públicos. Es importante destacar que este instituto está presente en la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial y también mencionada la necesidad de que se garantice el acceso a la información y la participación ciudadana en su implementación en el Acuerdo de Escazú.

Su consideración en una ley sectorial resultará de suma importancia justamente para incorporar en las políticas públicas una herramienta clave para planificar positivamente su desarrollo y tender a la sostenibilidad, y para poder actuar en forma articulada con la EIA, cuya unidad de evaluación es a nivel proyectual, y el OAT, cuya unidad de planificación es la que se determine a nivel territorial.

(iv) Otro aspecto todavía sin regular, es la incorporación del cuarto sector emer-

gente de sociedades comerciales, cooperativas y emprendedores de triple impacto, es decir, aquellos que persiguen la creación de valor económico, ambiental y social. Merece la pena poner de resalto la existencia de más de una iniciativa para la consagración de un régimen especial que, en el marco de la Ley General de Sociedades (80) y la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor en Argentina (81), les dé reconocimiento jurídico propio como sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), y, entre otros incentivos, dote a los administradores de resguardo frente a acciones o reclamos que pudieran sufrir por decisiones que, si bien pueden generar un beneficio a la comunidad, no persiguen necesariamente la maximización de ganancias de sus accionistas como único fin. En su articulado se añade un punto no menor que habrá de ser debatido en la instancia legislativa con suma cautela (82) y es la obligación de publicar un reporte anual de sostenibilidad de acuerdo con estándares independientes a ser aprobados por la Autoridad de Aplicación.

Estas propuestas se encuentran alineadas con las últimas tendencias mundiales en el sector corporativo, como por ejemplo la *Business Roundtable*, una asociación basada en Washington D.C. que concentra alrededor de 181 presidentes ejecutivos de las empresas más importantes de Estados Unidos (83), y que en agosto de 2019 emitió una declaración en la que asume un cambio de visión radical sobre el objetivo de las corporaciones que nuclea. Así, prometen reestructurar la política respecto de deberes del fiduciario inspirada por la doctrina Friedman que mantenían desde hace más de 20 años —la cual privilegiaba la maximización de los beneficios de los accionistas por encima de cualquier otra consideración—, para pasar a ampliar la mirada también sobre los intereses de sus empleados, clientes, y comunidades en las que operan (84).

(vi) Finalmente, aunque el listado no pretende ser exhaustivo, encontramos necesario que se reactiven las discusiones parlamentarias en relación a:

- La sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de la Diversidad Biológica (85) que, consistente con las disposiciones del Convenio so-

internacional. En esta ocasión se adoptó la Resolución UNEP/EA.5/Res.14, creando un Comité Intergubernamental para habilitar las negociaciones tendientes a lograr un Tratado sobre Contaminación Plástica, que contemple medidas legalmente vinculantes para que los países accionen sobre la entera cadena de valor del plástico. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39764/END%20PLASTIC%20POLLUTION%20-%20TOWARDS%20AN%20INTERNATIONAL%20LEGALLY%20BINDING%20INSTRUMENT%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

(64) Ver meta 15.1: “Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales”.

(65) ONU en Argentina (Coord. PNUD) Aportes del Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa para la conservación y el uso sostenible de los humedales en la República Argentina, diciembre de 2020, p. 9.

(66) *Ibidem*, p. 63.

(67) *Ibidem*, p. 9.

(68) *Ibidem*, p. 10.

(69) *Ibidem*, p. 8.

(70) *Ibidem*, p. 7.

(71) Ver artículo 8, inc. 2, LGA.

(72) La ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, en su Capítulo 2, determina los estándares mínimos de protección ambiental para que cada jurisdicción realice el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad.

(73) Yendo al instrumento en la práctica, el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP) representa una de las experiencias interjurisdiccionales de OAT más tangibles. Con un acuerdo de voluntades nacido en 2008#, el mismo está conformado por los gobiernos de las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Nación, y fue consensuado para establecer pautas de sustentabilidad en las intervenciones territoriales del Delta e Islas del Paraná, asegurando su integridad sistémica en el corto, mediano y largo plazo. Su relevancia descansa no soloso en ser una herramienta estratégica, sino también en la prevención y mitigación de los riesgos sobre el humedal. Además, y debido a que este ecosistema no escapa a las consecuencias negativas del cambio climático, en septiembre de 2021 se creó el Grupo de Trabajo Conjunto para la elaboración del Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático del Delta del Río Paraná (PRACC-DP), el cual, siguiendo los lineamientos del PIECAS-DP, definirá un modelo de desarrollo territorial adaptado a los escenarios previstos de cambio climático, sosteniendo los grados de intervención antrópica en niveles com-

patibles con el mantenimiento de las funciones y servicios ecosistémicos de los humedales. Ver Carta de Intención creadora del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN) como instancia de coordinación de las acciones necesarias a fin de impulsar la elaboración y ejecución del PIECAS-DP y resolución conjunta 1/21 Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales - Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (Boletín Oficial: 8/10/2021)

(74) Ver artículo 7 incs. 3, 5 y 6 del Acuerdo de Escazú.

(75) Algunas de ellas datan incluso desde antes de la Reforma Constitucional de 1994. Ver, por ejemplo, la Ley 7343 de la Provincia de Córdoba de 1985, o la ley 6253 de la Provincia de Tucumán de 1991.

(76) Ver artículos 32 y 33 de la ley 25.612 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre la Gestión Integral de Residuos de origen industrial y de actividades de servicio; artículo 6 de la ley 25.688 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas; artículo 18 de la ley 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Residuos Domiciliarios; artículos 22 a 26 de la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre Bosques Nativos; artículo 7 de la ley 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; y artículo 19 inc. g) de la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

(77) Ver artículo 6 inc. 3. h y artículo 7 incs. 2, 4, 9 y 17 del Acuerdo de Escazú.

(78) Ver artículos 11 a 13, LGA.

(79) CS, “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, sentencias del 29/12/08, TR LALEY AR/JUR/17616/2008, 26/03/09, TR LALEY AR/JUR/1838/2009 y 13/12/11, TR LALEY AR/JUR/79512/2011.

(80) Ley General de Sociedades 19.550, T.O. 1984.

(81) Ver ley 27.349 (Boletín Oficial: 12/04/2017).

(82) Sin perjuicio de que el *disclosure* ambiental presenta un avance por demás necesario, deberá prestarse especial cuidado sobre las prácticas comerciales desleales de exageración de logros ambientales, coloquialmente conocidas como “greenwashing”, planificando medidas preventivas a efectos de evitarlo.

(83) Entre ellas, pueden destacarse Amazon, Xerox, Walmart, Apple, Exxon Mobil, AT&T, Ford, JP Morgan Chase, entre otras.

(84) Ver *Business Roundtable Statement on the purposes of a Corporation*, agosto de 2019. Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/brt.org/BRT-StatementonthePurposeofaCorporationwithSignaturesOctober2022.pdf>

(85) Para mayor detalle, recomendamos recurrir a: ESAIN, José A., “Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la preservación de la diversidad biológica”, *Punto Verde*, 15 de abril de 2020. Disponible en: <https://puntoverdeblog.net/2020/04/15/proyecto-de-ley-de-presupuestos-minimos-para-la-preservacion-de-la-diversidad-biologica/>

bre la Diversidad Biológica ya ratificado en 1994 (86), armonice institutos e instrumentos comunes a todas las provincias que permitan llevar la trazabilidad de las formas de vida existentes en nuestro territorio, y tomar medidas preventivas para su preservación. Más aún en el contexto actual en el cual se está definiendo a nivel global el escenario post 2020 en la segunda parte de la COP 15 que tendrá lugar en Montreal, Canadá en diciembre de 2022.

- La modificación del Código Penal para la tipificación de delitos que, siguiendo la tendencia del Código Civil y Comercial de la Nación en torno al doctrinariamente llamado “cambio de paradigma ambiental” (87), consideren el bien jurídico ambiente de forma autónoma y colectiva (88). Aunque la función punitiva del Derecho Penal ha de ser una herramienta de *ultima ratio* a los fines preventivos del Derecho Ambiental, su efecto disuasorio reviste un rol vital para velar por el cumplimiento de su normativa.

(vii) Capítulo aparte merece el sector energético, responsable de un 51% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la República Argentina, según el Inventario Nacional de 2021 (89). La complejidad de este escenario expone la íntima relación entre energía y cambio climático, y esta dificultad se ve exacerbada por la situación energética mundial. Resulta fundamental la proyección de la transición energética hacia la neutralidad en carbono y en tal sentido como virar de las fósiles hacia las renovables, replanteando los subsidios existentes y fortaleciendo la construcción de escenarios energéticos participativos e inclusivos que puedan contribuir a tal fin. Asimismo se destaca la relevancia de la eficiencia energética y la oportunidad de una ley que provea criterios mínimos para lograrla en todas las provincias, con objetivos de reducción del consumo de energía segmentadas por sector.

La construcción de un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso de la Agenda 2030, en la consideración de su componente ambiental, no se agota con la elaboración de normativa adecuada (90). Resta abordar, entonces, uno de los mayores desafíos ambientales para el país y para el mundo, que es justamente la presencia de limitantes a la hora de implementar las normas promulgadas, lo cual permanentemente hace que su efectividad peligre.

En enero de 2019, PNUMA publicó su primer reporte sobre Estado de Derecho Ambiental, en el que alertó que, a pesar de la tendencia en aumento de la creación de agencias especializadas y sanción de normas ambientales, la implementación de las regulaciones encuentra fallas sustanciales que amenazan constantemente el espíritu y objeto de las mismas. Resalta, asimismo, que los

déficit existentes en los mecanismos de monitoreo y control constituyen un problema que ha afectado no solo a los países en su individualidad, sino también a los organismos internacionales en los procesos de aplicación de acuerdos multilaterales ambientales (91).

Esta tendencia representa un desafío importantísimo al momento de generar mecanismos para fortalecer la implementación de las normas ambientales. En la República Argentina se suman también las complejidades propias del sistema descentralizado y federal de gobierno a la hora de coordinar mecanismos de monitoreo y control.

Algunas soluciones para optimizar la implementación de las normas ambientales van desde medidas civiles administrativas, hasta penales, dependiendo de la naturaleza del articulado. En cuanto a las primeras, es común encontrar en las leyes de presupuestos mínimos apercibimientos, multas, suspensiones o revocaciones de autorizaciones —cuando la norma regule permisos, por ejemplo—. En su gran mayoría, aquellas que contienen este tipo de provisiones, encomiendan su aplicación a cada provincia (92), para que, a través de sus autoridades de máxima jerarquía ambiental y con el apoyo de otras áreas competentes, velen por su aplicabilidad. El control de la autoridad nacional, entonces, suele estar circunscrito a situaciones en donde haya más de una jurisdicción involucrada. Sin embargo, esta última tiene la obligación de monitorear la aplicación de las leyes ambientales, recabar esta información y, de ser un asunto eminentemente local y que por su gravedad no amerite la intervención nacional inmediata, poner en conocimiento a las provincias y darles soporte en el marco de su competencia (93).

Para un apropiado monitoreo, la construcción de sistemas de reporte con indicadores para realizar un seguimiento de la ley llevada a la práctica es una herramienta por demás útil. Estos sistemas, permitiendo programar políticas, metas, asignar recursos y evaluar la tendencia de su aplicación (94), se destacan como vías para identificar los casos en los que la autoridad debe intervenir, desarrollar soluciones y localizar potenciales oportunidades de mejora en la implementación.

La aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales, además, requiere una especial coordinación y compatibilidad a nivel interinstitucional, interjurisdiccional, e intersectorial. Resaltamos esta última, en tanto en los procesos de elaboración de estos indicadores, es sumamente relevante que desde la identificación, diseño, y uso, se destaque el rol de la comunidad en su conjunto a través de mecanismos de participación institucionalizados, a fin de que justamente los indicadores reflejen transparencia, mejoren la gestión y no se

constituyan como algo meramente formal (95).

Pero la aplicación y cumplimiento no se agotan con la creación de un régimen de monitoreo, inspecciones, y sanciones. Según Brown Weiss (96), la aplicación y cumplimiento de las normas ambientales —sobre todo en el ámbito internacional, pero es posible trazar un paralelismo en el ámbito doméstico— poseen dos dimensiones: la voluntad de cumplir, y la capacidad de hacerlo. La primera es esencial, pero la segunda es también imprescindible y se desglosa en varios elementos que pueden variar entre recursos humanos especializados, estructura gubernamental que soporte la implementación de la norma, financiamiento, entre otros. Entonces, si una autoridad posee la voluntad de cumplimiento pero carece de capacidad para llevarlo a la práctica, un régimen de sanciones deviene insuficiente. Es necesario, de esta forma, que los instrumentos ambientales (locales, provinciales, nacionales e incluso los acuerdos multilaterales) contengan mecanismos de incentivos y fortalecimiento institucional para generar esas capacidades de aplicación y cumplimiento que los distintos niveles de gobierno requerirán para una adecuada implementación. Ejemplo de ello a nivel nacional es la ley 26.331 (97) que, en su artículo 30, crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, el cual será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos, y se destina a robustecer varios aspectos que hacen al fin de la norma, reforzando las capacidades de las provincias a cambio de que estas cumplan con sus obligaciones.

