

# EL DERECHO AMBIENTAL EN ARGENTINA

Carlos Botassi\*

**Sumário:** 1. Ambiente y Derecho Ambiental; 2. Los Principios Generales del Derecho Ambiental; 3. Las Relaciones Internacionales; 4. Los Artículos 41 y 43 de La Constitución Nacional; 5. Reparación Del Daño Ambiental; 6. Legislación Ambiental; 7. Protección Administrativa y Judicial del Medio Ambiente; Síntesis Final.

**Resumo:** Este artigo trata da temática do Direito Ambiental na Argentina. Primeiramente procura-se destacar os conceitos gerais sobre a temática. Na segunda parte são analisados os princípios aplicáveis à temática. Em terceiro plano são observadas as tratativas internacionais sobre o assunto. Depois são analisados artigos da Constituição Federal da Argentina, cuja decorrência será a observação da responsabilidade para reparação dos danos causados. Na última parte é analisada a legislação infraconstitucional sobre o meio ambiental argentino.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; Argentina; Ordem Jurídica.

**Abstract:** This article deals with Environmental Law in Argentina. First it is intended to highlight the general concepts about the theme. The principles which can be applied to the theme are analyzed in the second part. The third part deals with the international treaties on the subject. The articles of the Argentinean Federal Constitution are then analyzed, which will have as a result the observation of the responsibility for the compensation of the damaged caused. The infra-constitutional legislation about Argentinean environment is analyzed in the final part.

**Key-words:** Environmental Law; Argentina; Legal order.

---

\* Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

## 1. AMBIENTE Y DERECHO AMBIENTAL

Si el objeto de estudio del Derecho Ambiental es el “ambiente” resulta insoslayable intentar su definición. En rigor cabe reconocer que se han ensayado tantos conceptos de “ambiente” como autores se han ocupado del asunto, su mera enunciación excedería el espacio del que disponemos. Diremos sí que la doctrina argentina ha vinculado la palabra “ambiente” con realidades bien disímiles como son la naturaleza y los recursos que provee, el medio urbano, la biodiversidad y el clima. En Italia la palabra ambiente fue definida por primera vez en términos jurídicos por Massimo Severo Giannini en su trabajo *“Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti Giuridici”*, publicado en el año 1973 en la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1) ambiente relacionado con el **paisaje** (aquí el Derecho Ambiental tendría una finalidad conservacionista); 2) ambiente vinculado con la defensa del **suelo, el aire y el agua** (la legislación establece un sistema de control sobre las actividades que pueden dañarlos); 3) ambiente considerado en las normas y estudios de **urbanismo** (destinados a impulsar una actividad administrativa de planificación del uso del territorio).<sup>1</sup>

Ni la Constitución Nacional Argentina ni las leyes federales que más adelante comentaremos contienen una definición del vocablo “ambiente”. Sí la posee la Ley Marco-Ambiental n° 11.723 (1995) de la Provincia de Buenos Aires, al describirlo como un *“sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste”*. (Anexo I, “Glosario”, palabras “ambiente”, “medio”, “entorno” y “medio ambiente” que dicha Ley emplea como sinónimos).

En la década del '80 el Consejo Federal de Inversiones de la Nación consideró que los recursos naturales necesarios para atender las necesidades vitales del hombre eran los siguientes:

- 1.º El suelo, es decir la capa de humus que recubre la corteza terrestre;
- 2.º Los yacimientos minerales sólidos, líquidos y gaseosos, entre los que se destacan los hidrocarburos;

---

<sup>1</sup> Pastorino, Leonardo: *El daño al ambiente como instituto típico del Derecho Ambiental*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, págs. 38 y 313; Crossetti, Alessandro; Ferrara, Rosario; Fracchia, Fabrizio; Olivetti Rason, Nino: *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pág. 46.

- 3.º Los recursos hidráulicos, es decir las aguas en sus diversos estados: superficiales, subterráneas, nubes, lluvia, nieve;
- 4.º Flora silvestre;
- 5.º Fauna silvestre;
- 6.º El espacio aéreo;
- 7.º Lugares panorámicos o escénicos, que sirven para recreación y turismo;
- 8.º Energía, que puede ser hidráulica, eólica, mareomotriz, térmica y nuclear.

Como se ve estos “recursos naturales” no se diferencian de los bienes que tutela el Derecho Ambiental. Sin embargo, mientras el Derecho de los Recursos Naturales profundiza los aspectos económicos, amparando a aquellos bienes debido a en que son considerados útiles para satisfacer necesidades colectivas vinculadas con la propiedad y las transacciones comerciales, el Derecho Ambiental atiende a su preservación en el marco de un desarrollo sostenible (también denominado “ecodesarrollo”), entendido como la capacidad de extraer de la naturaleza lo necesario para mejorar la calidad de vida de la actual población sin depredar el entorno inutilizándolo para las generaciones futuras. Este último enfoque constituye la respuesta a un reclamo ético: postergar el empleo puramente utilitarista de las riquezas de la Tierra y propiciar el uso racional de los recursos, para obtener su goce intergeneracional en términos de calidad de vida. De manera que no existe diferencia ontológica entre los recursos naturales y los recursos ambientales, se trata siempre de los mismos elementos. Varía, en cambio, el criterio axiológico ya que ahora esos recursos ya no son exclusivamente considerados con fines de apropiación o económicos sino que aparecen valorados en forma holística, como bienes de uso y disfrute, desde una óptica más o menos novedosa, “ecocéntrica” o “biocéntrica”.

Como ha ocurrido en el resto del Mundo el surgimiento del Derecho Ambiental argentino resultó coincidente, y naturalmente influenciado, por los resultados de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972). Las cuestiones ambientales cuya protección constituía “*un deseo urgente de los pueblos y un deber de los gobiernos*”, según se declaró entonces, no son otras que aquellas que tres décadas más tarde continúan afligiéndonos: concentración de la población urbana, con su secuela de ruidos enfermantes e insuficiencia de viviendas y servicios esenciales;

desertificación y tala de bosques; contaminación del suelo, del aire y del agua; residuos domiciliarios, industriales y peligrosos; extinción de especies vegetales y animales; deterioro del paisaje; pérdida de patrimonio histórico y cultural; etc. Un cambio significativo producido desde entonces – como ya se ha dicho – ha sido el terminológico: los “recursos naturales” han devenido en “recursos ambientales” sumando a la enumeración primigenia de hondo contenido economicista las cuestiones del clima, la biodiversidad y la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural de profundo sentido humanista.

