



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE  
SOCIOLOGÍA JURÍDICA  
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL:  
IMPACTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS:**

**Autora:** María Victoria Silvetti. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: vickysilvetti@hotmail.com.

**Comisión N° 8:** Estado, políticas públicas y derecho.

*“No hay dos crisis separadas,  
una ambiental y otra social,  
sino una sola y compleja  
crisis socio-ambiental”.*

Papa Francisco, “Laudato sí”, 2015.

**Introducción:**

Las reformas constitucionales provinciales incorporaron la cuestión ambiental antes que lo hiciera la Constitución Nacional. Salta y Jujuy lo hicieron en 1986, Catamarca en 1988, Tucumán en 1990 y Santiago del Estero en 1997.

La Constitución tucumana de 1990 en su artículo 36 consagraba que corresponde a la provincia arbitrar los medios legales para proteger el ambiente, preservando los recursos naturales y culturales, acordar con la Nación y con otras provincias a fines de evitar que acciones fuera de su territorio produzcan daños ambientales en el mismo, prevenir y controlar la contaminación y la degradación ambiental, crear y proteger reservas naturales, fomentar la forestación, reglamentar la producción, comercialización y uso de productos químicos, biológicos y alimenticios<sup>1</sup>.

Salta, Santiago del Estero y Tucumán, reformaron nuevamente sus constituciones tras la reforma nacional de 1994, pero omitieron hacer mención a la competencia nacional para

---

<sup>1</sup>La reforma parcial de 2006 amplió el derecho al ambiente, regulándolo en su artículo 41.

dictar leyes de presupuestos mínimos y a la provincial para complementarlas, competencias incorporadas en 1994<sup>2</sup>.

Muchos autores consideraban que era una garantía implícita en la Constitución -previa a la reforma de 1994- la protección ambiental, por no contener normas explícitas al respecto. Sin embargo, la totalidad de la doctrina sostenía que una de las grandes dificultades para instrumentar una política ambiental eficaz era la distribución del poder de policía que en materia ambiental le correspondía en su totalidad a las provincias<sup>3</sup>.

Esta circunstancia generó una proliferación de normas nacionales, provinciales y municipales que no permitió elaborar una eficaz política protectora del ambiente .

La reforma de 1994 al constitucionalizar el derecho ambiental y al incorporar las leyes de presupuestos mínimos dio respuesta -al menos desde el plano constitucional- a esta problemática. Sin embargo, a más de dos década de su entrada en vigencia surge el siguiente interrogante: ¿qué efectos produjo en las políticas públicas ambientales el artículo 41 de la Constitución Nacional?

### **Conceptualización:**

Antes de continuar con el análisis, es necesario precisar algunos conceptos. El ambiente es un sistema, es decir un conjunto de condiciones biológicas y fisico-químicas necesarias para que los seres vivos puedan vivir.<sup>4</sup>

El derecho ambiental es aquella rama del ordenamiento jurídico que regula las conductas humanas que pueden influir e impactar en los sistemas ambientales y en los organismos vivos.<sup>5</sup>

Se considera que las políticas ambientales constituyen un conjunto de orientaciones, principios, criterios y objetivos, para la protección del ambiente de una sociedad particular.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup>Díaz Ricci, Raúl M (2008). "Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA". *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA, S.M. de Tucumán*, EDIUNT, páginas 97 a 140.

<sup>3</sup>Pigretti, Eduardo A. (2004). "Derecho ambiental profundizado". La Ley. Buenos Aires.

<sup>4</sup>[http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=4709](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=4709). Consultado 19/07/1016, 14 horas.

<sup>5</sup>[http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=4710](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4710). Consultado 19/07/2015, 13:55 horas.

<sup>6</sup>Pajares, Erik. "Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales. Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales".

Consultado en:

Se entiende por ley de presupuestos mínimos *“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”* (Ley General del Ambiente 25675 artículo 6).

### **Marco constitucional:**

Desde un punto de vista didáctico podemos distinguir derechos de primera, segunda y tercera generación. Actualmente nadie discute que todos los derechos fundamentales son indivisibles, interdependientes, exigibles judicialmente y que no existen jerarquías entre ellos.

Dentro de la “Primera generación” se ubica a los derechos políticos y civiles que nacen con la Revolución Francesa de 1789 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791. Entre ellos se encuentra el derecho a la libertad, y aquellos que le imponen al Estado la abstención o la inhibición, los considerados derechos del ciudadano. Estos derechos fueron recogidos por el “constitucionalismo moderno o clásico”, al que pertenece la Constitución argentina de 1853. El valor que los guía es la libertad.