Retomando la cuestión de la transparencia y derechos de acceso en las leyes ambientales, no podemos dejar de mencionar que en diciembre de 2022 Argentina cumplirá catorce años sin Defensor del Pueblo, figura sustancial para garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental y sin la cual uno de los principales legitimados activos para accionar en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 30 de la LGA, carece de funcionalidad. Revertir esta acefalía a través de un proceso transparente, público y con instancias de participación ciudadana adecuadas es sin dudas una asignatura pendiente para el fortalecimiento de la democracia ambiental argentina (98).

Así, para la implementación de las normas ambientales, cobra importancia una cuarta pata del desarrollo sostenible: la institucionalidad. Y con ella, el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia que poseen cimiento en la LGA, reforzados por el Acuerdo de Escazú a nivel regional, nos presentan que la democracia, la educación y la ciudadanía ambiental resultan fundamentales para poder acelerar la acción y generar esquemas virtuosos de cumplimiento (99). Dichos es-

quemas de cumplimiento no harán más que fortalecerse, en la medida en que se posibilite un diálogo de fuentes entre las cláusulas ambientales insertas en nuestra Constitución, los estándares que la LGA ha esbozado para guiar el accionar de las autoridades, y el corpus iuris internacional ambiental que, integrando *hard law* y *soft law*, comprende derechos, obligaciones, principios y objetivos, incluida allí la Agenda 2030, que interseca prioridades ambientales en cada uno de sus objetivos.

III. Conclusión

La Agenda 2030 ha marcado un horizonte común para la humanidad, proveyendo una plataforma integral, con un marco de resultados para los ODS globales, y medios de implementación, seguimiento, y revisión (100). Esta es la agenda de los Derechos Humanos y de los Tratados Internacionales Ambientales, la mayoría de los cuales han sido ratificados por Argentina (101). Como tal, desde su adopción ha influenciado a los países a realizar esfuerzos domésticos para integrarla en el modo de implementar la política social, económica, y ambiental; y para aglutinar en la toma de decisión a un margen más amplio de sectores, sin los cuales la alianza global revitalizada que promueve las Naciones Unidas, no puede lograrse.

Así, podemos afirmar que los sucesos iniciados en el año 2015 —en particular, la Agenda 2030—, con apoyatura en el marco integral brindado por la LGA y los tratados internacionales ratificados, han acelerado una cuarta etapa de leyes sectoriales en Argentina, en la cual la formación de alianzas estratégicas entre el sector privado, la sociedad civil, la academia, y otras instancias, es necesaria tanto para la elaboración, como para la implementación de las leyes ambientales.

Luego de dos décadas, y en un país en el cual la transición hacia el desarrollo sostenible ya es indiscutible como política de estado en el largo plazo, contar con un marco estructurante como el de la LGA ha fundado un soporte legal que, reforzado por los tratados internacionales, las leyes sectoriales posteriores, la acción de la sociedad civil y el ejercicio de los tres poderes con sus frenos y contrapesos, ha ostentado un gran valor. Aunque con deudas históricas y desafíos por delante, la República Argentina posee herramientas legales e institucionales suficientes para fortalecer su marco ambiental y, aún más importante, hacerlo cumplir. Esto requerirá un esfuerzo conjunto de todos los sectores involucrados, partiendo de una consistente coordinación horizontal y vertical entre las autoridades; hasta una amplificación de voces por parte del tercer sector, dando lugar a la acción clave de la juventud y las generaciones que guiarán el desarrollo en el futuro.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/3432/2022

(86) Ver Ley 24.375 (Boletín Oficial: 6/10/1994).

(87) Ver LORENZETTI, Ricardo, “Derecho Ambiental”, Rubinzal-Culzoni, 2018, Cap. I.

(88) Es importante destacar que, hasta el momento, los delitos tipificados relacionados con la protección del ambiente requieren como elemento la afectación del bien jurídico *salud*. Es decir, se protege el bien jurídico ambiente de manera tangencial, y no autónoma. Así lo disponen los artículos 200 y 201 del Código Penal, al igual que los artículos 55 y 56 de la ley 24.051 sobre Residuos Peligrosos. Prima entonces, en nuestro ordenamiento jurídico, una visión antropocéntrica sobre el régimen penal, que es necesario actualizar con un abordaje etnocéntrico. Para profundizar sobre este tema, sugerimos ver: José A. Esain, Delitos ambientales: Formas de tipificación en los

proyectos en debate en el Congreso, TR LALEY AR/DOC/2432/2021.

(89) Ver MAyDS, 2022. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero: Argentina 2021.

(90) Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Programa Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental, 2002, p. 9-10.

(91) Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Environmental Rule of Law First Global Report* (2019), p. 3

(92) A los efectos de los alcances de este artículo, el término “provincia” es también utilizado para referirnos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el término “jurisdicciones locales” es asimilable a “provincias”.

(93) Ver artículo 23 *octies* inc. 4 del decreto P.E.N.

7/2019 (Boletín Oficial: 11/12/2019).

(94) Fundación Ambiente y Recursos Naturales & Banco Mundial, *Indicadores de aplicación y cumplimiento en la normativa ambiental en la República Argentina*, 2006, p. 136.

(95) Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Programa Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental, 2002, p. 9.

(96) BROWN WEISS, Edith, “Strengthening Compliance with Climate Change Commitments, Coexistence, Cooperation and Solidarity” (2 vols.), Brill Nijhoff, 2012, p. 693-720.

(97) *Supra* nota 3.

(98) Ver Campaña de organizaciones de la sociedad civil: Defensor/a del Pueblo Ya. <https://adc.org.ar/2021/11/15/la-adc-y-40-organizaciones-lanzan->

la-campana-defensor-a-del-pueblo-ya/

(99) DI PAOLA, María E., “Retiro global, una oportunidad para el cambio?”, Sitio web oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 3 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.undp.org/es/argentina/blog/retiro-global-una-opportunidad-para-el-cambio>

(100) Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, febrero de 2016.

(101) DI PAOLA, María E., “El Derecho Humano al Ambiente y la Agenda 2030”, Suplemento de Derecho Ambiental La Ley- FARN el 23 de noviembre de 2018.

Configuración jurídica de la Ley General del Ambiente en el sistema de fuentes argentino

José Alberto Esain

Máster en Derecho Ambiental (Univ. del País Vasco). Profesor titular de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Univ. FASTA). Docente del Seminario de Derecho Ambiental (UdMP).



SUMARIO: I. La ley 25.675 General del Ambiente como hito del derecho ambiental argentino. — II. Estructura. — III. Ley mixta. — IV. Ley constitucional, interpuesta, de vocación omnimoda y prevalente. — V. Ley de presupuestos mínimos. — VI. El bien jurídico. — VII. Ley adjetiva: la omisión a los derechos. — VIII. Ley de gestión: instrumental y de coordinación. — IX. Ley para el desarrollo sostenible. — X. Ley de hermenéutica ambiental. — XI. Ley de orden público. — XII. Ley con vocación de fundamentalidad. — XIII. Ley de política ambiental. — XIV. Ley de principios. — XV. Ley acuerdo federal. — XVI. Conclusión.

“El cine es una cuestión de lo que hay en el marco y lo que está afuera” (Martin Scorsese)

I. La ley 25.675 General del Ambiente como hito del derecho ambiental argentino

Del derecho ambiental argentino existen varios momentos históricos para enumerar, pero si tuviéramos que seleccionar uno, no caben dudas sería la sanción el 6 de noviembre de 2002 y su publicación el 28 de noviembre de 2002 de la ley 25.675 General del Ambiente (LGA). Solo paragonable con el alumbramiento de la cláusula ambiental en el artículo 41 CN con la reforma de 1994. La LGA llena con creces esa expectativa, pues para el sistema nacional funda sus instituciones básicas, con principios, instrumentos, procedimientos administrativos, conso-

lidando su estructura; de allí su trascendencia.

El estudio de la LGA es esencial para la comprensión del derecho ambiental vernáculo. En el presente nos proponemos reparar su configuración jurídica múltiple, camaleónica. En cuanto a la metodología, daremos solo una muy acotada semblanza de cada aspecto (1).

II. Estructura

En cuanto a su distribución interna, la LGA se divide por capítulos (de este modo se menciona en el artículo 27 a las voces que se utilizan para encabezar y dividir el contenido que compone la ley). Conforme el esquema dispuesto por la ley se puede mapear del siguiente modo:

Título	Artículos que ocupa
Bien jurídicamente protegido	artículos 1/3.
Principios de la Política ambiental	artículos 4/5.
Presupuesto mínimo	artículo 6
Competencia judicial	artículo 7
Instrumentos de la política y la gestión ambiental	artículo 8
Ordenamiento ambiental	artículos 9/10
Evaluación de impacto ambiental	artículos 11/13
Educación ambiental	artículos 14/5
Información ambiental	artículos 16/18
Participación ciudadana	artículos 19/21
Seguro ambiental y fondo de restauración	artículo 22
Sistema Federal Ambiental	artículos 23/24
Ratificación de acuerdos federales	artículo 25
Autogestión	artículo 26
Daño ambiental	artículos 27/33
Del Fondo de Compensación Ambiental	artículo 34

III. Ley mixta

Las leyes mixtas son aquellas que internamente contienen artículos con diferentes bases competenciales asignadas por la Constitución Nacional; de modo tal que comportan un mestizaje entre normas de fondo, federales estrictas, convenio, etc. Esto sucede con la LGA que se autodefine como “de presupuestos mínimos” en su art. 1º, pero, en realidad, tiene como plataforma variopintas reglas de máxima jerarquía. Veamos un resumen.

Estamos ante una ley: a) marco (arts. 1, 2, 3, 4, 5); b) de interpretación (arts. 3, 4); c) de orden público (artículo 3); d) de fondo (art. 22 de comercio, arts. 27/29 y 31 civil); e) convenio intrafederal (artículo 25); f) federal en sentido estricto (arts. 17, 18.2);

g) de coordinación (arts. 5, 6, 7); h) de política (arts. 2, 14, 15); i) de presupuestos mínimos en el resto de los artículos.

La propia Corte ha sostenido el carácter mixto de la LGA en oportunidad de resolver el caso “Salas” cuando sostuvo: “la Ley General del Ambiente, 25.675, ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley” (2).

La consecuencia de esta característica será la diversidad de instrumentos para desagre-

gar sus contenidos: leyes provinciales complementarias para los presupuestos mínimos; reglamentación para las normas federales estrictas; leyes sectoriales para las normas marco; normas derivadas del sistema de concertación federal para el derecho intra e interfederal; aplicación local administrativa y judicial para las normas de fondo.

IV. Ley constitucional, interpuesta, de vocación omnimoda y prevalente

Si uno repasa el art. 1º LGA notará que la descripción “protección del ambiente en el marco del desarrollo sostenible” evoca una pretensión constitucional del legislador colocando a la LGA como un desprendimiento de la cláusula ambiental de máxima jerarquía (art. 41 CN), es decir, una ley constitucional. Esta característica comprende una vocación constitutiva del sistema por el legislador, con un objetivo fundacional. Como aquel monolito rectangular de 2001, *Odisea del Espacio* de Kubrick, si verificamos los arts. 3º, 5º, 6º, 7º, 12, veremos en la LGA una pretensión de pervivencia a través del tiempo y de las legislaciones sectoriales que a ella deberán adaptarse. Esa característica también la emparenta con la materia constitucional, a pesar de que no lo sea por jerarquía. Derivado de este artículo tenemos que saber que estamos ante una ley marco.

La segunda característica derivada del art. 1º es su finalidad omnimoda, es decir, de regular la totalidad de la materia. La LGA intenta —como reza la frase inicial de Scorsese— dejar claro “lo que hay en plano” y “el fuera de plano”, oficiando de marco del derecho ambiental nuclear. Ella carga el ADN de la disciplina. Desde allí aspira a inocularlo en los sectores que deben mestizarse. Por este motivo pocos artículos de ella necesitan reglamentación (arts. 17, 18, 22), siendo en su mayoría operativa (3) y sujeta a desarrollo sectorial (arts. 8º a 16, 19/21, 34). Desarrollo no es reglamentación. El primero es una actividad legisferante en dos tiempos por el mismo orden y órgano; el segundo, la relación entre una ley y un decreto, ambos del mismo orden jurídico, pero por diferentes órganos. En cuanto al contenido, en el primero lo regulado es sustantivo; en el segundo el objeto es tangencial, pues completa el aspecto técnico de la ley.