En la República Argentina la pésima distribución de la riqueza entre los habitantes se refleja en los asentamientos urbanos, haciendo que compartan el territorio nacional imponentes áreas de riqueza (como los “countrys” y los barrios cerrados) junto a oprobiosas muestras de pobreza (villas de emergencia y asentamientos precarios de todo tipo)<sup>2</sup>. Esa misma disparidad socioeconómica impacta en el ambiente haciendo que – según la región – se presenten tanto los males que aquejan a los países desarrollados (contaminación industrial, elevado nivel de ruidos, desechos no biodegradables) como los padecimientos que soportan los estados subdesarrollados (viviendas y transportes inadecuados, pésima atención de la salud pública, ausencia o mala prestación de servicios esenciales como desagües cloacales y provisión de agua potable).

Existen numerosas definiciones doctrinarias del Derecho Ambiental. En general todas participan de notas comunes en tanto lo consideran un conjunto de principios y normas destinados a la protección y uso racional del medio ambiente, incluyendo la prevención de daños y el objetivo de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, cuya finalidad es resguardar los intereses sobre bienes de uso y goce colectivos.<sup>3</sup> Sus antecedentes inmediatos se relacionan con el Derecho de los Recursos Naturales, con el Derecho Agrario y con el Derecho de Minería y Energía.

En cuanto a su naturaleza algunos autores entienden que estamos frente a una verdadera “rama” del Derecho y otros, en cambio, opinan que el Derecho

---

2 El Principio 5.º de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y desarrollo establece que “*todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo*”. En rigor de verdad, más de una década después, nada ha cambiado en la materia y, antes bien, la miseria y la desigualdad se han incrementado no solo en Argentina sino también en la totalidad de los países del llamado Tercer Mundo.

3 Cafferatta, Néstor: *Introducción al Derecho Ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México, 2004, pág. 19.

Ambiental constituye una “especialización” jurídica que atraviesa transversalmente a las ramas clásicas (Derecho Civil, Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Laboral, etc.). Existe coincidencia en señalar que constituye un sector de la ciencia jurídica “*que estudia los recursos naturales, la economía, el ambiente y el obrar humanos, considerados como estrechamente vinculados, interdependientes y ordenados de acuerdo a las leyes de la naturaleza, los procesos económicos y las demandas sociales, con una concepción holística, sistémica y transdisciplinaria, con el objeto de reglar las conductas y actividades individuales y colectivas de la comunidad, para la preservación, conservación, racionalidad, protección, explotación, industrialización, impulso y aprovechamiento sustentable de los mismos, así como para el mejoramiento de la calidad de vida del planeta*”.<sup>4</sup>

Asimismo se destaca que el Derecho Ambiental se encuentra en un proceso de plena formación y también se reconoce que su desarrollo interesa tanto a las relaciones de Derecho Privado (individual) como a las comprendidas en el Derecho Público (colectivo), por ello cuando se enuncian sus fuentes se comprenden tanto a las Constituciones Nacional y provinciales como a los Códigos de Fondo y a las normativas específicas de cada recurso ambiental en particular (suelo, aire, agua, energía, bosques, bienes culturales, paisajes, etc.).

Con algunas variantes terminológicas que no llegan a incidir en los significados se enuncian como caracteres propios del Derecho Ambiental los siguientes: interdisciplinario; sistemático; supranacional; énfasis preventivo; rigurosa regulación científica; primacía de intereses colectivos; participación pública; coordinación de actuaciones; abordaje interdisciplinario.

## 2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL

Desde un punto de vista teórico se considera que los principios jurídicos son conceptos o nociones aportadas por conocimientos, actitudes y creencias científicas que constituyen las notas fundamentales de una disciplina. Los principios poseen una utilidad de tipo funcional: proveen soluciones para la redacción de las futuras normas positivas, colaboran con su interpretación y, en caso de ausencia de disposiciones concretas, actúan como fuente de derecho.

---

4 Bellorio Clabot, Dino: *Tratado de Derecho Ambiental*, Edit. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, t. I pág. 40.

Los principios de nuestra materia resultan específicos en la medida en que poseen un objeto de estudio peculiar (el ambiente) y desde el momento en que reviste originalidad el tipo de relación jurídica que se genera entre las personas y el medio (objeto de tutela o bien jurídicamente protegido).

La Ley General del Ambiente n° 25.675 (publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 28 de noviembre de 2002), en su artículo 5 dispone que las autoridades, de cualquier naturaleza, integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, cuidando de asegurar el respeto de los principios que, bajo el título “*Principios de la política ambiental*”, enuncia en su artículo 4, de la manera siguiente:

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

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

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

*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 medio ambiente.*

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

*Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y*

*finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.*

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

*Principio de subsidiariedad: El Estado Nacional, a través de las distintas instancias de la Administración Pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.*

*Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.*

*Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.*

*Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.*

### 3. LAS RELACIONES INTERNACIONALES:

Luego del tema de la paz y de la cooperación entre las naciones ningún asunto interesa más a la comunidad internacional como el relativo a la preservación del medio ambiente. Ya en el año 1910, el médico y filósofo argentino José Ingenieros advirtió que, desde una perspectiva totalizadora, nuestro sistema solar no es otra cosa que un punto en el Universo y en él nuestro Planeta Tierra apenas un detalle donde todo lo que acontece en su superficie no es más que un transitorio equilibrio químico,<sup>5</sup> donde los componentes del ecosistema – fundamentalmente el agua y el aire – circulan en forma permanente sin reconocer fronteras de ninguna especie. La temática del Derecho Ambiental Internacional ha sido dividida en cuatro categorías: 1.º) Recursos ambientales de la humanidad (alta mar y su lecho); 2.º) Recursos compartidos (cuencas hídricas, yacimientos no delimitados de gas y petróleo); 3.º) Efectos extraterritoriales provocados por el uso de recursos nacionales y 4.º) Alteraciones climáticas.<sup>6</sup>