La “Segunda generación” abarca los derechos sociales, económicos y culturales, que aparecen con el llamado “constitucionalismo social”. Es un constitucionalismo que demanda la intervención del Estado para igualar desiguales, a través del derecho del trabajo, el derecho de la familia. Éstos nacen con la Constitución de México, producto de la Revolución Mexicana de 1917. En ésta corriente se enrolla la reforma constitucional de 1949. El valor que guía estos derechos es la igualdad.

Por último, la “Tercera generación” incluye el derecho a la paz, al crecimiento económico, al desarrollo económico y a la preservación del medio ambiente. En ésta última categoría se incorporaron los llamados derechos de incidencia colectiva<sup>7</sup>, y los guía el valor solidaridad.

---

[http://www.academia.edu/3376129/La\\_definici%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas\\_ambientales\\_y\\_su\\_aplicaci%C3%B3n\\_en\\_los\\_sistemas\\_territoriales](http://www.academia.edu/3376129/La_definici%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_ambientales_y_su_aplicaci%C3%B3n_en_los_sistemas_territoriales).  
20/07/2016. 10 horas

<sup>7</sup> Cafferata, Nestor, “Los principios y reglas del Derecho Ambiental”. Encontrado en <http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20A>

La reforma constitucional de 1994, que se enrola en la corriente del constitucionalismo finisecular, incorporó en su artículo 41 el derecho al medio ambiente sano, apto y equilibrado en la norma suprema, el deber de preservarlo, la responsabilidad por daño ambiental y la obligación de las autoridades de protegerlo. Además su párrafo tercero contempla las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental, cuya sanción incumbe al Congreso de la Nación y que no pueden alterar las competencias de las provincias sobre sus recursos. A esta previsión deben sumarse los instrumentos del bloque de constitucionalidad que contemplan el derecho ambiental, tal como el protocolo de San Salvador (artículo 11)<sup>8</sup>.

### **Fundamentos del derecho ambiental:**

Es importante hacer una breve mención a los fundamentos del derecho ambiental, ya que los mismos deben estar presentes en el diseño y desarrollo de políticas ambientales, al respecto seguiré a Luis Huerta Guerrero<sup>9</sup>.

Como primer fundamento podemos mencionar uno de orden utilitario, cual es permitir que toda persona pueda desarrollar sus actividades. En esta línea el texto del artículo 41 consagra el derecho a un *ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes (...)*.

Se fundamenta también el derecho ambiental en su estrecha vinculación con la vigencia de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la salud y a la vida. Se considera que daños ambientales ocasionados, por ejemplo por contaminación, producen graves daños en la salud y en la vida de las personas. Se visibiliza de esta manera la interdependencia e interrelación existente entre los derechos, de forma tal que si no se goza de condiciones ambientales seguras y adecuadas se pone en riesgo el goce y disfrute de todos los demás derechos fundamentales. El derecho a un ambiente sano y apto es entonces condición indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales.

---

MB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf. Consultado el 18/07/2016.

<sup>8</sup>Artículo 11 Derecho a un Medio Ambiente Sano:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

<sup>9</sup> Huerta Guerrero, Luis. “Constitucionalización del Derecho Ambiental”. Encontrado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4906552>. Consultado 18/07/2016, 15 horas.

También se considera que la solidaridad es uno de los fundamentos al derecho bajo análisis, como lo es también de otros derechos de “tercera generación”. Se sostiene así que solo mediante un espíritu solidario, de cooperación y sacrificio altruista será posible satisfacer necesidades comunes relativas a la calidad de vida.<sup>10</sup>

Estos “nuevos” derechos, presentan características que los distinguen. Son producto de una preocupación común en todo el planeta pero que presenta distintos rasgos tratándose de países desarrollados o en vías de desarrollo, requieren la colaboración de todos los agentes sociales para su realización y manifiestan la elasticidad de los derechos humanos ante las distintas exigencias sociales. Por lo tanto los principios de solidaridad y cooperación jugarán un papel primordial que corresponde analizar.

### **Políticas ambientales:**

Habiendo definido *sut-upra* lo que se entiende por políticas ambientales, debemos precisar, siguiendo a Nicolo Gligio, que las mismas pueden ser explícitas o implícitas<sup>11</sup>. Las primeras se refieren a aquellas políticas que son formuladas y publicadas en documentos oficiales, emanados o aprobados formalmente por algún organismo estatal cuyo objetivo es la protección ambiental.