Finalmente, con base en el art. 1º y en todas estas características (naturaleza constitucional, vocación omnimoda, fundacional), el art. 3º regla la prevalencia de la ley marco y la supletoriedad de las leyes espe-

ciales respecto a ella. Esto evita la regla *lex specialis derogat generali* y la necesidad de una derogación masiva del derecho pretérito que es copioso, si pensamos en contenidos indirectamente relacionados. En una visión estructural, este rudimento permite que el derecho sectorial perviva, mantenga su vigencia, pero condicionado a no contradecir los contenidos de la LGA. Y hacia el futuro, las normas sectoriales deberán amoldarse por supletoriedad. Una derogación de la LGA solo podrá darse por mandato expreso del legislador, no de modo “subrepticio” en ejercicios legisferantes ocasionales.

V. Ley de presupuestos mínimos

Otra característica también derivada del art. 1º LGA es que estamos ante una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA). Esta mención tiene base en el tercer párrafo del art. 41 CN que crea el concepto y el art. 6º LGA que lo desarrolla. La Corte ha descripto esta modalidad del siguiente modo: “Que a la luz de la pluralidad jerárquica con complementación sustantiva instrumentada por la llamada cláusula jurisdiccional ambiental del artículo 41, tercer párrafo, de la Ley Suprema, corresponde al Estado Nacional la regulación del ‘nivel básico’ y a la autoridad local —en este caso la Provincia de Buenos Aires— la regulación de un ‘nivel complementario’ de protección ambiental que considere conducente para el bienestar de la comunidad que gobierna, a condición de no resultar incompatible con el fin nacional perseguido (Fallos: 318:2374), y de satisfacer el test de razonabilidad —que implica relacionar adecuadamente medios y finalidad— propio de toda reglamentación (Fallos: 338:1183)” (4). Antes había dicho que complementar es “agregar más protección” (5) y nosotros completamos: donde ya hay normas, siendo más riguroso (complemento supletorio), estableciéndolas donde no la hay, para generar algún tipo de protección donde el legislador federal decidió dejar el espacio vacío (complemento delegativo). Las normas de la LGA que respondan a esta base competencial —recordemos que por ser ley mixta, esto no sucede con todos sus artículos— ofician de piso normativo nacional que debe ser complementado por las 23 jurisdicciones provinciales y CABA; optimizando en el nivel de protección, nunca disminuyendo.

La LGA comparte esta condición con el resto del plantel de leyes de PMPA del sistema nacional. Son muchas; y todas ellas en conjunto conforman lo que hemos denomi-

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Hemos publicado el libro ESAIN, José Alberto, “Ley 25.675, General del Ambiente, comentada, concordada y anotada”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020. Allí nos remitimos para reparar en detalle los aspectos

que aquí enumeramos y brevemente enunciamos.

(2) CS, “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, 13/12/2011, consid. 9, R LALEY AR/JUR/79512/2011.

(3) El dec. 2413/2002 de promulgación eliminó la voz

“operativa” del art. 3º, aunque posteriormente la jurisprudencia —con la Corte a la cabeza— otorgó operatividad a todos sus institutos. Basta ver “Mendoza Beatriz” del 20.6.2006 para comprender esto.

(4) Voto ministro Rosatti en CS, “Edenor S.A. y otro c/ Bue-

nos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20/09/2022, TR LALEY AR/JUR/130408/2022.

(5) CS, “Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut y otros”, 17/04/2007, TR LALEY AR/JUR/492/2007, voto de los ministros Lorenzetti, Fayt y Petracchi.

ABELEDOPERROT

Información confiable
que avala sus argumentos.

DERECHO DE AGUAS

ESTUDIO SOBRE EL USO, PRESERVACIÓN Y DOMINIO DE LAS AGUAS PÚBLICAS

SEGUNDA EDICIÓN ACTUALIZADA

Autor: **Liber Martín**



2022



1 Tomo
disponibles en
papel y eBook
(con un anexo
exclusivo para
esta versión).

La segunda edición actualizada de este trabajo se justifica en la necesidad de reformular y actualizar parte de su contenido en función de las grandes transformaciones y novedades operadas a nivel teórico, legislativo, jurisprudencial y doctrinario sobre aguas y ambiente.

Esta nueva publicación presenta, además, por primera vez, la base sustancial positiva del derecho de aguas vigente y completa que se encuentra más en la legislación de aguas provincial que en las disposiciones del Código Civil y Comercial de 2015 relativas a las aguas.

Adquirí la obra llamando al
0810-266-4444 o ingresando en
www.tienda.thomsonreuters.com.ar

 **THOMSON REUTERS®**



Seguí nuestra página
de  **LinkedIn** con contenido
específico para abogados.

ThomsonReutersLaLey 
@TRLaLey 
ThomsonReutersLatam 
ThomsonReutersLatam 

nado bloque federal de presupuestos mínimos de protección ambiental. Ese bloque en términos de conjunto o estructura se conforma de diversas fuentes y jerarquías, que disponen relaciones de intercambio entre sí, pero que hacia afuera irradian el mismo efecto: la complementariedad (6). La no adecuación de la norma local sobre la básica nacional provoca la nulidad de la primera conforme doctrina de la Corte federal expresada en autos “Martínez”, al analizar una declaración de impacto ambiental condicionada emitida por una provincia a la luz del PMPA del art. 12.

Otra consecuencia derivada de esta característica es el control de complementariedad, que tiene por objeto desaplicar, anular, declarar la inconstitucionalidad de

las normas locales (provinciales, de CABA o municipales) que, perforando los presupuestos mínimos, violan el mandato de complementariedad dispuesto por el tercer párrafo del art. 41 CN (7).

VI. El bien jurídico

El bien jurídico es aquella realidad valorada socialmente por su vinculación con la persona y su desarrollo (8). Desde el art. 1º la LGA presenta al bien jurídico ambiental, vinculado al desarrollo sostenible. Este ambiente se presenta como bien colectivo (art. 30) que remite al art. 43 CN donde se nomina la categoría “derechos de incidencia colectiva”. Y consolidado esto en otros arts. 16, 19, 32, 33.2. En cuanto a la extensión del concep-

las diversas anomalías normativas en la complementariedad mediante un sistema similar.

(8) Von HIRSCH, Andrew, “El concepto de bien jurídico y el principio de daño”, en (VV.AA.) HEFENDEHL Roland, *La teoría del bien jurídico*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2007, ps. 37/52, MUÑOZ CONDE, “Teoría general del delito”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 64.

(9) Para revisar un trabajo de excelencia sobre este punto se puede consultar JORDANO FRAGA, Jesús, “Desarrollo sostenible: el reto del derecho ambiental”, en *Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 38-

to la ley adopta (en consonancia con el art. 41.2 CN) una *noción amplia* inclusiva de los “recursos naturales”, “patrimonio natural y cultural”. Ello se refleja en varios pasajes relacionados a “recursos ambientales”, tanto naturales como culturales: arts. 2.a, 2.h, 10, 18, 27.

VII. Ley adjetiva: la omisión a los derechos

El derecho al ambiente es un derecho humano fundamental. Esto ha motivado la reciente resolución A/RES/76/300 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 de julio de 2022. En nuestro país el art. 41 CN ya lo había reglado en 1994. Pero en esto la LGA —es interesante notar— omite mencionar la prerrogativa. En realidad, menciona muy pocos derechos. Solo el derecho a opinar (art. 19); el derecho a intervenir como terceros en los procesos ambientales a los legitimados “tardíos” “remolones” (art. 30.2); el derecho de repetición en la *responsabilidad solidaria grupal* (art. 31); el derecho de impugnación a los *dictámenes del Estado* transformados en pericia (art. 33). Podríamos agregar el derecho de acceso a la información que se infiere del segundo párrafo del art. 16. La relativa baja mención de derechos tendría una explicación: estamos ante una *ley de rudimentos*, de *herramientas estratégicas*, que construye un *sistema de gestión*, sin pretensión de programar contenidos. Excepto en los arts. 2º (políticas), 4º (principios), 10 (componentes del ordenamiento ambiental del territorio), y en el anexo II, los aspectos *sustantivos* brillan por su ausencia. Por este motivo, no llama la atención la omisión del *derecho al ambiente*.

VIII. Ley de gestión: instrumental y de coordinación

Tal como lo reza el art. 1º estamos ante una *ley de gestión*. Por este motivo podemos considerar a la LGA como “ley instrumental”, “de coordinación”. Esta posee en su mayor parte normas *adjetivas*. Sus contenidos *sustantivos* son minoritarios. El lector desprevenido no encontrará en ella las palabras “agua”, “aire”, “suelo”, “flora”, “fauna”, “bosques”, “animales”, “residuos”, “cambio climático”. Solo dos: “diversidad biológica” (arts. 1 y 2.f) “contaminación” (arts. 2.k y 7). La LGA es *instrumental*.

En esa lógica, algunas normas crean instrumentos (el art. 8º LGA es un ejemplo de esto); otras disponen sus contenidos (arts. 11, 12, 13 para EIA por ejemplo), es decir, las pautas básicas que gobernarán el modo de ejercitarlo. Finalmente, sí emergen aspectos *sustantivos* en el segmento de los *principios* para su ejercicio, pero siempre con el objetivo de materializar la *coordinación*. Es una ley de *rudimentos generales*, dirigidos a normas que posteriormente los adapten y utilicen en los sistemas específicos que sí se referirán a aspectos *sustantivos*. El legislador sabía que si no “limpiaba” las herramientas, les impedía su adaptación sectorial. En esto la técnica de la LGA es contundente.

IX. Ley para el desarrollo sostenible

Respecto al ámbito de aplicación, el citado art. 1º refiere a la necesidad de adoptar

una “gestión sustentable y adecuada”, para cerrar con el macro objetivo: “implementación del desarrollo sustentable”. Estamos ante la Ley del Desarrollo Sostenible de la Argentina, que va más allá de la protección del ambiente.

El *desarrollo sostenible* se desperdiga en varios pasajes. Emerge la noción del inc. d) y h) del art. 2º. Otras normas repasan el modelo: el art. 6º al identificar los PMPA; entre los instrumentos del régimen económico del art. 8.6, el ordenamiento ambiental del territorio, art. 10; y el art. 23 como objetivo del Sistema Federal Ambiental. Entre los principios del art. 4º se incluyen dos umbilicalmente vinculados al *desarrollo sostenible*: *equidad intergeneracional* y *sustentabilidad*.

Inscribir la LGA en el marco del desarrollo sostenible es dotarla de una *alcurnia especial*, pues viene a cumplir un *mandato constitucional holístico*. Ello también implica un *techo* en la *protección del ambiente*, un *límite*, pues, como explica el informe Brundtland de 1987, *este modelo combina aspectos económicos, sociales y ambientales*. Los *confines del derecho al ambiente* están dados por esa *superestructura* que obliga a *armonizar dicho vector con el económico y el social (9)*. La Corte Argentina ha desarrollado el tema y nos remitimos al comentario que hemos hecho de las causas “Coihue” y “Apen Aike” (10), donde además citamos el contexto de tal rodeo [esto se compone también de las resoluciones en “Telefónica Móviles” (11) y “Minas San Jorge” (12)]. El programa constitucional de 1994 obliga a la armonización entre protección del ambiente, propiedad privada, ejercicio de la empresa (13).

X. Ley de hermenéutica ambiental

Según el art. 3º la LGA en una ley que sirve para “interpretar” y “aplicar” “la legislación específica sobre la materia”. Estamos ante una nueva función: la LGA es una suerte de “manual de hermenéutica ambiental”.

La *hermenéutica jurídica* es la disciplina científica que tiene por objeto el estudio y la sistematización de los principios y métodos interpretativos. En materia ambiental la interpretación reviste capital trascendencia, pues el material que se utiliza recibe aportes desde diversos *micro-sistemas*, algunos *externos* (aguas, recursos naturales, agrario; civil, penal, administrativo) e *internos* (derecho ambiental internacional, nacional, provincial, municipal). Temporalmente las capas de regulación complejizan la estructura.

La metodología de *interpretación ambiental* resulta central para la consecución de los objetivos de la materia. Por este motivo la LGA es un compendio de rudimentos para la interpretación: principios (art. 4º), supletoriedad (art. 3º), integración (art. 5º), objetivos (arts. 1º y 2º).

XI. Ley de orden público

El artículo 3º dispone que la LGA es “de orden público”. El derecho ambiental es esencialmente público, aunque con retar-

(6) Ver el desarrollo de la idea en ESAIN, José Alberto, “El Acuerdo de Escazú como superpresupuesto mínimo en el sistema de fuentes del derecho ambiental argentino”, LA LEY 11/04/2022, 3.

