

Constitución y medio ambiente. Análisis del caso argentino**Constitution and environment. Analysis of the Argentine case***Fernando Arlettaz**Investigador del CONICET, (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas),
Universidad de Buenos Aires, Argentinaarlettaz@unizar.es

Recibido: 13/09/22 Aceptado: 29/11/22

DOI: 10.25054/16576799.4023

RESUMEN

El tema del derecho al medio ambiente es abordado en este artículo de reflexión, teniendo como objetivo demostrar la importancia de este derecho a lo largo de la historia constitucional argentina, así como sus avances en materia de reconocimiento en la Carta Política, la nomenclatura que lo rige, los aportes en aspectos de justiciabilidad nacional e internacional y los retos que exige el reconocimiento pleno de este importante derecho en el siglo XXI.

PALABRAS CLAVE

Derecho al Medio Ambiente; Justiciabilidad en Argentina; Principios Constitucionales.

ABSTRACT

The topic of the right to the environment is addressed in this reflective article, aiming to demonstrate the importance of this right throughout Argentina's constitutional history, as well as its advancements in terms of recognition in the Political Charter, the normative framework that governs it, contributions in national and international justiciability aspects, and the challenges posed by the full recognition of this important right in the 21st century.

KEYWORDS

Right to the Environment; Justiciability in Argentina; Constitutional Principles.

INTRODUCCIÓN

La preocupación por el medio ambiente en Argentina tiene raíces que se remontan al siglo XIX, aunque su reconocimiento legal y constitucional significativo se ha desarrollado en etapas posteriores. Desde las primeras disposiciones legislativas relacionadas

con la gestión de recursos naturales y residuos urbanos, hasta el reconocimiento del deber del Estado de proteger el “paisaje natural” en la Constitución de 1949, el camino hacia una legislación ambiental integral ha sido progresivo.

* Artículo de reflexión.

Fue en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX cuando la cuestión ambiental emergió como una preocupación destacada para legisladores y jueces. La incorporación de disposiciones ambientales en varias Constituciones provinciales y la creación del Consejo Federal del Medio Ambiente y el Pacto Federal Ambiental en 1990 y 1993, respectivamente, marcaron hitos importantes en este proceso.

La Reforma Constitucional de 1994 fue un punto de inflexión significativo, al introducir un artículo específico sobre protección ambiental (Artículo 41) y una forma de acción de amparo ambiental (Artículo 43). Esta reforma también modificó la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en relación con la propiedad de los recursos naturales.

La jurisprudencia también ha desempeñado un papel crucial en la definición de las competencias y responsabilidades en materia ambiental. Casos emblemáticos, como la disputa sobre el río Atuel entre provincias en 1987 y su reincidencia en 2017 con consideraciones ambientales adicionales, han establecido precedentes importantes.

El artículo 41 de la Constitución argentina establece el derecho de todos los habitantes a un medio ambiente sano y equilibrado, así como el deber de preservarlo. Este artículo también impone a las autoridades la obligación de proteger este derecho y promover el uso racional de los recursos naturales.

En cuanto a la política ambiental nacional en Argentina, existen unos desarrollos fundados en una serie de principios establecidos por ley, que guían tanto la acción gubernamental como las relaciones entre diferentes niveles de gobierno en el país.

La participación ciudadana en esta problemática ha sido clave en las decisiones de la política ambiental nacional. La ley establece procedimientos de consulta pública y acceso a la información ambiental, así como la obligación de las autoridades de justificar sus decisiones en base a esta participación.

La normativa internacional se manifiesta en la jerarquía constitucional de ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos, que contienen disposiciones relevantes para la protección del medio ambiente.

Un escenario importante que se desarrollará en el presente artículo es el de la justiciabilidad y la eficacia de los derechos y libertades ambientales constitucionales, centrándose en las acciones judiciales disponibles para la protección del medio ambiente.

Complementario a lo anterior es el espectro de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el acceso directo a estas instituciones por asuntos medioambientales el cual está limitado a ciertos derechos específicos, aunque se ha interpretado que otros derechos convencionales pueden abarcar cuestiones medioambientales.

Las anteriores temáticas se analizarán en el presente texto en dos partes. Una primera en la que se describirá la formalización constitucional de un derecho al medio ambiente y la segunda sobre la justiciabilidad y eficacia de los derechos y libertades ambientales constitucionales.