Las políticas implícitas, en cambio, son decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública, o bien en sectores productivos, y que influyen en la transformación del medio ambiente. Estas últimas suelen encontrarse insertas en políticas económicas, y en general tienen un signo negativo, es decir son medidas que tienden al crecimiento económico pero que impactan en deterioro del medio ambiente.

Los elementos que suelen estar presente en una política pública son los siguientes:

- ✓ Un instrumento legal, que incorpora la política o sus elementos en una ley, norma o decreto, donde se establecen obligaciones, derechos, recompensas y sanciones referidas a la observancia o no de la política diseñada.
- ✓ Una estructura organizativa a cargo de la implementación de la política. Puede tratarse de una o más instituciones existentes o bien de una nueva entidad.

---

<sup>10</sup>Perez Luño, Antonio E.(1991), “Las generaciones de derechos humanos”. Revista del centro de estudios constitucionales.

<sup>11</sup>Gligio, Nicolo (1997) “Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas”. Revista de la Cepal n° 63.

- ✓ Un conjunto de mecanismos operativos, que constituyen los medios a través de los cuales esa estructura ejecuta las decisiones diarias y busca alcanzar el objetivos perseguido con la política.

### **Legislación ambiental argentina: leyes de presupuestos mínimos:**

Con la reforma constitucional de 1994, tal como se mencionó, se incorporaron a nuestro ordenamiento jurídico las denominadas leyes de presupuestos mínimos y las normas complementarias. El dictado de las primeras corresponde al Congreso de la Nación, mientras que las segundas son competencia de las provincias.

El Consejo Federal de Medio Ambiente ha definido mediante la Resolución 92/04 el contenido de los presupuestos mínimos, como los umbrales básicos de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rigen en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima, más allá del sitio en que se encuentre. Regulan la protección del recurso pero su gestión queda reservada a las provincias<sup>12</sup>.

En cumplimiento al mandato constitucional el Congreso de la Nación dictó hasta la fecha las siguientes leyes de presupuestos mínimos:

- ✓ Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios. Sancionada el 03/07/2002. Publicada en el boletín oficial del 29/07/2002.
- ✓ Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs. Sancionada el 23/10/2002. Publicada en el boletín oficial del 18/11/2002.
- ✓ Ley 25.675 General del Ambiente. Sancionada el 06/11/2002. Publicada en el boletín oficial del 27/11/2002.
- ✓ Ley 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas. Sancionada el 28/11/2002. Publicada en el boletín oficial del 03/01/2003.
- ✓ Ley 25.831 régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Sancionada el 23/11/2003. Publicada en el boletín oficial del 06/01/2004.
- ✓ Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios. Sancionada el 04/08/2004. Publicada en el boletín oficial del 07/09/2004.
- ✓ Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Sancionada el 28/11/2007. Publicada en el boletín oficial del 19/12/2007.

---

<sup>12</sup>NONNA S. y otros. (2011) “Ambiente y Residuos Peligrosos”. Editorial Estudio.

- ✓ Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos para control de actividades de quema. Sancionada el 18/11/2009. Publicada en el boletín oficial del 16/12/2009.
- ✓ Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Preriglaciario. Sancionada el 30/09/2010. Publicada en el boletín oficial del 28/10/2010.

Todas estas normas constituyen políticas ambientales explícitas en tanto emanan de un órgano del Estado, el Congreso, y tienen como objetivo la protección del medio ambiente. Cada una de ellas regula un recurso natural específico (agua, bosques, glaciares), o bien se refieren a un tipo de agente contaminante (PBCs, residuos domiciliarios o industriales).

Constituyen el primero de los elementos de toda política pública: el instrumento legal.

Llama la atención que seis de las nueve leyes citadas fueron dictadas entre 2002 y 2004, y que en los últimos seis años no se dictó ninguna.

El segundo elemento de política ambiental que corresponde analizar es la estructura organizativa a cargo de su implementación. En las leyes de presupuestos mínimos citadas encontramos tres sistemas:

- ✓ No se prevé cual será la autoridad de aplicación. Es el caso de las leyes 25.688 y 25.831.
- ✓ Se remite a lo que determine el Poder Ejecutivo o bien las autoridades competentes de cada jurisdicción. Es el mecanismo que siguen las leyes 25.612, 25.670, 25.916, 26.562, 26.639.
- ✓ Se especifica cual es la autoridad de aplicación. La ley 26.331 establece en su artículo 11 que será *“Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace.”*

Es pertinente destacar que a partir de diciembre de 2015 se convirtió a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que se encuentra a cargo de Sergio Bergman. El Ministerio está compuesto por cuatro áreas: recursos naturales, biodiversidad, cambio climático y prácticas sustentables.