(7) Ver al respecto ESAIN, José Alberto, “Ley 25675 general del ambiente...”, ob. cit., ps. 455/458; y ESAIN, José Alberto, “El control de complementariedad en materia ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales”, LA LEY 04/10/2017, 3. En doctrina argentina, FALBO, Aníbal J., “Derecho ambiental”, Librería Editora Platense, La Plata, 2009, p. 97 y ss., resuelve

39, Diciembre 2021 (disponible en <https://huespedes.cica.es/gimadus/> en 4/4/2022).

(10) CS, “Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios” y CSJ 2511/2005 (41-A)/CS1 ORIGINAL “Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” ambos con sentencia del 18/11/2021. Ver ESAIN, José Alberto, “La Corte y los confines del derecho ambiental”, LA LEY 09/03/2022, 6.

(11) CS, “Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, 02/07/2019, TR LALEY AR/JUR/20503/2019.

(12) CS, “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ acción de inconstitucionalidad”, 28/10/2021, TR LALEY AR/JUR/170314/2021.

(13) LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Propiedad versus biodiversidad (perplejidades ante la doctrina argentina sobre la Península de Magallanes)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 52, mayo agosto 2022, ps. 13-42.

zos del derecho privado; es *bifronte*, como alerta Cafferatta (14), y, según nosotros, con un rostro más grande que el de matriz privada. Incluso en los casos de instituciones del derecho privado, se las toma para traducirlas y fraguarlas con objetivos públicos. Basta verificar el rosario de aspectos enumerados en el art. 2º LGA, para comprender que la materia es esencialmente pública.

Néstor Cafferatta recuerda que muchas normas sectoriales —nuevas o viejas— se autodefinen como de orden público [art. 26 ley 25.670 de PCBS; art. 38, ley 25.916 de residuos domiciliarios; art. 66, ley 24.051 de Residuos Peligrosos (15)]. Los contenidos de la ley marco son ineludibles para la voluntad de los particulares, pues básicamente expresan el ejercicio del poder de policía ambiental para regularizar el derecho de propiedad (conf. arts. 14 y 240 CCyC).

XII. Ley con vocación de fundamentalidad

El principio de fundamentalidad exige que los textos normativos solo se aboquen a disponer lo indispensable para la organización, estructuración y actuación de determinados sistemas normativos, previendo el posterior desarrollo en normas específicas. Como explica Néstor Sagüés —en referencia a la Constitución, pero aplicable aquí— “sin abarcar contenidos detallados, pues ello le provocaría vetustez inmediata” (16). Al operar con la LGA se debe considerar este aspecto, pues ella viene a

governar desde el centro de la estructura ambiental a todas las leyes sectoriales y por este motivo tiene vocación de futuridad.

El principio de fundamentalidad aplicado a la LGA implicará que sus normas se referirán a los aspectos neurálgicos de la disciplina. Esto, porque en los espacios que se piensan con mayor rigidez del sistema (la LGA con base en la supletoriedad tiene esta característica) se debe incluir solo los contenidos esenciales de derecho ambiental (17).

XIII. Ley de política ambiental

La LGA también es una ley de política ambiental, pues su art. 2º enumera una serie de objetivos y directrices al respecto. Esta norma importa la voluntad de disponer pautas expresas al respecto por el legislador, que compondrán la política ambiental nacional. En cada provincia se puede repetir esta técnica en sus leyes marco locales.

XIV. Ley de principios

La LGA también es una ley de principios. Muchos de ellos establecidos expresamente; otros de modo implícito. Es que desde esta noción casi todos sus artículos podrían utilizarse a modo de “coordinación del sistema”, como *concentración del núcleo básico sustantivo de la materia* y posterior *dispersión* en los sectores.

Los principios expuestos son estructurales y, emergen del capítulo “Principios de

la política ambiental”, que se compone de 11 “normados”: diez en el art. 4º y uno más en el art. 5º (principio de integración) (18). Los implícitos, para mencionar algunos son: acceso a la información ambiental (art. 16), participación (art. 19), educación ambiental (art. 14), autogestión (art. 26), acceso a la jurisdicción ambiental (art. 32) entre otros.

XV. Ley acuerdo federal

La LGA por la vía del art. 25 funciona como instrumento de ratificación de dos acuerdos intrafederales: el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires. Se trata de dos acuerdos de la década del ‘90 del siglo XX. Habían sido aprobados por varias provincias inmediatamente, pero al año 2002 aún no habían merecido la ratificación federal. Por este motivo el art. 25 resulta norma *federal instrumental*. Ella expresa la aprobación del Congreso, que habilita al Poder Ejecutivo a su ratificación y envío de representante al COFEMA. Desde el punto de vista político la norma tiene un enorme valor, al concluir un período en que estos dos instrumentos se mantuvieron en las sombras.

XVI. Conclusión

A veinte años de su sanción, la ley 25.675 sigue reservándose un lugar privilegiado

como elemento neurálgico del sistema de legalidad y gestión ambiental de la Argentina. Sus artículos se parecen a aquel personaje de Woody Allen, *Zelig*, que adoptaba varias personalidades según el lugar en donde actuaba. Ella reúne en sí misma la condición de derecho de presupuestos mínimos, de fondo, marco, instrumental, de coordinación, de hermenéutica, de orden público, constitucional, prevalente, instrumental federal.

Esto tiene una explicación: es la *ley para el desarrollo sostenible en la Argentina*, tarea ciclópea si las hay. El modelo obliga a una armonización entre los aspectos ambientales, sociales y económicos, integrando todos los niveles. Quizá hemos menospreciado el punto, pero es un desafío enorme. Como describe la frase inicial, la ley general debe actuar como el director que decide lo que hay dentro y fuera de pantalla, adaptando los contenidos exteriores al sistema, cuando considera que ellos deben ingresar. Estos veinte años nos dicen que la LGA ha estado a la altura del desafío con creces. Es sin dudas la mejor escrita de todas las normas nacionales, la que mejor ha sido pensada. Ha envejecido muy dignamente. Se muestra como esas obras monolíticas de Wilder, Wells, Polanski, Coppola, Hitchcock, Buñuel, Kubrick, Kurosawa y se ha convertido en un clásico del derecho ambiental argentino.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/3426/2022

(14) CAFFERATTA, Néstor (dir.), CAFFERATTA Néstor, LORENZETTI Pablo, RINALDI Gustavo, ZONIS Federico, “Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012.

(15) CAFFERATTA, Néstor A., “Orden público en

el derecho ambiental”, LA LEY 12/11/2015, 1. Sobre la influencia del concepto también ver LORENZETTI, Pablo, “Compatibilización entre la esfera pública y la privada y entre el ámbito colectivo y el individual, en el Código Civil y Comercial de la Nación”, SJA 2015/09/30-3.

(16) SAGÜÉS Néstor Pedro, “Teoría de la Constitución”, Astrea, Buenos Aires, 2004, ps. 91/97; o SAGÜÉS Néstor Pedro, “Los principios específicos del Derecho Constitucional”, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, Colombia, sin año.

(17) ESAIN, José Alberto, “El derecho ambiental constitucional argentino”, RDAMB 41, 1.

(18) Para su desarrollo se puede consultar nuestro comentario al artículo 4 en ESAIN, José Alberto, “Ley 25.675 general del ambiente...”, ob. cit.

Principio de integración en la ley 25.675



Néstor A. Cafferatta

Abogado (UBA). Titular de Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas (USAL). Profesor y Subdirector del Posgrado de Especialización en Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Facultad de Derecho (UBA). Secretario de Juicios Ambientales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Exfuncionario de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Director de la Revista de Derecho Ambiental (Ed. Abeledo Perrot).

SUMARIO: I. Introducción.— II. Deber de compatibilización.— III. Diálogo de fuentes.— IV. Principios de derecho ambiental.— V. Jurisprudencia ambiental.— VI. Principio de integración.

I. Introducción

El principio de integración cumple un rol gravitante en el régimen de la ley 25.675. La Corte Suprema de Justicia de la Nación lo ha destacado, cuando dijo en un pronunciamiento recaído en una cuestión de competencia que la propia normativa de referencia establece que la aplicación y la interpretación de la ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los principios, establecidos en el artículo 4º de la ley 25.675 General del Ambiente, que se deben integrar (artículo 5º), en todas las decisiones de carácter ambiental (1).

José Esain (2) explica que el principio de integración implica reconocer que muchas de las demás políticas sectoriales tienen repercusiones ambientales (que se levantan

como un factor retardatario de esta). Que dicho principio tiene como fuente el art. 130 R. 2 del Tratado de la CEE Comunidad Europea (Unión Europea). Asimismo, señala la Convención de Diversidad Biológica (ley 24.375), art. 6º, que ordena integrar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales. Este mismo autor, en su magnífica obra sobre la ley 25.675, sostiene que el principio de integración procura evitar la dispersión de la política ambiental entre las diversas autoridades sectoriales, lo que llevaría a la atomización de la política del desarrollo sostenible. Enseña que el art. 5º de la ley 25.675 pretende coordinar las funciones de diferentes áreas del Estado e incluso de diferentes niveles.

Considera el principio de integración como una de las columnas centrales de

cualquier dogmática que pretenda ordenar el derecho ambiental de modo estructural. Pero destaca que la disciplina sintetiza contenidos; no los agrupa (acumula), sino que produce un fenómeno de lectura de normas ajenas desde un enfoque nuevo. En ese sentido, recuerda que Raúl Brañes sostuvo que el Derecho Ambiental es una lectura distinta de esas normas, porque su enfoque es diverso al que asumen otras disciplinas. Concluye afirmando que la historia del derecho ambiental está signada por este proceso de síntesis de contenidos dispersos con enfoques propios; en otro orden doctrinario señala que el principio de integración tiene familiaridad con el principio de compatibilidad, que resulta aplicable en el derecho urbanístico.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, de 2012, en el

documento final de Río + 20, “El futuro que queremos”, manifiesta que el desarrollo sostenible tiene tres pilares inseparables: ambiental, económico y social. Esta triple dimensión se canaliza de manera efectiva a través de los principios de integración y de congruencia.

II. Deber de compatibilización

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa “Barrick” (3) dijo: “Mas también deben considerar que ese derecho individual debe ser armonizado con los derechos de incidencia colectiva (arts. 14 y 240 Código Civil y Comercial) para asegurar que el ejercicio de la industria lícita sea sustentable (arts. 1º, 2º y 4º de la Ley General del Ambiente 25.675)”.

El artículo 240 [regla de compatibilización, según la precisa denominación

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) CS, “Fernández, Miguel Ángel s/ infracción ley 24.051”, 22/08/2019, Fallos: 342:1327.

(2) ESAIN, José, “Ley 25675 General del Ambiente. Comentada. Concordada y Anotada”, Abeledo-Perrot,

2020, t. I, p. 422. “El principio de integración y regla de supletoriedad en derecho ambiental”, LA LEY, 2017-C, 847. “La Corte y el conflicto por laminaria en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental”, LA LEY,

2016-B, 415.

(3) CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917, LA LEY, 2019-D, 14, bajo comentarios de CATALANO, María-

na, “El fallo “Barrick” en clave constitucional”; FALBO, Aníbal, “La Corte nacional y la emersión ambiental de los recursos naturales”; y de ESAIN, José, “La Corte y la Ley de Glaciares bajo el escrutinio del control de complementariedad”.

de Pablo Lorenzetti (4) o regla de socialización, conforme lo señala Ricardo Lorenzetti (5), “es la columna vertebral del derecho ambiental en el Código Civil y Comercial”, pero no queremos dejar de destacar la enorme importancia que tiene en este Código, la novísima institución del abuso del derecho ambiental (eco-abuso), para seguir las enseñanzas del profesor Gonzalo C. Sozzo (6), que nos anuncia, de acuerdo con este mismo autor, el “giro ecológico” del derecho privado.

El abuso del derecho ha sido una de las grandes conquistas o avances del derecho, porque puso límites a un derecho de propiedad o dominio, absoluto, ilimitado, por el que el titular del bien podía actuar a su antojo, destruir, alterar de manera significativa los bienes de la naturaleza; era entonces “el Señor” absoluto, que explotaba con total libertad, incluso irracionalmente, la propiedad, sean estos objetos, animales, cosas, o inmuebles (7).

Pablo Lorenzetti (8) destaca que en el Código Civil y Comercial se trata un esquema interesante de armonización y compatibilización que nos incentivará a innovar en soluciones que lleven a alcanzar uno de los mayores desafíos en materia de bienes colectivos, cual es el de la efectiva implementación de la normativa protectoria.