Desde hace mucho tiempo – y más allá de haber sido signataria de la Declaración de Estocolmo de 1972, de Río de Janeiro de 1992, de Kyoto de 1997 y de otros instrumentos fundamentales de la comunidad internacional – la República Argentina ha celebrado numerosos tratados bilaterales y multilaterales que, en forma directa o indirecta, poseen contenido ambiental. A título de ejemplo pueden citarse los siguientes acuerdos: Caza de Ballenas (Washington, 1946), Protección de Bienes Culturales (La Haya, 1954), Protección de Bosques (Santiago de Chile, 1961), Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelco, México, 1967), Contaminación de Aguas Marítimas (Bruselas, 1969), Transporte Marítimo de Materiales Nucleares (Bruselas, 1971), Vertimiento de Desechos en el Mar (Londres, 1972), Prohibición de Armas Biológicas (Londres, 1972), Protección del Patrimonio Mundial (París, 1972), Tratado del Río de La Plata (Montevideo, 1973), Uso de Energía Nuclear (Santiago de Chile, 1976), Protección Fitosanitaria (Roma, 1979), Protección de Especies Migratorias (Bonn, 1979), Aguas Continentales (Buenos Aires, 1980), Convención de N. U. sobre Derecho del Mar (Montego Bay, Jamaica, 1982), Protección de la

5 Ingenieros, José: *El hombre mediocre*, Siglo Veinte, Buenos Aires, 1979, pág. 11.

6 Cano, Guillermo: *Derecho, política y administración ambientales*, Depalma, Buenos Aires, 1978, págs. 18, 85 y 318. Idem: *Problemática jurídico política de los recursos naturales internacionales*, La Ley 151-982.

Capa de Ozono (Viena, 1985), Accidentes Nucleares (Viena, 1986), Transporte de Residuos Peligrosos (Basilea, 1989), Contaminación por Hidrocarburos (Londres, 1990), Recursos Hídricos Compartidos (Buenos Aires, 1991), Cooperación en Materia Ambiental con Chile (Buenos Aires, 1991), Sanidad Animal (Viña del Mar, Chile, 1991), Protección Ambiental en la Antártida (Madrid, 1991), Transporte Fluvial (Las Leñas, Argentina, 1992), Convención de N. U. sobre Cambio Climático (Nueva York, 1992), Cambio Global (Montevideo, 1992), Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992), Lucha contra la Desertificación (París, 1994), Cooperación en Materia Ambiental con Bolivia (Buenos Aires, 1994), Seguridad Nuclear (Viena, 1994), Cooperación en Materia Ambiental con Brasil (Buenos Aires, 1996), (Desechos Radioactivos (Viena, 1997) y Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (Asunción del Paraguay, 2001).

#### 4. LOS ARTÍCULOS 41 Y 43 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL:

Tal como aconteciera en Italia,<sup>7</sup> la carencia de normas constitucionales antes de la década de 1980 en las provincias y de 1990 en la Nación, no fue obstáculo para el desarrollo teórico y normativo del Derecho Ambiental.

Las primeras referencias ambientales de nivel constitucional aparecieron en las Cartas provinciales sancionadas una vez finalizado el período de gobierno militar 1976-1983. Así las constituciones de La Rioja y San Juan de 1986, establecieron el deber estatal de preservar el medio ambiente, mientras la Constitución de Santiago del Estero, del mismo año, colocó a cargo de las autoridades locales la “*la protección del ecosistema*” y del “*equilibrio ecológico*”. Más tarde todas las provincias argentinas, al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporaron disposiciones de este tipo a sus normas fundamentales.

En el ámbito Nacional cabe recordar que la Constitución de 1853, en su redacción originaria, no poseía disposiciones ambientales, aunque era posible inferir normas tutitivas del entorno humano y de la calidad de vida de algunas

---

7 Se considera, incluso, que la ausencia de una norma directa en la Constitución Italiana motivó una intensa actividad normativa tendiente a llenar ese vacío, sin dejar de reconocer que el artículo 9 de aquella (protección a la cultura, al arte, a la investigación, al patrimonio histórico-cultural y al paisaje) proporcionó el fundamento constitucional de la tutela de la naturaleza (Crosetti, Alessandro; Ferrara, Rosario; Fracchia, Fabrizio y Olivetti Rason, Nino: *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2002, págs. 45 y 46). También posee vinculación con nuestra materia el art. 32 de la Constitución Italiana de 1948 al disponer que “*la República tutela la salud como derecho fundamental del individuo y en interés de la colectividad...*”.

de sus normas y principios fundantes. Así por ejemplo, surge del Preámbulo que los representantes provinciales a la Asamblea Constituyente de 1853 consolidaban la unión nacional con el objeto de *“promover el bienestar general”*, enumerándose entre las facultades del Poder Legislativo *“proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias”*. El artículo 14 bis de la Constitución Nacional, incorporado en el año 1957, asegura al trabajador *“condiciones dignas y equitativas de labor”*. En las “Primeras Jornadas Argentinas de Derecho y Administración Ambientales (Buenos Aires, abril de 1974), se había recomendado que cuando la Constitución Nacional fuera reformada se agregara una norma indicando que *“los habitantes, las autoridades públicas y las personas jurídicas, tienen el deber de cumplir y de no omitir los actos conducentes a la preservación del entorno y la calidad de vida, o a la corrección del deterioro ya sufrido por estos”*. Algún tiempo después, el “Primer Congreso Argentino del Ambiente” (Buenos Aires, agosto de 1981), recomendó *“el reconocimiento expreso, a nivel constitucional, de un derecho subjetivo a vivir en un medio ambiente digno”*. Asimismo se había destacado la necesidad de incorporar normas ambientales a la Constitución Nacional en el “Seminario Internacional sobre protección jurisdiccional de intereses ambientales” (Mendoza, 1985) y en el “Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia” (octubre de 1986).