La labor de este Ministerio es fundamental para analizar el tercer elemento de toda política -la existencia de mecanismos operativos-. Se destacan las siguientes líneas de acción:

- ✓ Monitoreo ambiental: es una herramienta central en el proceso de generación de información relevante sobre el estado del aire, el agua y el suelo, que permiten evaluar la calidad del ambiente. Conocer la calidad de estos elementos permite determinar, en gran medida, cuáles serán los cursos de acción a seguir en relación al control y la prevención de la contaminación. En este contexto el Ministerio lleva adelante tareas de control y fiscalización de las emisiones de gases contaminantes provenientes de los automotores nuevos y usados que utilizan combustibles líquidos y gaseosos<sup>13</sup>.
- ✓ Programa de Reversión Industrial: tiene como objetivo principal mejorar el desempeño ambiental de establecimientos industriales y de servicios para lograr una disminución en los efectos adversos que estas actividades tienen sobre el entorno y las personas. Para ello, se firma un acuerdo voluntario entre las autoridades locales, las empresas y la Nación, donde se establece el compromiso de las empresas para llevar adelante un plan de acciones que apunta a modificar sus procesos y operaciones productivas. El objetivo final es reducir la cantidad de sustancias contaminantes y las emisiones producidas y optimizar la gestión de residuos y el uso de recursos. Se trata de un instrumento innovador de la política ambiental nacional, creado en el marco de los principios y objetivos que establece la Ley General del Ambiente<sup>14</sup>.
- ✓ Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación: su objetivo central consiste en luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, a fin de contribuir al logro del desarrollo sustentable de las zonas afectadas, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida de la población. Uno de sus aspectos sustanciales es alentar la elaboración de programas provinciales, interprovinciales y regionales, otorgando a la dimensión local un amplio protagonismo<sup>15</sup>.
- ✓ Colaboración a municipios: el ministro firmó acuerdos con seis municipios de la provincia de Buenos Aires para colaborar en el desarrollo de planes de manejo

---

<sup>13</sup><http://ambiente.gob.ar/control-y-monitoreo-ambiental/monitoreo-ambiental/>. Consultado el 22/07/2016, 15 horas.

<sup>14</sup><http://ambiente.gob.ar/practicas-sustentables/industria/reconversion-industrial/programa-de-reconversion-industrial/>. Consultado 21/07/2016 16 horas.

<sup>15</sup><http://ambiente.gob.ar/practicas-sustentables/recursos-naturales-ps/suelos-recursos-naturales-practicas-sustentables/programa-de-accion-nacional-de-lucha-contra-la-desertificacion-pan/>. Consultado 22/07/2016 21 horas.



sustentable que incorporen en su gestión el cuidado del ambiente y de la integridad humana, con el foco puesto en mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Entre otros aspectos, los ayudarán a desarrollar planes de manejo integral de los residuos para terminar con los basurales a cielo abierto y dar paso a una mirada que involucre la economía circular, con el reciclaje y la reutilización<sup>16</sup>.

- ✓ Sistema informático para inspecciones ambientales: consiste en una herramienta informática que permitirá a los organismos ambientales de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires optimizar sus recursos y evitar superposiciones durante las inspecciones. Permitirá que los organismos agrupados bajo la Mesa de Coordinación para las Actividades de Control Ambiental carguen sus respectivos cronogramas de inspecciones programadas; a partir de estos datos, el sistema avisará si un mismo establecimiento industrial será inspeccionado en la misma semana por más de un organismo. De esta manera, se podrá evitar una superposición innecesaria o, en caso de que haga falta, coordinar para realizar la inspección en forma conjunta. La herramienta también busca facilitar el intercambio de información, ya que se podrán cargar las actas de inspecciones realizadas anteriormente con el objetivo de que los inspectores estén al tanto del trabajo realizado por sus colegas de otras jurisdicciones. Así, podrán saber en qué estado se encontraba el establecimiento durante el último control y sobre qué puntos hacer hincapié<sup>17</sup>.

### **Ley General del Ambiente 25.675:**

Esta normativa merece un análisis por separado ya que en su articulado hace expresa mención a los objetivos, principios e instrumentos de políticas ambientales.