Este mismo autor piensa que se logra un razonable balance entre todos los intereses, sin incurrir en arbitrariedad de ningún tipo, mediante los siguientes métodos o institutos, de armonización e interpretación, del sistema: a) control de constitucionalidad y convencionalidad (que se encarga de poner en diálogo lo público con lo privado y de regular bajo las máximas garantías a la libertad aquellas relaciones que así lo ameritan, mientras que, por otro lado, viabiliza el ingreso del orden público o de normativa imperativa para aquellos otros campos en los cuales es necesario una intervención mayor y diferenciada); b) diálogo de fuentes; y c) razonabilidad.

III. Diálogo de fuentes

El Código Civil y Comercial (9) sienta las bases del método de diálogo de fuentes, juicio de ponderación y razonabili-

dad, en el Título Preliminar de su articulado, y en lo que constituye la columna vertebral del derecho ambiental, en el derecho privado, el art. 240 (principio de socialización del ejercicio de los derechos individuales en relación a los derechos de incidencia colectiva, y la especial regla de compatibilización, y de no afectación de los ecosistemas, y ambiente), el art. 241, que reconoce la aplicación obligatoria de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental (leyes 25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.831, 25.916, 26.331, 26.562, 26.639, 26.815, 27.279, 27.250), que tiene como necesaria réplica en el microsistema de derecho ambiental, fundamentalmente en los principios de política ambiental, ley 25.675 General del Ambiente, congruencia, sustentabilidad, y solidaridad, y el principio de integración, arts. 4º y 5º de dicha ley marco (10).

El “diálogo de fuentes”, decía Mosset Iturraspe (11), alude a un intercambio normativo, a una relación de vinculación o influencia mutua o recíproca y aplicación conjunta. Es, en definitiva, una ruta de doble sentido, que va del micro al macrosistema y viceversa. Esa es la lógica del funcionamiento dialógico.

Este método de razonamiento, interpretación hermenéutica y aplicación de las normas, es reflejo de una lectura “horizontal” o “transversal” del derecho. Sirve para resolver de manera adecuada los casos “complejos” o “difíciles”, de base interdisciplinaria, en los que concurre convergentemente una multiplicidad de fuentes legales de resolución del conflicto, en un “estado de tensión” entre principios y valores competitivos.

El diálogo de fuentes constituye la base del juicio de ponderación que debe implementar el juez en los llamados “casos difíciles”, con una particularidad adicional: la coherencia se determina *ex post*, no *ex ante*. Es que el derecho ambiental tiene pretensiones de regulación continua (Lorenzetti); es una disciplina dinámica, susceptible a los hechos sobrevinientes o nuevos, por lo cual la verificación de coherencia de la decisión adoptada se mide por las consecuencias.

Exige del operador jurídico una labor sutil, reflexiva, de conjugación, armonía,

coordinación, compatibilización, de derechos, intereses, leyes (reglas), y de principios y valores en juego, para construir un juicio valorativo y de decisión, de aplicación simultánea, coordinada y de influencias recíprocas, de diversas fuentes de derecho.

Gonzalo Sozzo (12) enseña que el problema que capta el “diálogo de fuentes” es la fragmentación de la fuente legal. También señala que es “una teorización alternativa y superadora del dispositivo de antinomias del derecho moderno que se basaba en la idea de que una regla debe excluir a la otra, por razones temporales, de especificidad o de jerarquía”. Destaca de esta forma que es un método que se adapta a la realidad del aumento de espacios de producción normativa.

La tesis fue desarrollada originalmente por el profesor de la Universidad de Heidelberg, Erik Jayme en su curso de 1995 en la Academia de Derecho Internacional Privado de La Haya; siendo la profesora Claudia Lima Marques quien la introdujo en la doctrina del derecho privado del Brasil y América Latina. Es un método que se adapta a la realidad del aumento de los espacios de producción normativa propios del derecho de la “transición posmoderna”.

El diálogo de fuentes [que implica reconocer que hay influencias recíprocas y que existe aplicación conjunta de, al menos, dos normas en el mismo caso y en el mismo tiempo, según destaca la profesora Guillermina Zabalza (13)] presenta distintas tipologías: el diálogo sistemático de coherencia (aplicación simultánea de dos leyes, sirviendo de base conceptual una de ellas para la otra; el diálogo sistemático de complementariedad y subsidiariedad (aplicación coordinada de dos leyes, de complementación) y el diálogo de coordinación y adaptación sistemática (de influencias recíprocas sistémicas).

El diálogo de fuentes tiene base en el Título Preliminar del Código Civil y Comercial, la constitucionalización y humanización del derecho privado, el ascenso de los principios y valores jurídicos, el principio de buena fe, el abuso del derecho ambiental, el reconocimiento de los bienes colectivos (derechos de incidencia

colectiva), la regla de compatibilización del ejercicio de los derechos individuales o subjetivos en relación al ejercicio de los derechos colectivos [Pablo Lorenzetti (14)], de verificar su conformidad al microsistema especial integrado por normas ambientales nacionales, provinciales y municipales dictadas en interés público [Morales Lamberti (15)], y en lo que aquí interesa, en la necesidad de garantizar la no afectación del funcionamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas (que regula la relación hombre-naturaleza), y la exigencia de respeto de la normativa de los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Es que bajo este paradigma (del diálogo de fuentes) ya no podemos pensar los casos encuadrándolos en compartimientos estancos y subsumir los antecedentes fácticos en la norma especial que regula cada materia. Por el contrario, al construir la solución concreta para cada supuesto singular se nos impone fomentar el diálogo entre el sistema y los microsistemas, aplicando y adaptando normas, principios y valores jurídicos (Pablo Lorenzetti).

No olvidemos que el “orden público ambiental” (16), categoría a la cual pertenece de manera expresa la mayoría de las leyes de presupuesto mínimo ambiental, sobre el cual hemos realizado un amplio estudio, reviste una triple dimensión, imperativa, de protección y de coordinación

Morales Lamberti (17) señala que “de esta compleja ingeniería que estructura el sistema de fuentes del Código se evidencia una clara influencia del derecho ambiental como sistema de principios y normas especiales sobre el derecho general. Recíprocamente los ‘efectos horizontales de las garantías constitucionales’ y la reconstrucción de la coherencia del sistema de derechos humanos con el derecho privado que recepta el Código invitan a una relectura de las interacciones entre los derechos humanos y el medio ambiente a través del sistema interamericano de derechos humanos”.

IV. Principios de derecho ambiental

Los principios son normas jurídicas *prima facie* (18) en estado germinal, pero como toda norma jurídica tienen carácter vinculante. Prieto Sanchís (19) enseña que

(4) LORENZETTI, Pablo, “Código Civil y Comercial de la Nación: compatibilización entre la esfera pública y la privada y entre el ámbito colectivo y el individual”, JA 2015-3-3. LORENZETTI, Ricardo - LORENZETTI, Pablo, “Derecho Ambiental”, Rubinzal Culzoni, 2018.

(5) LORENZETTI, Ricardo, “Aspectos valorativos y principios preliminares del Anteproyecto de CCyC de la Nación”, LA LEY, 2012-C, 581. “Presentación de Código Civil y Comercial de la Nación”, Nuevo CCyC de la Nación, La Ley. *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado*, bajo la dirección de Ricardo LORENZETTI, t. I. Artículos 1º a 256, Rubinzal Culzoni, nov. 2014. “Entra en vigencia el Código Civil y Comercial de la Nación”, p. 2 en “La vigencia de un nuevo Código”, LA LEY 03/08/2015, 1. “Fundamentos de Derecho Privado. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina”, Ed. La Ley, 2016.

(6) SOZZO, Gonzalo C., “Derecho Privado Ambiental. El giro ecológico del Derecho Privado”, Rubinzal-Culzoni, 2019. “El eco-abuso de derecho cinco años después”. Instituto de Der. Civil. Facultad de Cs. Jur. y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. El giro ecológico del abuso del derecho, RDA, 51-1, sept. 2017

(7) PERETTI, Enrique, “Ambiente y propiedad”, Rubinzal Culzoni, 2014.

(8) LORENZETTI, Pablo, “Compatibilización entre la esfera pública y la privada y entre el ámbito colectivo y el individual, en el Código Civil y Comercial de la Nación”, SJA 30/09/2015, 3, TR LALEY AR/DOC/5299/2015

(9) CAFFERATTA, Néstor A., “Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación”, Sup. Es-

pecial Nuevo Código Civil y Comercial, 2014, nov., 273. “Significado de la reforma. Comentario a los artículos 240- 241 del CCyC”, ps. 794-803, del Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado, bajo la dirección de Ricardo LORENZETTI, t. I. Artículos 1º a 256. Rubinzal Culzoni Editores, Noviembre 2014. “El derecho ambiental en el Código Civil y Comercial sancionado”, RDAMB 40, 1. “La cuestión ambiental en el Código Civil y Comercial”, RCyS, 2015-IV, 304. “Orden Público Ambiental en el Código Civil y Comercial”, LA LEY 12/11/2015, 1. “Camino de sirga- Artículo 1974 (a la luz del CCyC)”, RDAMB 44, 1. “La responsabilidad civil por daño ambiental en el CCyC argentino”, RDAMB 46, 23; Importancia del título preliminar del Código Civil y Comercial en la defensa del ambiente, p. 11, Temas de Derecho Civil Persona y Patrimonio, Colección Compendio Jurídico, Erreius, nov. de 2016; “Responsabilidad por daños ambientales en el Código Civil y Comercial”, p. 45 en *Revista de Derecho de Daños*, 2017-2, “Responsabilidad objetiva- II”, Rubinzal Culzoni, 2017. “Principios y valores ambientales en el derecho privado”, RDAMB 50, 1.

(10) CAFFERATTA Néstor, “Del diálogo de fuentes como método de aplicación del Derecho Ambiental”, TR LALEY AR/DOC/2548/2020. “Diálogo de fuentes en el Derecho Ambiental”. LORENZETTI, Pablo, “Consumo y ambiente. Diálogos microsistémicos”, RDAMB 39, 9. SOZZO, Gonzalo C., “El diálogo de fuentes en el derecho del consumidor argentino”, *Revista de Derecho de Daños*, Rubinzal Culzoni, t. 2016-1 *Consumidores*. El diálogo de fuentes es una construcción,

absolutamente imprescindible para la expansión de la especialidad jurídica ambiental, portadora del “paradigma ambiental” (Lorenzetti), que según este mismo autor, el derecho ambiental es una novísima disciplina, “herética, mutante, descodificante”, de los derechos individuales o subjetivos, porque recurriendo asimismo, a calificada doctrina, podemos decir que es insurgente (Benjamín) o revolucionario (Ramón Martín Mateo).

(11) MOSETT ITURRASPE, Jorge, “Del ‘micro’ al ‘macro’ sistema y viceversa. El diálogo de las fuentes”. Tomo 2009. Vol. 1. “Consumidores”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Rubinzal Culzoni Editores.

(12) SOZZO, Gonzalo, “El diálogo de fuentes en el derecho del consumidor argentino”, t. 2016-1, *Consumidores*. *Revista de Derecho de Daños*, Rubinzal Culzoni.

(13) ZABALSA, Guillermina, “El diálogo de fuentes como expresión del desafío de la complejidad. Algunos aspectos en torno a la toma de decisiones terapéuticas”, RDF 81, 273.

(14) LORENZETTI, Pablo, “Compatibilización entre la esfera pública y la privada y entre el ámbito colectivo y el individual, en el Código Civil y Comercial de la Nación”, SJA 30/09/2015, 3, TR LALEY AR/DOC/5299/2015.

(15) MORALES LAMBERTI, Alicia, “Los derechos humanos en el Código Civil y Comercial, como fuentes de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental”, RDAMB 43, 139.

(16) BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, “Orden Pú-

blico Ambiental”, LA LEY, 1995-E, 916.- CANO, Guillermo J., “El Orden Público Ambiental”, LA LEY, 1979-A, 224. FALBO, Anibal J., “El orden público ambiental: la Constitución Nacional ilumina un nuevo y diferente orden público”, RDAMB 40, 191. Para ampliar: “El orden público ambiental en el amparo urbano-ambiental”, RDAMB 50, 101. TR LALEY AR/DOC/3592/2017. “El ambiente es indisponible”, p. 202, *Revista de Derecho Ambiental* N° 12, octubre/ Diciembre de 2007, Lexis Nexis. MORALES LAMBERTI, Alicia, “Cuestiones de orden público ambiental, con especial referencia al proceso ambiental”, RDAMB 15, 272. Asimismo, “La actuación del Ministerio Público Fiscal en procesos ambientales no penales: ¿defensa del orden público ambiental o intervención meramente decorativa?”, RDA 36-249, Octubre/ Diciembre 2013. SPOTA, Alberto, “El proceso civil frente al nuevo derecho ambiental de orden público”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 0, nov. 2004, p. 97, Lexis Nexis.