En la primera se realiza una contextualización analítica del origen y la singularidad del derecho al medio ambiente, partiendo de los antecedentes históricos para luego abordar el aspecto constitucional, los principios aplicables y las consecuencias de las afectaciones a este derecho que constituirían un daño ambiental. También se desarrollará muy someramente la participación ciudadana en este ámbito, el derecho de los pueblos indígenas y la influencia y aplicación del derecho internacional.

En la segunda parte desde la perspectiva de la justiciabilidad, se abordará la discusión sobre la intervención de los jueces en el litigio ambiental, las acciones judiciales en materia ambiental, la explicación de las diferentes acciones como la de amparo, el procedimiento ordinario, la de prevención, restitución o indemnización de daño individual y la acción penal entre otras acciones.

Otros aspectos judiciales que se abordan en el texto son el acceso a las instancias internacionales de derechos humanos, la adaptación del proceso constitucional a la cuestión medioambiental, algunas particularidades del procedimiento en caso de daño ambiental colectivo, la eficacia y la ejecución de las decisiones del juez constitucional ambiental, el

efecto de estas decisiones y su ejecución relativa al daño ambiental colectivo.

El presente artículo busca resaltar la importancia del tema ambiental en el escenario histórico, constitucional y social en Argentina, sus importantes avances, así como también los retos que aún persisten para la plena protección del derecho al medio ambiente.

1. LA FORMALIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE UN DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

1.1. Los contextos: origen y singularidad del enfoque nacional.

1.1.1. *El origen de la cuestión medioambiental en la constitución*

Las primeras disposiciones legislativas que inciden indirectamente en la materia medioambiental se remontan al siglo XIX y suelen estar relacionadas con el régimen de explotación de los recursos naturales o la gestión de los residuos urbanos. Este es el caso, por ejemplo, del Código de Minas (1886) y de la Ley 2797 sobre la purificación de aguas residuales (1891). Por otro lado, una sentencia de 1887 del Tribunal Supremo (Saladeristas de Barracas) se menciona comúnmente como el punto de partida de su jurisprudencia medioambiental. Un nuevo reglamento sobre las distancias entre cursos de agua y fábricas de producción de carne salada había sido adoptado por un gobierno provincial. Los propietarios de las fábricas ya establecidas sostenían que este cambio legal violaba su derecho de propiedad. La Corte Suprema decidió en contra de sus pretensiones con el argumento de que “nadie puede tener un derecho adquirido

para poner en peligro la salud pública”¹ (CSJN Saladeristas de Barracas, fallos 31:273, 1887). Más de cincuenta años después, la Constitución de 1949 mencionaba el deber del Estado de proteger el “paisaje natural” (Artículo 37).

Más allá de los antecedentes mencionados, solo a partir de la década de los setenta del siglo XX la cuestión medioambiental surge como una auténtica preocupación para el legislador y los jueces. En las décadas de los ochenta y noventa, muchas Constituciones provinciales incorporaron disposiciones relativas a la protección del medio ambiente. En 1990 se creó el Consejo Federal del Medio Ambiente². En 1993, se firmó el Pacto Federal Ambiental entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. El objetivo del Pacto era establecer un marco para la coordinación de las políticas ambientales en todo el territorio del país. El Consejo Federal del Medio Ambiente fue reconocido como la entidad encargada de esta coordinación³.

Antes de 1994, la Constitución Federal no contenía ninguna mención explícita al medio ambiente. Algunos creían que el artículo 33, que se refería y sigue refiriéndose a los derechos implícitos derivados de la soberanía popular y la forma republicana de gobierno, podía interpretarse de manera que incluyera un derecho a la calidad de vida o un derecho a la protección del medio ambiente. Algunos precedentes judiciales habían seguido esta línea⁴.

La reforma constitucional de 1994 innovó en este aspecto de dos maneras: en primer lugar, mediante la inclusión de un artículo sustantivo sobre la protección del medio ambiente (Artículo 41); en segundo lugar, mediante la previsión de una forma particular de acción de amparo con este propósito (Artículo 43). El contenido de estos dos artículos será examinado a lo largo de este artículo. La regulación constitucional de la materia medioambiental también implicó nuevas reglas sobre la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales (ver sección 2 a continuación).