Si bien no resulta imprescindible colocar el Derecho Ambiental en el nivel constitucional<sup>8</sup> – o en todo caso se encuentra implícito en el elemental reconocimiento del derecho a la vida y a la salud propio de toda Carta Fundamental, parece conveniente hacerlo para resaltar su trascendencia y para dotar de sustento a la legislación inferior.

En Argentina, finalmente, la reforma de agosto de 1994, introdujo las siguientes normas que aportan el fundamento constitucional del Derecho Ambiental:

*Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; tienen*

---

<sup>8</sup> Italia aún no lo ha hecho y sin embargo ha sido pionera, con su Ley de 1986, en el tratamiento de un capítulo esencial de nuestra materia como es la responsabilidad por daño ambiental. La Ley Constitucional de Francia n° 205 data de marzo de 2005 aunque la doctrina y la jurisprudencia se ocupa del tema ambiental desde hace décadas.

*el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.*

*Artículo 43: Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo... Podrán interponer esta acción... en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, 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.*

El tratamiento puntual de los contenidos de los artículos 41 y 43 de la Carta Magna es tan variado como significativo y su breve glosa permite exponer un panorama bastante completo del desarrollo del Derecho Ambiental argentino:

#### 4.1 Derecho a un desarrollo sustentable o sostenible

La Constitución reconoce el derecho de todo habitante del territorio argentino para exigir que su salud y su calidad de vida no resulten agredidas y para que se adopten las medidas administrativas y judiciales tendientes a mantener un determinado nivel de equilibrio entre las necesidades del desarrollo y el cuidado del entorno, posibilitando el tránsito desde la etapa agroganadera de la economía a un desarrollo industrial, iniciado a mediados del siglo pasado pero que registra un ritmo extremadamente lento. La Argentina necesita urgentemente recuperar el nivel socio-económico que supo

tener hasta mediados del siglo XX. Solo de esta manera podrá lograr la plena ocupación de sus recursos humanos, ya que el elevado índice de desempleo – que se mantiene en dos dígitos a pesar de los esfuerzos gubernamentales en contrario – genera pobreza extrema e impone el aprovechamiento de los importantes recursos naturales que provee la agricultura, la ganadería, la minería y la extracción de hidrocarburos. Sin embargo todas las actividades creadoras de puestos de trabajo y riqueza social, fundamentalmente las industriales y proveedoras de servicios, deben llevarse a cabo evitando el agotamiento de aquellos recursos.

De igual manera, la armonía entre la actividad humana y la naturaleza impone el cuidado de las especies en peligro de extinción, la conservación de la biodiversidad, de los suelos y de los bosques. El derecho de todo ciudadano a ver satisfechas sus *necesidades presentes* encuentra como límite la obligación de reconocer y garantizar ese mismo derecho a las generaciones futuras. El principio constitucional del desarrollo sustentable condiciona la evolución económica (la creación de bienes y servicios, necesarios y suntuarios) a la obtención del menor sacrificio posible del entorno. Aún cuando posean apariencia de bienes eternamente renovables, el suelo, el aire y el agua son finitos y pueden agotarse definitivamente y, con ellos, la vida misma. Por esa razón, frente al casi inevitable daño ambiental, el principal deber de la humanidad será “recomponer” el recurso ambiental afectado, es decir, restituirlo al nivel de calidad anterior y solamente en el caso en que ello no sea posible reemplazar la recomposición por una indemnización pecuniaria

La idea de abogar por un desarrollo sustentable, en el sentido de propiciar la evolución de la economía con un adecuado nivel de tolerancia por parte de los recursos ambientales ya aparece en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 (Principios 2.º, 8.º, 10.º y 13.º) y fue ratificada y potenciada veinte años más tarde en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, al afirmarse en forma categórica que “*el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*” (Principio 3º), aclarándose que “*a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada*” (Principio 4.º). A su turno la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Protocolo de Kyoto de 1997), dispone la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero como una manera de

evitar los cambios climáticos y promover el desarrollo sostenible de las actividades agrícolas (art. 2). Finalmente cabe recordar que el Tratado de la Constitución de la Unión Europea (Roma, 2004) expresa que

*en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (art. II, 97).*

## 4.2 Deber de toda persona

El derecho de todos configura también el *deber* de todos. No se tolera ni la acción ni la omisión que pueda degradar el ambiente. La obligación legal de realizar estudios de impacto ambiental cualquiera sea el tipo de actividad que realicen los particulares (industrial, comercial y de servicios) y la atribución estatal de otorgar (o negar) certificados de aptitud ambiental, apunta al control de cumplimiento de este deber esencial.

## 4.3 Obligación de las autoridades

La *protección* del entorno constituye una obligación esencial del Estado nacional, provincial y municipal. Se ratifica así – constitucionalmente – la existencia previa de una compleja *organización ambiental* (ministerios, secretarías de Estado, áreas comunales) con competencia específica e irrenunciable. Las autoridades deben organizar actividades de fomento tendientes a preservar el medio (exenciones impositivas, educación ambiental, créditos para inversiones en industrias “limpias”) y obtener la *utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica*.

## 4.4 Poder de policía ambiental

La complejidad de la cuestión ambiental y la cada vez más insidiosa actividad del hombre hacen que el fomento estatal no sea suficiente. Para implementar un adecuado control de las actividades potencialmente perjudiciales para el entorno las normas nacionales, provinciales y municipales organizan sistemas más o menos complejos de evaluación de impacto ambiental, conforme

lo establecido en el Principio 17.º de la Declaración de Río de Janeiro,<sup>9</sup> al igual que mecanismos de fiscalización y sanción de los infractores a las normas de protección del entorno.<sup>10</sup> Una condición previa y necesaria para llevar a cabo esa labor de fiscalización es contar con leyes que establezcan los niveles o estándares de tolerancia de las actividades perjudiciales para el entorno y, debido al sistema federal de gobierno que rige en la organización política argentina, establecer si será el Congreso Nacional o las legislaturas locales quienes deberán dictar la pertinente legislación. Cabe recordar en este sentido que el poder de policía ambiental aparece compartido entre la Nación y las provincias, generando complejos problemas de distribución de competencias o, si se prefiere, de atribución de potestades. Como es de imaginar cada ámbito estatal reclama para sí más y mayores incumbencias.