(17) MORALES LAMBERTI, Alicia, “Los derechos humanos en el Código Civil y Comercial, como fuentes de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental”, RDAMB 43, 139.

(18) ALEXY, Robert, “Teoría de los derechos fundamentales”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, 2ª ed., cap. 3º, “La estructura de las normas de derecho fundamental”, p. 63-85.

(19) PRIETO SANCHÍS, Luis, “El constitucionalismo de los derechos”, Trotta, 2013, p. 44.

los principios pueden ser relevantes en muchos casos, pero justamente, por concurrir con otras normas en sentido contrario, pueden en definitiva triunfar o resultar derrotadas. Joseph Esser (20), por su lado, encuentra en los principios de derecho, razones, criterios o justificaciones de una directiva del obrar humano ante una situación determinada.

Ronald Dworkin (21) llama *principio* a un estándar que ha de ser observado, porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. Por ello se dice que los principios poseen una estructura abierta y flexible (22); no obstante lo cual también se afirma que los principios tienen una dimensión que falta en las normas: la dimensión del “peso” o importancia (23).

Robert Alexy concibe a los principios como mandatos de optimización (24); y sostiene que el punto decisivo entre *reglas* y *principios* es que estos últimos son normas que ordenan que algo “sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”.

Añade que “los principios son mandatos de optimización, mientras que las reglas son mandatos definitivos. En tanto mandatos de optimización, los principios son normas que ordenan algo que sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. Esto significa que pueden ser satisfechos en grados diferentes y que la medida ordenada de su satisfacción depende no solo de las posibilidades fácticas, sino jurídicas. Que están determinadas no solo por reglas, sino también por principios opuestos. Esto último implica que los principios son susceptibles de ponderación y, además, la necesitan”.

Alexy expresa que la *ponderación* es la forma de aplicación del derecho que caracteriza a los principios. En cambio, las reglas son normas que siempre son satisfechas o no lo son. Si una regla vale y es aplicable, entonces está ordenando hacer exactamente lo que ella exige; nada más ni nada menos. En ese sentido las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y jurídicamente posible. Su aplicación es una cuestión de todo o nada. La subsunción es la forma de aplicación del derecho reglado, la ponderación es la forma de aplicación de los principios.

Por último, señala que la distinción entre reglas y principios se muestra con mayor claridad en las colisiones entre principios y los conflictos entre reglas. Un conflicto entre dos reglas solo puede ser solucionado, si se introduce una cláusula de excepción a una de las reglas o si se declara la invalidez de una de ellas. Este es el ámbito principal de aplicación de las reglas de colisión como aquellas que prescriben: *lex posterior derogat legi priori* (ley posterior deroga a la ley anterior), *lex superior derogat legi inferiori* (ley superior deroga a la ley inferior) y “el derecho federal prima sobre el derecho de los estados federados”. Destaca que un conflicto entre reglas se soluciona desde la dimensión de la validez.

Las colisiones entre principios, sostiene este autor, deben resolverse de una forma totalmente diversa. Más bien, el tribunal debe resolver esta colisión, estableciendo una precedencia entre los dos principios relevantes, condicionada a las circunstancias del caso concreto. Resolver un caso mediante la ponderación significa decidirlo por medio de una regla, teniendo en cuenta los principios que juegan en sentido contrario. La teoría de los principios se expresa en forma de la tesis de la optimización, lo que implica el principio de proporcionalidad.

El juicio de ponderación lleva al intérprete a identificar campos de tensión, buscar la alternativa más económica y buscar el punto óptimo de equilibrio. Conlleva la necesidad de ponderar valores en juego. Cumplir con el principio aplicable en forma prevalente o preponderante, sin que ello implique sacrificar o afectar otros principios en juego, pues se trata de bienes y valores equivalentes, que se complementan, en los que no existe una competencia excluyente o agresiva. En todo caso, se pregunta ¿qué se da? ¿qué se saca?, es decir, se restringe o limita el campo de acción de uno en favor del otro, pero de ninguna manera se lo aniquila o deniega; se trata de lograr la mayor satisfacción posible.

Para Gustavo Zagrebelsky (25) “los principios y las reglas orientan las acciones y las decisiones en circunstancias precisas, pero cambiando las características de la orientación que se deriva de ellas”. Las reglas, tienen valor dentro de la lógica del “o-todo-o-nada”: son obligatorias en el sentido de que se respetan íntegramente o se violan también íntegramente, dado que los hechos previstos en ellas deben derivarse consecuencias asimismo predeterminadas. Prosigue expresando que “Los principios actúan de una forma diferente. No indican las consecuencias jurídicas que se siguen necesariamente cuando se dan las condiciones previstas. En cuanto axiomas del orden jurídico, proporcionan un argumento que, en los casos en los que se puede invocar el principio, presiona en una dirección, pero sin indicar qué acción o decisión específicas son necesarias en el caso concreto”. Más adelante precisa que son normas de acción y de juicio, y constituyen un paliativo de la alternativa *o todo o nada*, sirviendo además, para flexibilizar el sistema normativo.

Añade que “puede decirse que tanto los principios como las reglas son normas, en cuanto fijan una orientación para la acción o para el juicio, pero son normas de distinta naturaleza, porque, a diferencia de las reglas, los principios son normas sin una situación típica normativa predeterminada y de prescripción genérica”.

La diferencia entre reglas y principios se muestra con gran claridad en el conflicto de reglas y en las colisiones de principios. Se habla entonces de *antinomía* (para la colisión de reglas, que se excluyen entre sí) y de “situación de tensión”, en el caso de colisión de principios, en virtud de la cual, señala Alexy, el principio que tiene precedencia restringe las posibilidades jurídicas de la satisfacción del principio desplazado (26)

co, 2014, 2ª ed., p. 118.

(24) ALEXY, Robert, “El concepto y la validez del derecho”, traducido del alemán por Jorge M. Ceña, p. 75, p. 162. Gedisa, Barcelona 1997. Teoría de la argumentación jurídica”, Palestra, 2007, p. 458. Teoría de los derechos fundamentales”, versión castellana de GARCÍA DE ENTERRÍA, Ernesto, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 86. ALEXY, Robert, “Sobre la estructura de los principios jurídicos” en *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Universidad Externado de Colombia

(20) ESSER, Joseph, “Principio y norma en la elaboración jurisprudencia del Derecho Privado”, Bosch, Barcelona, 1961, p. 57.

(21) DWORKIN, Ronald, “Los derechos en serio”, traducido del inglés por Marta Guastavino, Ariel, Barcelona, 1989, p. 72 y ss.

(22) CIANCIARDO, Juan, “La Corte Suprema y el constitucionalismo de principios”, ED 182-693.

(23) DWORKIN, R., “¿Es el derecho un sistema de normas?” en obra colectiva *La Filosofía del derecho*, Breviarios de Fondo de la Cultura Económica, DF Méxi-

THOMSON REUTERS

LA LEY™

Información confiable
que avala sus argumentos.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

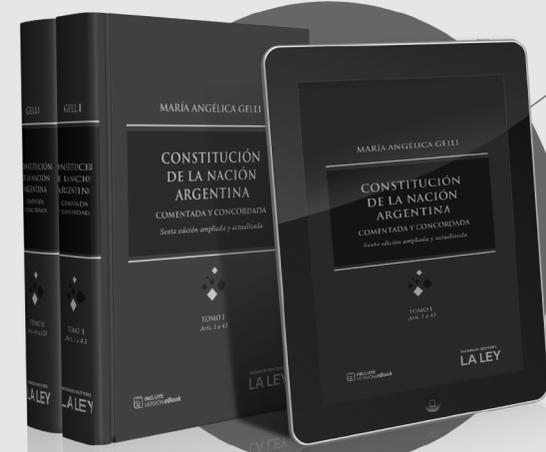
COMENTADA Y CONCORDADA

Sexta edición ampliada y actualizada

Autora: **María Angélica Gelli**



2022



Incluye un **anexo exclusivo** en su versión eBook.

2 Tomos disponibles en papel y eBook.

A más de veinte años de su primera edición, el lector podrá encontrar en esta sexta edición actualizada, comentarios de la autora a los fallos más relevantes en materia constitucional desde comienzos de 2018 hasta finales de abril de 2022.

Esta obra es un recorrido de las instituciones constitucionales, los derechos, garantías y deberes. Incorpora citas de jurisprudencia a cada artículo, especialmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



Obtené más información sobre la obra escaneando el código QR

THOMSON REUTERS®

ThomsonReutersLaLey 

@TRLaLey 

Thomson Reuters Argentina | LEGAL 

Thomsonreuters_ar 

Eduardo García de Enterría (27) resalta que “tienen a la vez los principios generales, así entendidos, una capacidad heurística (para resolver problemas interpretativos de las leyes y de los simples actos en vista de una solución), ‘inventiva’ (para organizar o descubrir combinaciones nuevas), ‘organizativa’ (para ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica); son ellos los que prestan a esta su característica dinámica, su innovación y su evolución incesantes”.

Enrique Bianchi y Héctor Pedro Iribarne (28), nos recuerdan que Eduardo García de Enterría los ha llamado: “órganos respiratorios del derecho”. Y que el mismo Esser los denomina “ventanas” del ordenamien-

to, expresión que gráficamente expresa su función de apertura.

Rodolfo Vigo (29) dice que “a pesar de la multiplicidad de concepciones y la ambigüedad del término, los principios son muy usados por el juez para resolver, por el legislador para legislar, por el jurista para pensar y fundar y por el operador para actuar”.

Morand Deviller (30) sostiene que ninguna ley de orientación deja de mencionar los “grandes principios”, “principios fundamentales de ley”, “principios generales del derecho”, “reglas con valor constitucional”, “exigencias fundamentales” o “principios elementales del derecho”. El ambiente no escapa a esta pa-

Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho N° 28, 2003, ps. 93-103.

(25) ZAGREBELSKI, Gustavo, “La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional”, Trotta, 2014, ps. 76-186.

(26) ALEXY, Robert, “El concepto y la validez del derecho”, Gedisa, 2008, p. 164.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo”, N° 40, *Revista de Administración Pública*, Madrid, p. 194.

(28) BIANCHI, Enrique P. - IRIBARNE, Héctor P., “El principio general de la buena fe y la doctrina ‘Venire contra factum proprium non valet’”, ED, 08/11/1983.

(29) VIGO, Rodolfo, “Los principios generales del Derecho”, JA 1986-III-868.

(30) MORAND DEVILLER, Jacqueline, “Los Grandes Principios del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo” en *Estudios*, p. 483, traducida por la Dra. Kemelmajer de Carlucci, Aída.

sión, contribuyendo sólidamente a esta actividad creadora. ¿Por qué, pregunta, renunciar a utilizar estas pociones mágicas?”

Los principios son portadores de valores.

La Ley General del Ambiente (ley 25.675) contiene los fines o metas de la especialidad o valores jurídicos (art. 2º) y principios jurídicos (arts. 4º y 5º), que constituyen la base misma de esta novísima disciplina jurídica.

La tutela del ambiente requiere decisiones complejas en el plano de los valores jurídicos.

En ese sentido, cabe destacar que el art. 1º (Fuentes y Aplicación del Código Civil y Comercial) establece como regla que la interpretación “debe ser conforme con la Constitución Nacional” (fórmula del derecho privado constitucional). Aunque sabido, se recuerda especialmente, que a partir de la reforma de 1994, el derecho ambiental es un derecho constitucional. De manera que la *autoridad de aplicación* de la norma (la administración o el juez) deberá ponderar el juicio, a luz de las reglas y los principios constitucionales de derecho ambiental. Además, el art. 2º (Interpretación del Código Civil y Comercial) dispone que “la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta los principios y los valores jurídicos”.

La ley 25.675 contiene principios de interpretación y aplicación de la normativa y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental que, en general, son identificados o reconocidos por la doctrina del derecho ambiental (ver arts. 3º, 4º y 5º). Esa misma ley es la que establece claramente, en el art. 2º, los valores jurídicos ambientales.

Ello, sumado a lo dispuesto en los arts. 14 (abuso del derecho en su versión colectiva), 240 (derechos individuales y de incidencia colectiva) y 241 (normas de presupuestos mínimos) de esta misma ley 26.994 (Código Civil y Comercial de la Nación), introduce el derecho ambiental en el derecho privado, que regula la vida civil y comercial del país. La sociabilidad en el ejercicio de los derechos individuales es contraria a su ejercicio ilimitado, los que deberán articularse con el ejercicio de los derechos de incidencia colectiva (en especial, el derecho ambiental), lo que pretende hacer realidad el orden público ambiental, basado en la idea de *coordinación* (31).