La problemática ambiental estaba y sigue estando vinculada a la de la propiedad de los recursos naturales. Antes de 1994, ninguna disposición explícita de la Constitución determinaba quién era el propietario original de estos recursos. La doctrina consideraba que la propiedad de los recursos estaba vinculada a la jurisdicción sobre el territorio. Así, si el territorio estaba bajo la jurisdicción federal, la propiedad correspondía al gobierno federal, y si el territorio estaba bajo la jurisdicción provincial, la propiedad correspondía al gobierno provincial. Sin embargo, la Ley 14773 sobre la nacionalización de los hidrocarburos (1958) declaró que los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, dondequiera que se encontraran, eran propiedad “exclusiva, imprescriptible e inalienable” del gobierno federal (artículo 1), aunque reconocía a las provincias cierta participación en los ingresos generados por su explotación (artículo 5). La Ley 17319

¹ Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (tribunal federal de última instancia, con competencia ordinaria y constitucional) se citan en este informe según la referencia de la colección oficial “Fallos”, excepto cuando dicha referencia no esté disponible.

² Acuerdo interprovincial para la creación del Consejo Federal del Medio Ambiente, 31/08/1990.

³ Pacto Federal Ambiental, 05/07/1993.

⁴ El fallo pionero en este sentido, aunque dictado por un juez de primera instancia, corresponde al caso de los *thonines*. El juez aceptó la acción de *amparo* y anuló la autorización administrativa para la captura de una subespecie de *thonines*. Juzgado Contencioso-Administrativo Federal número 2, Kattan, Alberto E. y otro c/Gobierno Nacional, 10/05/1983, LL 1983-D 576.

sobre el nuevo régimen de los hidrocarburos (1967) confirmó esta situación (artículos 1 y 12).

La reforma constitucional de 1994 cambió el régimen de propiedad de los recursos naturales. En efecto, según el nuevo artículo 124, “corresponde a los gobiernos provinciales la propiedad originaria de los recursos naturales que existen en sus territorios”. La Ley 24145 sobre la federalización y privatización de los hidrocarburos (1992) y la Ley 24228 sobre el Acuerdo Federal sobre la minería (1993) ya habían iniciado, algunos años antes y en ausencia de una disposición constitucional específica, un programa de transferencia de recursos a los gobiernos provinciales.

La propiedad de los recursos naturales por parte de los gobiernos provinciales puede suscitar controversias en el caso de recursos compartidos entre varias provincias. En 1987, la Corte Suprema tuvo que resolver una disputa entre dos provincias sobre el uso del río Atuel (sentencia *La Pampa c/Mendoza*). El gobierno de la provincia de La Pampa alegaba que la provincia de Mendoza utilizaba de manera abusiva las aguas del río, compartido entre ambas provincias, y solicitaba que se regulase dicha utilización. La Corte consideró que no había pruebas de un uso abusivo y, por lo tanto, cerró el caso; no obstante, declaró que los gobiernos provinciales debían ponerse de acuerdo sobre el uso futuro del río bajo el principio de utilización razonable y equitativa por parte de todas las partes interesadas. Las negociaciones a este respecto debían llevarse a cabo de buena fe y teniendo en cuenta el criterio de buen vecindario. (CSJN, *La Pampa c/Mendoza*, fallos 310:2478, 1987)

Treinta años después, el caso volvió a llegar a la Corte Suprema. El tribunal consideró que el efecto de cosa juzgada de la sentencia de 1987 no impedía una nueva

decisión, ya que el *thema decidendum* de los casos era diferente. En efecto, aunque se trataba de una disputa sobre el mismo río, el caso de 1987 se decidió como una controversia entre intereses económicos opuestos (los de la provincia de La Pampa y los de la provincia de Mendoza), sin considerar los aspectos ambientales. En 2017, en cambio, el gobierno de La Pampa planteaba la cuestión ambiental, reclamando el establecimiento de un caudal mínimo de agua para garantizar la subsistencia de los ecosistemas en su territorio. La Corte decidió que una comisión interprovincial debía fijar este caudal mínimo. (CSJN, *La Pampa c/Mendoza*, fallos 340:1695, 2017)

1.1.2. La distribución de competencias legislativas y ejecutivas en materia ambiental

Como Argentina es un Estado federal, las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales se distribuyen entre el gobierno federal y los gobiernos locales (Bidart, 1997; Sabsay, 1997). La expresión gobiernos locales se utiliza para referirse a los 23 gobiernos provinciales y al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (cuyo régimen de autonomía es similar, pero no idéntico, al de las provincias). En esta sección se abordarán las competencias legislativas y ejecutivas. La distribución de las competencias judiciales se tratará en la segunda parte de este artículo.