En el tema que nos ocupa, por efecto del artículo 41 bajo examen, corresponde al Poder Legislativo Federal fijar *los presupuestos mínimos de protección*, sancionando las pertinentes leyes-marcos que serán complementadas por las legislaturas locales. Debido a que la aplicación concreta (procedimiento administrativo y proceso judicial) de todas las leyes nacionales corresponde a los gobiernos locales (con excepción de los asuntos en que sea parte el Estado Nacional) y al imprescindible resguardo de la efectividad de la gestión (como respuesta a la necesaria intermediación frente a los causantes del deterioro ambiental), en todos los casos la autoridad de aplicación será la organización administrativa ambiental provincial y municipal.

La señalada distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados locales aparece inspirada por el artículo 149.1.23 de la Constitución del Reino de España de 1978 (a su vez consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad en la distribución de competencias entre la UE y los países que la componen) donde se establece que el Estado Central español tiene competencia exclusiva respecto de *“la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

---

9 *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”*.

10 Las sanciones típicas del poder de policía ambiental, que podrán ser acumulativas, son las siguientes: apercibimiento, multa, clausura temporaria o definitiva del establecimiento, suspensión de la actividad, cancelación de la autorización para funcionar.

En el texto de la Constitución Argentina “legislación básica” ha sido reemplazada por “presupuestos mínimos de protección”; “comunidades autónomas” por “provincias” y “normas adicionales” por “normas necesarias para complementarlas”

Ocho años después de efectuada la reforma constitucional, en medio de un debate doctrinario sobre el alcance a otorgar a la expresión “presupuestos mínimos de protección”, el Congreso Nacional intentó –sin éxito– cerrar la disputa sancionando la Ley General del Ambiente n° 25.675 (2002), cuyo artículo 6 dispone:

*Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.*

A pesar de la transcrita definición legal, la referencia a los “presupuestos mínimos de protección” de la Constitución Argentina, posee la suficiente imprecisión como para generar dudas respecto de su alcance en situaciones concretas, y sigue provocando conflictos de competencia entre las autoridades federales y las provinciales ya que estas conservan para sí todas las atribuciones que expresamente no hayan sido colocadas a cargo del Gobierno Nacional por la propia Carta Magna.<sup>11</sup> Así por ejemplo cabe preguntarse cuál será la solución al latente conflicto entre la Ley Nacional 24.051 (1991) que consiente y regula el tránsito interprovincial de residuos peligrosos (arts. 1, 4, 23, 26 y 30) y el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que, lisa y llanamente, prohíbe el ingreso al territorio bonaerense (así sea temporario o en tránsito) de ese tipo de desechos.

Sin perjuicio de estas situaciones precisas que deberá dilucidar paulatinamente la jurisprudencia, parece claro que la expresión “presupuestos mínimos” aluden a un nivel de protección ambiental “de piso”, por debajo del

---

11 Esta es una diferencia esencial con el sistema constitucional español donde el Estado Nacional se reserva para sí aquellas atribuciones que no hayan sido asignadas expresamente a las comunidades autónomas (art. 149.3).

cual no le es dado ubicarse a las legislaciones locales que, en cambio, pueden regular condiciones (o estándares) de tutela ambiental más exigentes, sin entrar por ello en colisión con la legislación federal.

#### 4.5 Residuos peligrosos y radioactivos

La prohibición del ingreso a territorio argentino de residuos peligrosos y radioactivos, correlaciona con el convenio internacional de control de movimiento de residuos peligrosos suscripto en Basilea en 1986, donde se reconoce a todo Estado “*el derecho soberano de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos y de otros desechos ajenos en su territorio*”.

### 5. REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

La responsabilidad de los particulares y del Estado por los perjuicios que se ocasionen al medio es uno de los aspectos más desarrollados del Derecho Ambiental argentino. De allí que lo tratemos con algún detenimiento.

#### 5.1 Concepto de daño ambiental

Prácticamente todas las actividades humanas afectan en mayor o en menor medida al ambiente natural ¿Cuándo corresponde considerar que estamos frente a un supuesto de daño que pone en marcha la responsabilidad del agente? El Principio n.º 6 de la “Declaración de Estocolmo de 1972 sobre Medio Humano”, reclama que se ponga fin a ciertas actividades nocivas “*para que no se causen daños graves irreparables a los ecosistemas*”. La magnitud del daño deberá medirse en relación a las circunstancias de cada caso en particular. El artículo 2618 del Código Civil argentino (reformado en 1968), claramente influenciado por el artículo 844 del Código Civil italiano,<sup>12</sup> establece que “*las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de*

---

12 Cód. Civil italiano, art. 844: “*El propietario de un inmueble no puede impedir las emanaciones de humo o de calor, las exhalaciones, los ruidos, las vibraciones o similares propagaciones derivadas del inmueble vecino, si no superan la normal tolerancia, teniendo asimismo en cuenta las condiciones del lugar*”. Este artículo ha servido de fundamento para los particulares que han reclamado indemnizaciones por daños ocasionados al ambiente y a sus propios derechos subjetivos (Fracchia, Fabrizio: *Linquinamiento acústico*, CEDAM, Milán, 2001, pág. 139).