Su artículo 2 consagra los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;*
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;*

---

<sup>16</sup><http://ambiente.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-ambiente-colaborara-con-municipios-para-que-lleven-adelante-una-gestion-sustentable/>. Consultado 23/07/2016, 11:30 horas.

<sup>17</sup><http://ambiente.gob.ar/noticias/nuevo-sistema-informatico-para-hacer-mas-eficientes-las-inspecciones-ambientales/>. Consultado 21/07/2016 20 horas.

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

Siguiendo el comentario realizado a la ley por Cafferatta<sup>18</sup>, dichos objetivos coinciden con las recomendaciones contenidas en el documento elaborado por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), titulado "Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro del desarrollo sostenido" (revista "Ay RN", FARN, Editorial La Ley, enero- marzo 1985, vol. II, N° 1).

Por su parte el artículo 4 consagra los siguientes principios que guiarán la interpretación y aplicación de toda norma ambiental:

- ✓ Congruencia: referido especialmente a las legislaciones provinciales y municipales, prevaleciendo la ley bajo análisis en todo caso.
- ✓ Preventivo: otorga atención prioritaria a las causas y fuentes de problemas ambientales.

---

<sup>18</sup>Cafferatta, Nestor. "Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada".

Encontrado en

[http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY\\_GENERAL\\_DEL\\_AMBIENTE\\_COMENTADA\\_POR\\_Cafferatta\\_Ne-%CC%81stor\\_A..pdf](http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY_GENERAL_DEL_AMBIENTE_COMENTADA_POR_Cafferatta_Ne-%CC%81stor_A..pdf). consultado 20/07/2016 16 horas.

- ✓ Precautorio: no utilización de la falta de información o certeza científica sobre daños graves o irreversibles para no adoptar medidas eficaces para prevenir daños ambientales.
- ✓ Equidad Intergeneracional.
- ✓ Progresividad: alcanzar los objetivos ambientales en forma gradual.
- ✓ Responsabilidad: el generador de efectos degradantes es responsable de los costos preventivos y correctivos de recomposición.
- ✓ Subsidiaridad: el Estado está obligado a colaborar y actuar complementariamente con los particulares en la prevención y protección ambiental.
- ✓ Sustentabilidad: el desarrollo económico no debe comprometer las posibilidades de las generaciones presentes ni futuras.
- ✓ Solidaridad: entre la Nación y las provincias respecto de la mitigación de efectos ambientales transfronterizos como de riesgos ambientales en ecosistemas compartidos.
- ✓ Cooperación: utilización equitativa y racional de los recursos y sistemas naturales compartidos.

Se considera<sup>19</sup> importante y un avance que la ley consagre expresamente los principios, ya que los mismos son líneas fundamentales e informadoras de la organización, son ideas directrices y pautas generales de valoración jurídica. El derecho ambiental está fundado en principios dotados de autonomía propia, que no son producto de construcciones teóricas sino que nacen de necesidades prácticas, que a su vez se van modificando con el tiempo.

Una de las principales funciones de dichos principios es orientar al legislador para que las futuras leyes que dicte se ajusten a ellos. Además ejercen una función interpretativa, orientando al juez y a los operadores en la aplicación de normas.

Además la ley<sup>20</sup> prevé como instrumentos de política y gestión ambiental la evaluación de impacto ambiental y la educación ambiental, entre otros.

### **Marco Sociológico: Solidaridad y Cooperación:**

---

<sup>19</sup>Cafferatta, Nestor. “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”. Encontrado en [http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY\\_GENERAL\\_DEL\\_AMBIENTE\\_COMENTADA\\_POR\\_Cafferatta\\_Ne-%CC%81stor\\_A..pdf](http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY_GENERAL_DEL_AMBIENTE_COMENTADA_POR_Cafferatta_Ne-%CC%81stor_A..pdf). consultado 20/07/2016 16 horas.

<sup>20</sup>Ley general al Ambiente, artículo 8

Se considera que la solidaridad es el fundamento más importante del derecho al medio ambiente, al ser el valor que lo guía. Es necesario entonces realizar una visión sociológica de la solidaridad, en la que seguiré a Durkheim<sup>21</sup>. El autor distingue dos clases de solidaridades a las cuales corresponden dos tipos sociales. Paralelamente distingue dos tipos de Derechos: el derecho penal, que incluye las normas jurídicas cuya sanción es de tipo represiva; y el Derecho restitutorio, cuyas normas jurídicas tienen sanciones restitutorias.