Ricardo Guastini pone el acento en el fenómeno de *irradiación de los principios* (32): “Más técnicamente esto suele llamarse el efecto impregnación o irradiación: los valores, principios y derechos fundamentales desbordan el marco constitucional e inundan, invaden o saturan el sistema jurídico en su conjunto, de manera que en puridad desaparecen las rígidas fronteras entre cuestiones constitucionales y cuestiones legales; ley y Constitución comparten el mismo campo de juego y es preciso abandonar una concepción topográfica que idealmente dividía el mundo jurídico en dos esferas escindidas, la esfera de lo que

el legislador podía decidir libérrimamente y la esfera de lo que no podía decidir en absoluto” (Prieto Sanchís). Ese efecto de irradiación es identificado por Robert Alexy (33). De esa manera, se concluye, ese efecto que irradian los principios influye en la interpretación en sede judicial o administrativa sobre el contenido y alcance de los derechos.

Se pone de resalto que el art. 2º, del Código Civil y Comercial, establece que en materia de interpretación “La ley debe ser interpretados teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”.

Esta regla representa una contribución para la tutela adecuada del ambiente. El régimen hermenéutico jurídico del art. 2º del texto del Cód. Civ. y Com. relaciona ineludiblemente la norma codificada con la Constitución, tratados internacionales, leyes, jurisprudencia, y los usos.

Por último, introduce de manera expresa la necesidad de que el operador jurídico desarrolle un análisis sistémico, completo (de modo coherente), de todo el ordenamiento; tenga en cuenta “las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos” —el derecho ambiental está íntimamente ligado a los derechos humanos o fundamentales del hombre, como la salud, la calidad de vida, la vivienda—, los principios y los valores jurídicos. El derecho ambiental tiene principios propios, consagrados en los arts. 4º y 5º de la ley 25.675 General del Ambiente y presenta como anclaje de determinación los bienes y valores colectivos.

De lo expuesto surge que el “diálogo de fuentes” que se impone al operador jurídico (en especial, al juez) como una de las características salientes del Título Preliminar del Código Civil y Comercial constituye una fortaleza del derecho ambiental, en ámbitos del derecho privado. El llamado “Diálogo de Fuentes” implica la necesidad de armonizar o coordinar, mediante la prioridad conceptual, basada en principios.

Uno de los primeros problemas que encuentra el operador jurídico, cada vez que le toca resolver un caso ambiental, es la pluralidad de fuentes, que lo conduce a la implementación de un diálogo entre ellas. Se trata entonces de construir una decisión razonablemente fundada. Un nuevo modelo de decisión judicial, basada en textos conjugados.

Lorenzetti explica que “En el Código derogado, los principios tenían un carácter preferentemente supletorio; ahora tienen, además, una función de integración y control axiológico. Los principios son normas abiertas, indeterminadas, que obligan a cumplir un mandato en la mayor medida posible y compatible con otros principios competitivos; por eso se dice que son mandatos de optimización; en su aplicación se busca el nivel óptimo mediante un juicio de ponderación. Ponderar es establecer

comparaciones, establecer el peso de cada uno y aplicar el mayor en el caso concreto” (34).

Los principios, son normas jurídicas *prima facie*, presentan razones, marcan una dirección y constituyen un modelo de adjudicación frente a la escasez de bienes o recursos (35).

Emilio Betti (36) decía que “*principios* designa cualquier cosa que se contrapone a conceptualmente a acabamiento”, “es el pensamiento, la idea germinal, el criterio de valoración que la norma actúa poniéndola en obra, mediante una específica formulación”.

Reiteramos la importancia de base que tienen para la materia los principios de derecho ambiental (37). La especialidad es un derecho *in fieri* o en formación, que presenta por su lozanía o juventud cierto grado de inmadurez o lagunas legales, que deben ser llenadas con principios de derecho, entre los cuales se destacan conforme el art. 4º de la ley 25.675 General del Ambiente, los principios de congruencia, de integración, progresividad, preventivo (énfasis preventivo), precautorio, de sustentabilidad, de equidad intergeneracional, y de responsabilidad.

Antonio H. Benjamín (38) enseña que “las disciplinas modernas aparecen y se afirman sobre una estructura triple. Primero, es necesario establecer ciertos objetivos que se pretenden alcanzar. En segundo lugar, cabe estructurar principios jurídicos, encargados de dar sustento dogmático (constitucional y legal) a la disciplina. Tercero, se impone diseñar un conjunto de instrumentos, destinados a viabilizar, en el campo real de los conflictos humanos, esos objetivos y principios. Sin embargo, relacionándose entre sí, objetivos, principios e instrumentos ambientales no se confunden.

Es preciso, pues, cuidado para no tomar uno por el otro. Dicho de modo simple y directo, una disciplina funcional, como es el derecho ambiental, establece instrumentos, basados en principios, para alcanzar los objetivos que la orientan. Ni más ni menos”.

V. Jurisprudencia ambiental

La Corte ha señalado que estos principios, de prevención, precautorio, de progresividad, de responsabilidad y de solidaridad —según lo dispone el art. 4º de la ley 25.675— imponen que no deban ser mecánicamente trasladadas, ni con consideraciones meramente superficiales, los principios y reglas propios del derecho patrimonial individual para el examen y subsunción de este tipo de pretensiones que alcanzan al medio ambiente como bien indivisible (39).

Asimismo, según voto concurrente del juez Lorenzetti, puso de manifiesto, en un resonante caso, que en el campo ambiental no se admite se puedan dictar regulaciones lesivas del ambiente, violando el principio de *no regresión* o los presupuestos mínimos establecidos en

la legislación federal, y que no lo pueden hacer, porque sus disposiciones deben ser armonizadas con la Ley General del Ambiente (40).

En este sentido, este tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el notable precedente “Salas, Dino, (Fallos: 332:663). Allí, estableció que “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 manifiestan. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo debe actuar precautoriamente y obtener en lo previo la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios.

Que 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, más bien, por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo, de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras (41).

Luego recordó que el principio precautorio es un principio jurídico del derecho sustantivo. De tal modo, una vez que se acredita el daño grave o irreversible, el principio obliga a actuar aun cuando exista una ausencia de información o certeza científica, debiéndose efectuar un juicio de ponderación con otros principios y valores en juego.

El principio es una guía de conducta (42).

Que al omitir toda referencia a la prueba aludida, la Cámara no realizó un balance provisorio entre la perspectiva de la ocurrencia de un daño grave e irreversible y el costo de acreditar el cumplimiento de las medidas solicitadas, principalmente, a la luz del ya citado principio precautorio, conforme al cual cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente —art. 4º de la ley 25.675— (F: 333:748).

Que el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio exige al juez considerar que todo aquel que cause daño ambiental es responsable de restablecer las cosas al estado anterior a su producción (art. 41 de la Constitución Nacional, A. 27 L. 25.675 y A. 263 del Código de Minería) (43).

Que debe aplicarse, de manera prioritaria, el principio de prevención (art. 4º, ley 25.675 General del Ambiente) y en la duda técnica el principio precautorio (Fallos: 337:1361, consid. 12, *in fine*), que dan fuerza y justifican la anticipación de

(31) LORENZETTI, Ricardo L., “Teoría del Derecho Ambiental”, La Ley, 2008, p. 40.

(32) GUASTINI, Ricardo, “Lezioni di teoria del diritto e dello Stato”, Giappicelli Editore, Torino, 2006, p. 238-239.

(33) ALEXEY, Robert, en su “Teoría de los derechos fundamentales”, versión castellana, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 8

(34) LORENZETTI, Ricardo, “Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado” en LORENZETTI, Ricardo (dir.), Artículos 1º a 256, Rubinzal-Culzoni, nov. 2014, t. I, p. 38.

(35) LORENZETTI, Ricardo, “Teoría del Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, 2008, p. 58.

(36) BETTI, Emilio, “Interpretación de la ley y de los actos jurídicos”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1971, p. 283.

(37) CAFFERATTA, Néstor A., “Principios de Derecho Ambiental”, JA 2006-II, 11. “El ascenso de los principios de derecho ambiental”, JA 2018-I. RDA Nº 55, jul.-sept. 2018, p. 1. “Los principios del Convenio de Escazú”, SJA 02/12/2020, 3. JA 2020-IV, TR LA LEY AR/DOC/374/2020. “Nuevos principios de derecho ambiental”, RDAMB 64, oct.-dic. de 2020. SAUX, Ed-

gardo, “Principios generales en el derecho privado y su proyección en el derecho ambiental”, TR LALEY AR/DOC/304/2022. “El principialismo en el derecho ambiental”, TR LALEY AR/DOC/2135/2021.

(38) BENJAMÍN, Antonio H., “¿Derechos de la naturaleza?” en obra colectiva, *Obligaciones y Contratos en los Albores del Siglo XXI*, Homenaje al Profesor Doctor Roberto M. López Cabana, Abeledo-Perrot, 2001, p. 32.

(39) CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 19/02/2015, Fallos: 338:80.

(40) CS, “Telefónica Móviles Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa”, 02/07/2019, Fallos 342:1061.

(41) CS, “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y otro”, 26/03/2009, Fallos: 332:663

(42) CS, “Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica”, voto del doctor Ricardo LORENZETTI, 26/05/2010, Fallos: 333:748

(43) CS, “Cruz, Felipa y otros c/ Minería Alumbra LD y otro s/ sumarisimo”, Fallos: 339:142.

la prestación jurisdiccional, mediante la cautelar de cesación y suspensión de la actividad petrolera, en el Parque Nacional Calilegua y en el pozo Ca.e3, que se ordena por esta Corte.

Esto se ve reforzado en la idea de que, a la luz del principio precautorio, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente —art 4º, ley 25.675—. (44)

Más recientemente, el tribunal dijo, a través del voto del juez Lorenzetti, que la aplicación del principio precautorio, aun existiendo una incertidumbre científica respecto al riesgo, requiere un mínimo de demostración de la posible concreción del daño; debe existir un umbral de acceso al principio precautorio, ya que de lo contrario siempre se podrá argumentar que cualquier actividad podrá causar daños: el problema que ello acarrea es que se puede desnaturalizar la utilización del principio, prestándose a usos que sean negligentes u obedezcan en realidad a otras intenciones. Que es necesario en la aplicación de este principio identificar siquiera mínimamente los riesgos que lo justificarían (45).

La calificación del caso exige “una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan” (46).

Asimismo, se debe considerar el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente (47).

Que la Constitución Nacional, en su afán de proteger el ambiente, permite afirmar la existencia de deberes positivos (Fallos: 340:1695), entre los cuales se destaca el deber de preservarlo. En el derecho infra-constitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695).

En ese sentido la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato del derecho que esos mismos ciudadanos tienen de disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras (Fallos: 329:2316) (48) (49).

El ambiente no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que

responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. Ello surge del art. 41 de la Norma Fundamental argentina, que al proteger al ambiente permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado. En el derecho infraconstitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695) (50) (51) (52).

No hay dudas de que la presente causa tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente. En este caso, los actores reclaman como legitimados extraordinarios para la tutela de un bien colectivo, el que por naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de manera indisponible por las partes, ya que primero corresponde la prevención, luego la recomposición y en ausencia de toda posibilidad, dará lugar al resarcimiento (Fallos: 326:2316) (53).

Que la ley 25.675 señala concretamente a la protección de un “ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”, por lo que debe tenerse en cuenta que la demanda se refiere a la custodia del ambiente localizado en la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y, en particular, a la recomposición integral de los daños colectivos ambientales supuestamente causados por la actividad que desarrollan las demandadas.

En este aspecto cabe mencionar también que la requerida precisión en cuanto a los eventuales casos de contaminación y la determinación de las personas respectivas se aparta, precisamente, del principio rector establecido en esta materia, ya que se atiende a la custodia del ambiente como un todo, y no una parte, de cada uno de los daños localizados dentro del ámbito exclusivo de las propiedades de los demandados (54).

En el campo de los derechos de incidencia colectiva es fundamental la protección del agua, para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia (55).

El tribunal también resaltó que en el presente conflicto tenía una consideración central el derecho humano al agua potable. Sostuvo que el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces y en el campo de los derechos de incidencia colectiva, siendo fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia (56).

Finalmente, cuando existen derechos de incidencia colectiva atinentes a la protección del ambiente —que involucran en los términos de la Ley de Glaciares la posibilidad de estar afectando el acceso de grandes grupos de población al recurso estratégico del agua—, la hipotética controversia no puede ser atendida como la mera colisión de derechos subjetivos, sino que debe ser abordada desde una perspectiva que inte-

(44) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales- Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, 25/02/2021, Fallos 344:174.

(45) CS, “Telefónica Móviles Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa”, 02/07/2019, Fallos 342:1061.

(46) CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917

(47) CS, “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarisimo -derivación de aguas-”, 03/12/2019, Fallos 342:2136.

(48) CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 20/06/2006, Fallos: 326:2316

(49) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales- Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, 25/02/2021, Fallos 344:174.