*actividades en inmuebles vecinos, no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa*". Este criterio, instaurado para reglar las relaciones particulares ente vecinos, trasladado al terreno del daño colectivo ambiental (daño público), ha hecho que solamente se admita que existe responsabilidad cuando el perjuicio a los recursos ambientales reviste una gravedad que excede los límites o estándares considerados normales o tolerables. La cuestión remite a una delicada casuística y será el juez, en cada caso, quien deberá determinar la normal tolerancia y el agravio excesivo. Nótese que el corte de un árbol –salvo circunstancias muy excepcionales- puede considerarse un acto humano indiferente para el medio pero la tala clandestina de todo un bosque configura, sin duda, un daño ambiental indemnizable. Uno de los primeros amparos ambientales prosperó para evitar la captura de unos pocos mamíferos marinos que habitaban en la enorme la plataforma continental del Atlántico Sur y para resolver afirmativamente el pedido de un particular preocupado por la situación el juez interviniente tuvo en cuenta que se trataba de una especie animal en extinción.<sup>13</sup>

En esa dirección la Ley General del Ambiente n° 25.675 (2002) define al daño ambiental “**colectivo**” o “público” (es decir aquel que excede el mero interés de una o más víctimas identificables) “*como toda alteración **relevante** que modifique negativamente al ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos*” (art. 27). Por su parte la Ley de Residuos Industriales n.º 25.612 (2002) ratifica este enfoque cuando manda que las plantas de tratamiento de ese tipo de desechos operen “*bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa*”(art. 29).

## 5.2 Factor de imputación

El Principio 13.º de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) establece que

*los estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la*

---

13 En el año 1983 la Justicia argentina revocó la autorización oficial otorgada a una empresa de acuarios japoneses para capturar 14 delfines o toninas (Causa *Kattan c/ Secretaría de Intereses Marítimos*, Revista La Ley 1983-D-575).

*contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control en zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

En el pasado la responsabilidad por daño ambiental en la Argentina se apoyaba en dos instituciones jurídicas propias del Derecho Civil: la teoría del riesgo creado por el mal uso o el vicio atribuible a una cosa<sup>14</sup> y las molestias sufridas por las relaciones de vecindad, contempladas en el antes transcrito artículo 2618 del Código Civil.<sup>15</sup> En este último caso, cuando las molestias exceden el nivel “normal” los jueces fijan una indemnización compensatoria del agravio a la calidad de vida y, naturalmente, pueden ordenar el cese de la actividad dañosa. Actualmente se reconoce que la responsabilidad por daño ambiental posee una particularidad que la diferencia de la responsabilidad civil en su formulación primigenia: su carácter objetivo, ajeno a todo reproche de índole subjetivo hacia el agente causante del perjuicio.<sup>16</sup>

El simple nexo causal entre la conducta del particular o del Estado y el perjuicio obliga a restituir el nivel de calidad ambiental y/o a indemnizar los perjuicios ocasionados, sin necesidad de acreditar dolo o negligencia. Resultan, en este sentido, “objetivamente” indemnizables los daños ocasionados por escapes de humos tóxicos, rotura de diques o embalses, derrames de hidrocarburos o sustancias contaminantes en cursos de agua, etc.<sup>17</sup> El propio

14 Código Civil, art. 1113: “La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren ... las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado”.

15 Código Civil, art. 2618: “Las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos, no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa para aquellas. Según las circunstancias del caso, los jueces pueden disponer la indemnización de los daños o la cesación de tales molestias. En la aplicación de esta disposición el juez debe contemporizar las exigencias de la producción y el respeto debido al uso regular de la propiedad; asimismo tendrá en cuenta la prioridad en el uso. El juicio tramitará sumariamente”.

16 Se presenta así una diferencia sustancial con el régimen italiano, en tanto la Ley 349/86 di istituzione del Ministero dell'ambiente y norme in materia de danno ambientale establece la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados por “cualquier hecho doloso o culposo en violación de disposiciones legales o reglamentarias”, colocándose en el terreno de la responsabilidad “subjetiva”.

17 Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, art. IV, inc. 1.º Ley de la Nación Argentina n.º 24.051 sobre Residuos Peligrosos, art. 45. Esta última norma lleva la responsabilidad objetiva al extremo de disponer que “el dueño o guardián de un residuo peligroso no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero de quien no debe responder, **cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso**” (Art. 47).

examen de la prueba tendiente a acreditar el nexo causal se ha visto influenciado por el carácter tuitivo del Derecho Ambiental y las complejidades técnicas de la materia, resolviéndose en ese sentido que, “*verificado el daño ambiental por contaminación no puede discutirse que existe un daño a la salud indemnizable en los vecinos cercanos a la planta industrial de la empresa contaminante*”.<sup>18</sup>

El precedente criterio jurisprudencial fue consagrado en el artículo 28 de la Ley 25.675:

*El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.*

Expresamente se aclara que

*la exención de responsabilidad solo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder (art. 29).*

### 5.3 Legitimación judicial activa y pasiva. Acciones de restitución e indemnización:

La *legitimatío ad causan* no es otra cosa que la facultad de acudir ante los jueces y requerir el dictado de una sentencia favorable. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires sostuvo que la legitimación viene determinada por la posición del actor respecto de la pretensión procesal.<sup>19</sup> Conviene recordar en este punto que el artículo 41 de la Constitución Nacional

<sup>18</sup> Cámara Federal de La Plata, Sala I, *Maceroni vs. Dirección Gral. de Fabricaciones Militares*.

<sup>19</sup> *Pérez c/ Artola*, 6.9.94, J.A. 1995-I-556.

establece que “*el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer*”<sup>20</sup> y que el artículo 28 de la Ley 25.675 impone el “*restablecimiento al estado anterior a su producción*”. En lógico correlato su artículo 30 dispone que “*producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado Nacional, provincial o municipal; asimismo quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción*” (art. 30).

Aparecen así consideradas las dos acciones ambientales posibles (acción colectiva de recomposición del entorno al estado anterior al hecho dañoso y acción individual de cobro de la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por una o más personas) y su correlativo vínculo con la legitimación procesal activa. Cuando el agravio ha sido inferido a la colectividad en su conjunto, supuesto en el cual se ha perjudicado al entorno globalmente considerado (daño colectivo), podrá accionar cualquier persona (“el afectado” en la terminología del transcripto art. 30), el ombudsman y las asociaciones civiles ambientales, con el objeto de obtener la recomposición del medio dañado. Si la restauración del entorno no es posible se establece el monto del perjuicio y la suma resultante debe ser depositada por el responsable en el Fondo de Compensación que será administrado por la repartición estatal competente. En cambio si mediante una conducta ambientalmente nociva se ha dañado la salud, el patrimonio o la calidad de vida de una persona determinada (daño individual) aparecerá legitimada la víctima concreta del siniestro, quien deberá demostrar cabalmente esa condición y percibirá la correspondiente indemnización dineraria.