En el primero de ellos -derecho penal- las sanciones manifiestan similitudes sociales, la solidaridad está dada por la circunstancia de que los individuos se consideran semejantes, comparten creencias y prácticas, el fundamento de la cohesión social es justamente la semejanza. Se da un vínculo directo entre el individuo y la sociedad al haber una conciencia común de grupo. Durkheim la denominó solidaridad mecánica.

El derecho restitutorio en cambio manifiesta la solidaridad orgánica o funcional, donde se persigue restaurar el orden alterado. Se reconocen las diferencias complementarias entre los individuos, esa individualidad y autonomía frente al todo social se acentúa. El vínculo entre el individuo y la sociedad es indirecto, ya que se da a partir de su interacción con otros individuos y con instituciones específicas. La cohesión se basa en las diferencias coordinadas funcionalmente entre sí, de forma tal que cada uno de los individuos asume funciones específicas y diferenciadas.

Cabe destacar que en toda sociedad ambos tipos de solidaridad se encuentran presentes, por lo que en cada caso particular habrá que analizar cual es predominante y la que, por tanto, garantiza la cohesión social.

Por otro lado, el carácter de transfronterizos de los daños ambientales torna indispensable la aplicación del principio de cooperación, consagrado a nivel nacional en la Ley General del Ambiente. Debe observarse tanto en las relaciones entre Estados, como entre nuestras provincias, por ser la Argentina un Estado federal. Cabe destacar que se trata de un principio expresamente consagrado en la Declaración de Estocolmo (principio 24) y de Río (principio 27).

A nivel de las relaciones entre países implica colaboración para prevenir la degradación ambiental, evitar la contaminación y promover un sistema económico internacional que permita alcanzar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

---

<sup>21</sup>Monereo Pérez, José L. "El pensamiento político jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia". Encontrado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3014022>. Consultado 19/07/2016, 20 horas.

Si bien estos principios se encuentran consagrados tanto a nivel nacional como internacional -tal como se mencionó-, existen claros ejemplos que demostraron su incumplimiento, produciendo serios daños para el ambiente y afectando las relaciones entre provincias y estados vecinos. Analizaré a continuación un ejemplo a nivel nacional y otro internacional, ambos producto de políticas públicas que priorizaron el crecimiento económico frente a la protección ambiental.

### **Contaminación de la Cuenca Salí- Dulce:**

Las primeras denuncias por contaminación de la cuenca, producida principalmente por los ingenios tucumanos, datan de 1996<sup>22</sup>. Desde esa fecha grandes cantidades de peces muertos fueron descubiertos en el Lago Río Hondo. En Noviembre de 2011 aparecieron 30 toneladas más, debido a la falta de oxígeno en el río. En esta oportunidad las investigaciones detectaron que el ingenio Concepción vertía agua con vinasa en un canal que desemboca en el Embalse Río Hondo.

Debemos destacar que además son contaminantes de la Cuenca las empresas citrícolas tucumanas, una minera de la provincia de Catamarca, sanatorios privados y hospitales públicos (que vuelcan sus residuos patológicos en la Planta de Disposición final de residuos sólidos urbanos Pacará Pintado ubicada dentro de la cuenca), basurales clandestinos ubicados al margen del Río Salí y frigoríficos.

En este contexto, en diciembre de 2011 se firmó un acuerdo por el cual las empresas se comprometían a reducir el impacto ambiental. Sin embargo en 2012, tras finalizar la zafra, 8 ingenios fueron multados por considerar que tenían una conducta desaprensiva frente a los compromisos ambientales asumidos.

Esta situación llevó a que la provincia de Santiago del Estero iniciara acciones judiciales contra su vecina provincia de Tucumán, y contra las principales empresas contaminantes. La Corte Suprema de Justicia de la Nación le exigió a Tucumán que aumentara los controles sobre los ingenios; y a la por entonces Secretaría de Ambiente de la Nación le pidió que interviniera como garante de ese cumplimiento y que implementara el Plan Nacional de Reversión Industrial (PRI) para ayudar a las empresas a no contaminar. Con el seguimiento de la ex Secretaría de Ambiente, la contaminación disminuyó y fue controlada; pero no se logró llegar a una solución

---

<sup>22</sup><http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/10/09/opinion/OPIN-02.html>. Consultada 22/08/2016, 18 horas.

definitiva para tratar los residuos de vinaza. Estos residuos hoy se almacenan en piletones que ocupan varias hectáreas de campo<sup>23</sup>. Siendo la vinaza un residuo propio de la actividad azucarera el gran desafío es lograr convertirlo en un recurso, y a mi entender las próximas políticas tucumanas deben perseguir ese objetivo.