(50) CS, “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarisimo -derivación de aguas-”, 03/12/2019, Fallos 342:2136.

(51) CS, Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitu-

THOMSON REUTERS

LA LEY™

Información confiable
que avala sus argumentos.

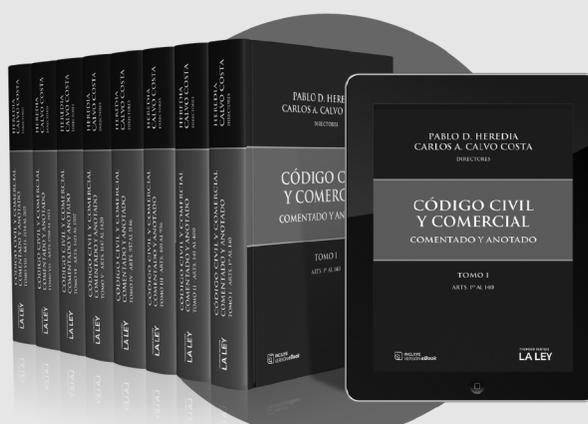
CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

COMENTADO Y ANOTADO

Directores: **Pablo D. Heredia** y **Carlos A. Calvo Costa**



2022





8 Tomos
disponibles en
papel y eBook.

CON EL ANÁLISIS DE EXPERTOS JURISTAS

La obra más completa y actualizada del mercado desde el lanzamiento del Código Civil y Comercial hace 7 años.

Desarrolla más de 2600 artículos y brinda respuestas para resolver problemáticas diarias. Algunas de las novedades de esta edición son: Compensación económica • Mandato irrevocable • Persona Jurídica • Tecnología.



Obtené más información
sobre esta obra imprescindible
escaneando este código QR

*Consultar promociones vigentes



ThomsonReutersLaLey 

@TRLaLey 

Thomson Reuters Argentina | LEGAL 

Thomsonreuters_ar 

gra de manera sistémica la protección de los ecosistemas y la biodiversidad (consids. 17 a 22).

Por esta razón cabe señalar que la efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente (57).

Ante este tipo de mandas legislativas —y en la medida en que los derechos colectivos ambientales han de ser tomados en serio— forzosamente su operatividad abre novedosos ámbitos de deliberación política y responsabilidad jurídica insospechados pocas décadas atrás (58).

Es por ello que frente a las previsiones de la Ley de Glaciares que apuntan a proteger derechos de incidencia colectiva —y de un carácter especialmente novedoso—, los jueces deben ponderar que las personas físicas y jurídicas pueden ciertamente ser titulares de derechos subjetivos que integran el concepto constitucional de *propiedad*, amparados en los términos y con la extensión que les reconoce el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este tribunal.

Mas también deben considerar que ese derecho individual debe ser armonizado con los derechos de incidencia colectiva (arts. 14 y 240, Cód. Civ. y Com.) para ase-

cionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917.

(52) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales- Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, 25/02/2021, Fallos 344:174.

(53) CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 19/02/2015, Fallos: 338:80.

(54) CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 19/02/2015, Fallos: 338:80.

(55) CS, “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A y otros s/ amparo”, 02/12/2014, Fallos: 337:1361.

(56) CS, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, 01/12/2017, Fallos: 340:1695

(57) CS, “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental”, 26/04/2016, Fallos: 339:515.

(58) CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917.

gurar que el ejercicio de la industria lícita sea sustentable (arts. 1º, 2º y 4º de la Ley General del Ambiente 25.675).

En suma, el juicio de constitucionalidad de un posible acto lesivo derivado de la ley 26.639 —acreditada que fuera la existencia de una causa judicial— debe ser analizado en el contexto de ponderación de los diversos derechos y bienes involucrados (59).

En el mismo sentido, y en orden a la efectividad de esa protección, el art. 240 en nuestra legislación civil y comercial establece como límite al ejercicio de los derechos individuales la preservación del funcionamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial (60).

Una comprensión completa de tal situación permite concluir que si bien en el *sub examine* se configura un conflicto específico entre las dos provincias involucradas —que ha sido calificado como interprovincial—, el escenario subyacente involucra cuestiones de mayor alcance: comprende una amplia región y se vincula con derechos de incidencia colectiva de múltiples afectados, tutelados en la reforma de la Constitución Nacional producida en el año 1994.

Que, sin perjuicio de ello, el tribunal no desconoce la compleja situación de la Laguna *La Picasa*, tal como se desprende de las exposiciones efectuadas en la audiencia pública del 08/11/2017, cuya solución integral no se circunscribe

be a la obra inicialmente cuestionada en este pleito.

Esta calificación de la situación vinculada al presente litigio plantea una consideración de intereses que exceden la dimensión de conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, su comprensión completa e integral no puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura (Fallos: 340:1695).

Como se ha señalado, la comprensión completa del conflicto relativo a la Laguna “La Picasa” exige una consideración de intereses que exceden el marco de la cuestión debatida en el *sub iudice* y demanda superar una dimensión bilateral para tener una visión policéntrica, pues requiere de conductas que superan tanto los intereses personales, como los provinciales, en tanto, entre otros, hay que tener en cuenta diversos aspectos económicos, sociales, políticos y de ingeniería (art. 10, ley 25.675), que hacen a la sustentabilidad y funcionalidad del ecosistema (art. 240, Cód. Civ. y Com.), sino también el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente (61).

Esta Corte, en un reciente pronunciamiento de relevancia en la especialidad (Fallos: 340:1695), dijo que esta calificación del caso exige, por lo tanto, una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón la solu-

ción tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una medida enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan (62).

VI. Principio de integración

Pero vamos a reflexionar acerca de este singular principio.

1. El *principio de integración* es la punta del derecho ambiental, es el “escudero”, el conquistador de nuevas fronteras y espacios donde operar. En ese sentido, se explica por qué Jorge Mosset Iturraspe califica al derecho ambiental como un derecho “invasor”, en tanto que la doctrina es conteste en señalar el carácter horizontal o interdisciplinario (heterónimo) del derecho ambiental.

2. El principio que motoriza esta nueva cultura jurídica, este avance o adelanto, del derecho ambiental es el principio de integración. En realidad hay un frente penetrante que sirve de base para esta función de irradiación: está constituido por los principios de congruencia, integración y de transversalidad, de la ley de cambio climático, que unidos constituyen la primera línea compacta de avanzada del derecho ambiental en territorios ajenos. El derecho ambiental se solapa entre todas las disciplinas clásicas del derecho (Fuenzalida). La especialidad, tiene una “doble personalidad” (es autónomo y heterónimo al mismo tiempo).

3. El principio de integración encuentra soporte normativo en el Código Civil y Comercial (arts. 240 y 241), en la “regla de

socialización” (Ricardo Lorenzetti) o de “compatibilidad” (Pablo Lorenzetti).

4. El principio de integración tiene poder de irradiación, funciona como una cuña expansiva de socialización del derecho ambiental en el ejercicio de los derechos individuales, rediseñando la estructura misma de los derechos subjetivos con la finalidad de preservar el ambiente.

5. El principio de integración refleja una característica sobresaliente del derecho ambiental: que se trata de una disciplina de síntesis, que busca la armonía, la homogeneidad, la coherencia, y el funcionamiento de un efectivo régimen jurídico integral de defensa del ambiente, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible, bajo el paradigma ambiental, ecocéntrico o sistémico.

6. El principio de integración a través del juicio de ponderación, y el diálogo de fuentes, que implica un intercambio normativo del macro al microsistema, incluso entre diversas especialidades, conjuga, articula o compone lo que en apariencia es un caleidoscopio jurídico de normas concurrentes.

7. El principio de integración produce una simbiosis notable entre una pluralidad de normas provenientes de disciplinas de las más variadas ramas del derecho, logrando la unidad de criterios.

La secuencia es: integración, congruencia, transversalidad, compatibilización y armonía.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/3418/2022

(59) CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917.

(60) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques y otro s/ amparo Ambiental”, 25/02/2021, Fallos 344:174.

(61) CS, “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo -derivación de aguas-”, 03/12/2019, Fallos 342:2136.

(62) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques y otro s/ amparo Ambiental”, 25/02/2021, Fallos 344:174.

Edictos

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 11 a cargo del Dr. Alejandro Jorge Nobili, secretaria N° 21 a mi cargo, sito en Libertad 731 7º piso de Capital Federal, hace saber que JONATHAN JOSÉ DE QUESADA GARCÉS de nacionalidad venezolana con DNI 95.706.253 ha petitionado la concesión de la ciudadanía argentina, a fin de que los interesados hagan saber a este Juzgado las circunstancias que pudiesen obstar a dicho pedido. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 15 de junio de 2022
M. Victoria Tripiccio, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 29/11/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 1 a cargo de la Dra. Silvina A. Bracamonte, Secretaria N° 2 a mi cargo, sito en Libertad 731 9º piso de Capital Federal, hace saber que GIANNANDREA, ANAIS CHANTAL de naciona-

lidad francesa con DNI 95.448.401 ha petitionado la concesión de la ciudadanía argentina, a fin de que los interesados hagan saber a este Juzgado las circunstancias que pudiesen obstar a dicho pedido. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 4 de febrero de 2022
Emiliano Wigutow, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 29/11/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 8, secretaria N° 15, sito en Libertad 731 7º piso de esta ciudad, informa que HUGO LUIS MENDEZ RAMÍREZ de nacionalidad venezolana con DNI 95.904.969 ha iniciado los trámites tendientes a obtener la ciudadanía argentina. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 16 de junio de 2022
Felipe J. Cortés Funes, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 29/11/22

Ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 10, Secretaría N° 20, sito en Libertad 731, 9º piso de esta ciudad, tramita el pedido de ciudadanía argentina del sr. ARTEM IATIN de nacionalidad rusa con 95.679.375 según Exp. N° 5836/2022 “IATIN, ARTEM s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA”. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 17 de mayo de 2022
Matías M. Abraham, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 29/11/22

El Juzgado Nacional de 1ª Inst. en lo Civ. y Com. Fed. N° 11, Secreta-

ría N° 22, sito en Libertad 731, 7º piso, de esta Capital, hace saber que el Sr. MAIKEL MANUEL AGUILAR GUERRERO cuyo DNI es el N°: 95.990.957, de nacionalidad venezolana, ha solicitado la ciudadanía argentina. Quien conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá comunicarlo a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días, en un lapso de quince días.

Buenos Aires, 5 de julio de 2022
Laura Gabriela Sendón, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 28/11/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 11 a cargo del Dr. Alejandro J. Nobili, Secretaria N° 21 a mi cargo, sito en Libertad 731, 7º piso, de esta Capital, hace saber que el/la señor/ra: JOSÉ RICARDO VILORIA MELGAREJO, DNI N° 95.845.939 nacido/a en Distrito Federal- Venezuela, ha solicitado la ciudadanía argentina.

Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días en un lapso de quince días.

Buenos Aires, 13 de octubre de 2022
María Victoria Tripiccio, sec.
LA LEY: I. 28/11/22 V. 28/11/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 8, secretaria N° 15, sito en Libertad 731 7º piso de esta ciudad, informa que NAIROBIS JACQUELINE FLORES MEJÍAS de nacionalidad venezolana con DNI 95.704.419 ha iniciado los trámites tendientes a obtener la ciudadanía argentina. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 30 de agosto de 2022
Juan Martín Gavaldá, sec.
LA LEY: I. 25/11/22 V. 28/11/22

Ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 10, Secretaría N° 20, sito en Libertad 731 9º piso de esta ciudad, tramita el pedido de ciudadanía argentina de la Sra. CARMEN BETANIA STANLEY DE NÚÑEZ de nacionalidad venezolana con DNI N° 95.856.370 según el expediente “STANLEY DE NÚÑEZ CARMEN BETANIA s/ SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA” Exp. N° 2951/2021. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 1 de julio de 2021
Matías M. Abraham, sec.
LA LEY: I. 25/11/22 V. 28/11/22

Director Editorial: Fulvio G. Santarelli
Jefa de Redacción: Yamila Cagliero

Editores: Nicolás R. Acerbi
Valderrama
Flores Candia

Jonathan A. Linovich
Elia Reátegui Hehn
Marlene Slattery

PROPIEDAD DE LA LEY S.A.E. e I.

Administración, Comercialización y Redacción:
Tucumán 1471 (C. P. 1050 AAC)
Bs. As. República Argentina
Impreso en La Ley, Rivadavia 130, Avellaneda,
Provincia de Buenos Aires.



Thomsonreuterslaley



linkedin.com/showcase/thomson-reuters-argentina-legal/



TRLaley



thomsonreuters.com.ar/es/soluciones-legales/blog-legal.html



Centro de atención al cliente:

0810-266-4444