Retornando al análisis de la expresión “afectado”, consideramos que los términos amplios de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional permiten concluir que todo daño ambiental afecta el derecho colectivo, social o difuso a vivir en un medio equilibrado y sano del que goza toda persona. Frente a la agresión del entorno, consumada mediante la violación del deber de no

---

20 Es también la solución de la reciente Ley Constitucional de Francia 2005-205, al establecer que “*toda persona debe contribuir a la reparación de los daños que ella cause al ambiente, en las condiciones definidas por la ley*” (art. 4)

dañarlo, existe una facultad de reacción procesal que legitima a toda persona por el solo hecho de habitar en el territorio argentino.<sup>21</sup> Ratifica este criterio amplio la previsión del art. 32 de la ley bajo análisis en tanto dispone que “*el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie*”.

Respecto del sujeto legitimado para percibir la indemnización en los casos de daños colectivos no susceptibles de reparación en especie o restitución de la calidad ambiental dañada, en circunstancias muy precisas, tal como acontece en Italia,<sup>22</sup> la jurisprudencia argentina había considerado acreedor a un ente estatal, por considerar que son las personas públicas ideales quienes, al representar el interés de la sociedad en su conjunto, deben percibir la correspondiente indemnización para invertirla en la atención de asuntos de interés general. Actualmente –como se verá seguidamente– cuando no existe una víctima concreta e identificable del siniestro, descartada la posibilidad de restitución del entorno al estado primigenio, los jueces establecen una indemnización pecuniaria que debe ser depositada en el Fondo de Compensación Ambiental reglado por la Ley 25.675.

#### 5.4 Efectos de la sentencia

La parte final del art. 33 de la Ley 25.675 establece que “*la sentencia hará cosa juzgada y **tendrá efecto erga omnes**, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias*”.

De manera que si la demanda no prospera debido a que el actor no ha logrado probar algunos de los extremos fácticos vinculados con la procedencia de la responsabilidad por el daño ambiental, el proceso podrá ser reiniciado. En cambio si la demanda por daño colectivo es acogida, en cuyo caso el juez siempre deberá decretar el cese de la actividad dañosa, los efectos de este aspecto de la sentencia –como es lógico– no se limitan a las partes actora y demanda sino que se proyectan sobre los terceros.

---

21 Ratificamos así nuestro criterio amplio en materia de legitimación que ya expusieramos en Botassi Carlos: *Derecho Administrativo Ambiental*, Edit. Platense, La Plata, 1997, pág. 111.

22 Carlesi, Francesca: *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale como oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della Direttiva 2004/35/CE*, comunicazione al Convegno “L’ambiente e l’attività amministrativa”, Teramo, 29-30 aprile 2005, AIDU-Università di Teramo.

## 5.5 Seguro Ambiental y Fondo de Restauración:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 25.675,

*toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.*

## 5.6 Fondo de Compensación Ambiental:

La Ley bajo análisis dispone la creación de un Fondo de Compensación ambiental, “*que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente*” (art. 34).

Como antes se dijo, en este Fondo se depositan las indemnizaciones por los daños y perjuicios irrogados al ambiente en general sin que exista una víctima identificable (art. 28).

## 6 LEGISLACIÓN AMBIENTAL

No existe en la Argentina un Código del Ambiente, entendiendo por tal a un cuerpo normativo que acumule la totalidad o el mayor número posible de disposiciones vigentes sobre una materia dada. Están vigentes, empero, una cantidad muy significativa de disposiciones de nivel nacional, provincial y municipal e importantes “leyes-marcos” que enuncian los principios generales de la materia y establecen criterios rectores para la legislación específica que aborda el tratamiento de cada uno de los recursos ambientales en particular.

También resulta frecuente la presencia de disposiciones claramente ambientales en leyes destinadas a la regulación de los recursos naturales, como es el caso de los códigos rurales provinciales o el Código de Minería de la Nación.

Las principales leyes ambientales sancionadas por el Congreso Nacional son las siguientes:

Ley 24.051 (1991) de generación, transporte y tratamiento de residuos peligrosos. Fue reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo n.º 831/1993.

Decreto del Poder Ejecutivo n.º 999/1992. Marco regulatorio para la prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales.

Ley 25.612 (2002) de gestión integral de residuos industriales.

Ley 25.670 (2002) de eliminación del uso de policlorobifenilos (PCBs).

Ley 25.675 (2002). Ley General del Ambiente. Determina el bien jurídicamente protegido, los principios de la política ambiental, el concepto de “presupuesto mínimo”, los métodos de evaluación del impacto ambiental, la responsabilidad por daño ambiental, la competencia judicial en la materia, la educación e información ambientales, el Seguro Ambiental, el Fondo de Restauración y el Fondo de Compensación Ambiental. Está considerada la norma reglamentaria por excelencia del artículo 41 de la Constitución Nacional.

## 7 PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL MEDIO AMBIENTE

Como hemos visto, tanto la Constitución Nacional, como las constituciones provinciales y las leyes en general, reconocen el derecho de todo ciudadano a vivir en un medio apto para el desarrollo humano y consagran correlativamente el deber del Estado de proteger ese derecho. Con esta finalidad existen variados medios a los cuales puede ocurrir cualquier persona reclamando en sede administrativa o demandando en la instancia judicial para obtener el dictado de un acto administrativo o de una sentencia en defensa del medio ambiente.

Cualquier habitante puede impugnar ante la autoridad administrativa competente la calidad de un proyecto de obra, servicio o actividad en general, denunciando que se trata de un emprendimiento perjudicial para el entorno. Para que este control social resulte efectivo las oficinas estatales deben hacer públicos los listados de los estudios de impacto ambiental presentados para su

evaluación<sup>23</sup> y eventual aprobación. Cuando la autoridad ambiental lo considere oportuno convocará a una audiencia pública a fin de discutir entre empresarios y ciudadanos el impacto ambiental del proyecto. El organismo competente no podrá expedirse avalando la obra o actividad hasta tanto proporcione una respuesta fundada a las objeciones recibidas.