Este caso brevemente desarrollado evidencia la ausencia durante años de políticas públicas adecuadas aplicables a la actividad azucarera, motor histórico de la economía tucumana, en una provincia que tiene constitucionalizado el derecho ambiental desde 1991. Además pone de resalto como esta circunstancia perjudicó a otra provincia, siendo necesaria la intervención del máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

### **Conflicto entre Argentina y Uruguay por Plantas de Celulosa:**

Ambos países mantuvieron entre 2005 y 2010 un conflicto por la construcción de dos plantas de pasta de celulosa en Uruguay y sobre las aguas binacionales del Río Uruguay. Tal situación dio lugar a demandas ante organismos internacionales: Argentina demandó a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando que la instalación de las papeleras era contaminante y violaba el Estatuto del Río Uruguay. Por su parte, Uruguay demandó a la Argentina ante el sistema de resolución de controversias del Mercosur argumentando que los cortes de ruta -que se realizaban como protesta- constituían una violación al derecho a la libre circulación. Además demandó a la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia por considerar que dichos cortes de ruta eran permitidos y utilizados por las autoridades argentinas para presionar al gobierno uruguayo en las negociaciones. Ambas demandas uruguayas fueron desestimadas.

Sobre la demanda argentina, el Tribunal Internacional dictó sentencia definitiva el 20 de abril de 2010, resolviendo que Uruguay violó sus obligaciones procesales establecidas por el Estatuto del Río Uruguay de notificar e informar de buena fe. Si bien Argentina pudo demostrar que algunos parámetros de contaminación de las aguas del río se habían elevado desde la puesta en marcha de la pastera, no logró probar que la planta de celulosa fuera la causante, por lo que la Corte entendió que Uruguay no violó sus obligaciones de evitar la contaminación ambiental, y consideró que resultaba desproporcionado ordenar el cierre de la planta de Botnia. Sin embargo, instruyó a

---

<sup>23</sup><http://ambiente.gob.ar/noticias/cuenca-del-sali-dulce-continuan-las-reuniones-interministeriales-para-bu-scar-una-solucion-al-problema-de-la-vinaza/>. Consultado 22/08/2016 15:45 horas

ambos países a realizar un monitoreo en conjunto del río, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y aplicando el Estatuto del Río Uruguay. El conflicto finalizó tras la firma, el 30 de agosto de 2010 en Montevideo, de un acuerdo para conformar un Comité Científico en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay.

Lamentablemente, en octubre de 2013 Argentina anunció que volvería a demandar al Uruguay a causa de la decisión de su presidente de autorizar a la planta de celulosa ubicada en Fray Bentos a aumentar su producción en un 10%. Tal decisión ocasionó una fuerte reacción del Gobierno de Cristina Fernández, que amenazó con volver a acudir a la Corte de la Haya. No obstante el Gobierno de Mauricio Macri ha demostrado una actitud más abierta al diálogo, hasta tal punto que el Ministro de Medio Ambiente manifestó lo siguiente: *“hay una decisión del gobierno nacional, que yo suscribo, de mantener un diálogo amistoso con Uruguay que nos permita avanzar y esto no tiene como aspiración que Uruguay desmantele la pastera sino que se avenga a cumplir lo que determinó el Fallo de La Haya, y que está incumpliendo”*<sup>24</sup>

### **Conclusión:**

La constitucionalización del derecho ambiental sin lugar a dudas significó un avance en aras a su protección, consagrando derechos, deberes y obligaciones sin necesidad de acudir a garantías implícitas.

También es positivo que la Ley General del Ambiente consagre principios, objetivos e instrumentos, que sirven de guía para todas las futuras leyes y políticas ambientales.

Contamos con muchas leyes de presupuestos mínimos específicas que brindan una adecuada protección y que receptan los principios ambientales. Sin embargo existen lagunas preocupantes, como por ejemplo la ausencia de una ley de presupuestos mínimos sobre residuos patológicos. También llama la atención el hecho de que en los últimos seis años no se haya dictado ninguna ley de presupuestos mínimos.

La falta de adecuación de muchas normas y constituciones provinciales a la reforma constitucional también es preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de esas normativas son posteriores a aquélla.

---

<sup>24</sup><http://www.bigbangnews.com/actualidad/Gualeguaychu-vs.-las-papeleras-Macri-no-pedira-por-el-cierre-de-la-pastera-Botnia-20160513-0060.html>. Consultado 22/08/2016, 19 horas

Es imprescindible la presencia de los principios ambientales en toda política pública, sobre todo la solidaridad y la cooperación, ya que el carácter de transfronterizos de los daños ambientales puede generar serios conflictos entre provincias y estados como los desarrollados en esta ponencia.

Es destacable el accionar del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, sobre todo a partir de la celebración de acuerdos y convenios con las provincias y los municipios, y distintos organismos, los que permitirán unificar criterios, objetivos y políticas.

Aún queda un largo recorrido para poder afirmar que la constitucionalización del derecho ambiental se refleja en políticas públicas eficaces y protectoras, siendo indispensable reforzar el trabajo conjunto y coordinado de distintos organismos de gobierno.

#### **Bibliografía:**

- ✓ Cafferatta, Nestor. “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”. [http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY\\_GENERAL\\_DEL\\_AMBIENTE\\_COMENTADA\\_POR\\_Cafferatta\\_Ne-%CC%81stor\\_A..pdf](http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/LEY_GENERAL_DEL_AMBIENTE_COMENTADA_POR_Cafferatta_Ne-%CC%81stor_A..pdf). Consultado 20/07/2016 16 horas.
- ✓ Cafferata, Nestor, “Los principios y reglas del Derecho Ambiental”. <http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>. Consultado el 18/07/2016.
- ✓ Díaz Ricci, Raúl M (2008). “Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA”. *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, S.M. de Tucumán, EDIUNT.
- ✓ Gligio, Nicolo (1997) “Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas”. Revista de la Cepal n° 63.
- ✓ Huerta Guerrero, Luis. “Constitucionalización del Derecho Ambiental”. Encontrado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4906552>. Consultado 18/07/2016, 15 horas.
- ✓ Monereo Pérez, José L. “El pensamiento político jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia”. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3014022>. Consultado 19/07/2016, 20 horas.



- ✓ NONNA S. y otros. (2011) “Ambiente y Residuos Peligrosos”. Editorial Estudio.
- ✓ Pajares, Erik. “Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales”.  
[http://www.academia.edu/3376129/La\\_definici%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas\\_ambientales\\_y\\_su\\_aplicaci%C3%B3n\\_en\\_los\\_sistemas\\_territoriales](http://www.academia.edu/3376129/La_definici%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_ambientales_y_su_aplicaci%C3%B3n_en_los_sistemas_territoriales). Consultado 20/07/2016 10 horas.
- ✓ Perez Luño, Antonio E.(1991), “Las generaciones de derechos humanos”. Revista del centro de estudios constitucionales.
- ✓ Pigretti, Eduardo A. (2004). “Derecho ambiental profundizado”. La Ley. Buenos Aires.

#### **Páginas webs:**

- ✓ [http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=4709](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=4709). Consultado 19/07/2016, 14 horas.
- ✓ [http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=4710](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4710). Consultado 19/07/2015, 13:55 horas.
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/control-y-monitoreo-ambiental/monitoreo-ambiental/>. Consultado el 22/07/2016, 15 horas.
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/practicas-sustentables/industria/reconversion-industrial/programa-de-reconversion-industrial/>. Consultado 21/07/2016 16 horas
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/practicas-sustentables/recursos-naturales-ps/suelos-recursos-naturales-practicas-sustentables/programa-de-accion-nacional-de-lucha-contr-la-de-sertificacion-pan/>. Consultado 22/07/2016 21 horas
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-ambiente-colaborara-con-municipios-para-que-lleven-adelante-una-gestion-sustentable/>. Consultado 23/07/2016, 11:30 horas
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/noticias/cuenca-del-sali-dulce-continuan-las-reuniones-inter-ministeriales-para-buscar-una-solucion-al-problema-de-la-vinaza/>. Consultado 22/08/2016 15:45 horas
- ✓ <http://ambiente.gob.ar/noticias/nuevo-sistema-informatico-para-hacer-mas-eficiente-s-las-inspecciones-ambientales/>. Consultado 21/07/2016 20 horas.

- ✓ <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/10/09/opinion/OPIN-02.html>.  
Consultada 22/08/2016, 18 horas.
- ✓ <http://www.bigbangnews.com/actualidad/Gualeguaychu-vs.-las-papeleras-Macri-no-pedira-por-el-cierre-de-la-pastera-Botnia-20160513-0060.html>. Consultado  
22/08/2016, 19 horas