En cuanto respecta a los emprendimientos en marcha, diversas oficinas estatales llevan a cabo diligencias de inspección y vigilancia para verificar el acatamiento a las normas ambientales. Las infracciones son calificadas como muy leves, leves, graves y muy graves y, según su magnitud, desembocan en la aplicación de sanciones cada vez más severas: apercibimiento, multas, suspensión total o parcial de la concesión, licencia o autorización oficialmente otorgada, caducidad de la misma, clausura temporaria o definitiva, parcial o total, del establecimiento.<sup>24</sup>

Sin necesidad de acudir previamente a la vía administrativa – excepto en el caso en que se impugne la legalidad de un acto administrativo de autorización para funcionar o el certificado de aptitud ambiental otorgado por una autoridad pública- cualquier persona puede demandar judicialmente y en forma directa el cese de una conducta nociva para el entorno. El denominado “proceso ambiental federal”, que se desarrolla ante los jueces federales con competencia civil ya que no existe un fuero especializado y que emplea como base del trámite el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación modificado por algunas pocas disposiciones procesales de la Ley General del Ambiente n.º 25.675 (art. 7 sobre competencia judicial; art. 32 sobre acceso a la jurisdicción y facultades del juez), es considerado un proceso “de derecho público” en la medida en que apunte a la recomposición de un recurso ambiental y no al cobro de una indemnización por parte de un particular.<sup>25</sup>

Hace algunos años los jueces aplicaban un criterio restrictivo en materia de legitimación y, salvo honrosas excepciones, exigían la presencia de un derecho subjetivo vulnerado en cabeza del accionante. Más tarde, consolidada

---

23 Ley de la Prov. de Buenos Aires 11.723, arts. 10, 11, 16 y 17.

24 Ley de la Prov. de Buenos Aires 11.723, arts. 69 y 70.

25 Se trata de una nota trascendente ya que el carácter “público” del proceso impone al juez dotarlo de celeridad, le permite por su propia iniciativa ordenar medidas cautelares urgentes *inaudita parte* y veda la declaración de la caducidad de instancia por inactividad de la parte actora (Cámara Federal de La Plata, Sala II, *Di Dio Cardalana, Edgardo c/ Aguas Argentinas S.A.* “El Derecho Ambiental” del 25.7.05, pág. 1, con comentario crítico de Bec, R. Eugenia y Franco, Horacio J.). Las facultades instructorias del juez en los procesos ambientales se explican porque no se trata de un juez “desinteresado” sino de un juez “parte, porque le interesa que el agua que bebe siga siendo fresca, cristalina, pura; porque le interesa que el aire que respira mantenga esa condición” (Pigretti, Eduardo A.: *Derecho Ambiental Profundizado*, La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 10).

la idea de que el mantenimiento de un ambiente sano constituye un derecho colectivo o de incidencia colectiva o difuso (compartido entre todos los habitantes), se consolidó paulatinamente un criterio amplio en materia de legitimación, admitiéndose la promoción de demandas por parte de personas que no invocaban un agravio personal diferente al que resulta de su condición de habitantes que consideran que la calidad del entorno está siendo agredida por la acción u omisión de terceros o del propio Estado.

## SÍNTESIS FINAL

Todo lo hasta aquí expuesto permite arribar a algunas conclusiones finales respecto de la situación del Derecho Ambiental en la Argentina en los primeros años del Siglo XXI:

### Soporte normativo e institucional

La materia ambiental posee intenso desarrollo constitucional y legal, tanto en el ámbito federal como en el plano provincial. Asimismo existen ministerios, secretarías de Estado, tratados internacionales e interprovinciales, normas comunitarias, atribuciones comunales y una serie de herramientas normativas de aplicación que permiten reconocer la presencia de una “organización ambiental” compleja.

### Cuestiones de competencia

Las constantes dificultades existentes antes de 1994 para distribuir la competencia legislativa entre el Estado Nacional y las provincias ha encontrado un comienzo de solución atribuyendo al primero la potestad de fijar los “presupuestos mínimos de protección” y a las segundas la facultad de dictar leyes complementarias en sus respectivos distritos.

### Poder de policía ambiental

Apoyados en la variada normativa vigente, los numerosos organismos administrativos ambientales de todo tipo y nivel tienen a su cargo el ejercicio del “poder de policía ambiental”. Sin embargo la contaminación de los

recursos ambientales (sobre todo el agua y el aire), el empleo de sustancias cancerígenas como aceites refrigeradores de transformadores eléctricos, el nivel de ruido urbano, la deforestación y tala de bosques siguen presentes en la vida cotidiana. Un párrafo especial merece el tema de la pobreza extrema, sin duda el agravio principal a un mínimo nivel de calidad de vida que conmueve a la población y compromete a las autoridades.

Es evidente que ha faltado “eficacia”, en el sentido de existencia de correlato entre el derecho positivo y la realidad. Si bien no es posible afirmar que estemos ante un mero “derecho simbólico”, y es mucho lo que se ha avanzado hacia el mejoramiento de la situación global, no es menos cierto que la cuestión ambiental está muy lejos de ser resuelta en plenitud.

## Principios ambientales

La Ley General del Ambiente n.º 25.675 enuncia y define los siguientes: congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

## Daño ambiental

La responsabilidad es de tipo objetivo y genera, prioritariamente, la obligación de recomponer el perjuicio causado. El daño colectivo cuenta con un régimen de legitimación amplio, aunque se discute si comprende a cualquier habitante o solamente a quien logre demostrar algún tipo de interés directo o inmediato en el asunto.

## Control judicial

Ante la falta de respuesta de la organización administrativa ambiental se acude cada vez más a los jueces en demanda de un mayor control de la actividad privada ambientalmente crítica y de limitación de la discrecionalidad técnica en la valoración administrativa de los hechos. El ensanche de la legitimación y de las facultades de los jueces, unido a los efectos *erga omnes* de las sentencias ambientales, reserva al Poder Judicial un rol esencial en nuestra materia.