Según el artículo 41 de la Constitución, incorporado por la reforma de 1994,

corresponde a la Nación [es decir, al gobierno federal] la adopción de normas que contengan las condiciones mínimas de protección [ambiental], y a las provincias, aquellas que sean necesarias para complementarlas [...]”. El artículo establece así una distinción entre las normas relativas a las condiciones mínimas y las normas

complementarias. En la terminología constitucional argentina, el artículo establece *la competencia legislativa concurrente* del gobierno federal y de los gobiernos provinciales en materia ambiental. En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires ocupa la misma posición que las provincias⁵. (Constitución de la Nación Argentina, 1853, art. 41)

Según la interpretación predominante, las condiciones que deben establecerse por el gobierno federal son mínimas en un doble sentido: en primer lugar, porque se refieren a los principios generales de protección ambiental, cuya especificación corresponde a las provincias; en segundo lugar, porque constituyen un umbral de protección que las provincias pueden superar (adoptando regulaciones más protectoras), pero nunca disminuir. La supremacía de las leyes sobre las condiciones mínimas en relación con la legislación local es una consecuencia de los principios generales establecidos por la Constitución para la relación entre los órdenes jurídicos dentro del Estado federal.

De hecho, la legislación federal, adoptada en el marco de las competencias legislativas exclusivas o concurrentes del gobierno federal, prevalece sobre la legislación local (artículo 31 de la Constitución). La Ley General del Ambiente utiliza la expresión *principio de congruencia* (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 4) para referirse a esta supremacía. Sin embargo, la supremacía de la legislación ambiental federal es diferente de la que

existe en general a favor del derecho federal, ya que las normas complementarias adoptadas por los gobiernos locales no solo pueden detallar la legislación federal, sino también alejarse de los principios que establece, siempre y cuando establezcan principios más protectores⁶.

Este régimen de distribución de competencias es coherente con la regla sobre la propiedad originaria de los recursos naturales por parte de las provincias, mencionada en la sección anterior⁷. Como propietarios, los gobiernos provinciales pueden decidir las condiciones de explotación de estos recursos, lo que tiene consecuencias evidentes en materia de protección ambiental. Una legislación federal demasiado detallada podría, de hecho, limitar excesivamente la propiedad provincial de los recursos.

La Corte Suprema tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la distribución de competencias en dos casos en los que se alegaba que una ley de condiciones mínimas adoptada por el gobierno federal (en ambos casos, la Ley de Protección de los Glaciares) invadía las competencias de las provincias. En el caso de *Cámara Minera de Jujuy*, la demandante era una asociación de empresas mineras; en el caso de *Barrick Exploraciones Argentinas S.A.*, los demandantes eran dos empresas mineras y un gobierno provincial. En ambos casos, la Corte decidió que, como no existía ningún acto concreto de aplicación de la ley cuestionada que pudiera afectar los derechos de los demandantes y dado que la intervención de los jueces no puede ser puramente abstracta, la solicitud

⁵ Según el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno de la ciudad tiene competencias para desarrollar su propia política ambiental. La Ley 24588 de garantía de los intereses del gobierno federal en la Ciudad de Buenos Aires (1995), adoptada para proteger los intereses del gobierno federal mientras Buenos Aires sea la capital del país, no contiene ninguna disposición contraria a este principio.

⁶ Consulte este criterio explicado en un fallo de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires. (Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, COPETRO SA c/Municipalidad de Ensenada s/inconstitucionalidad de la ordenanza 1887/), 20/03/2002).

⁷ La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también reclama para la ciudad la propiedad originaria de los recursos naturales (artículo 8).

debía ser rechazada (CSJN, Cámara Minera de Jujuy, fallos 337:1540, 2014; Barrick Exploraciones Argentinas S.A., SJ 140/2011 (47-B) /CS1). Por lo tanto, no hubo una clarificación sustantiva sobre la distribución de competencias.

Si bien la competencia legislativa se comparte entre el gobierno federal y los gobiernos locales, la aplicación de políticas ambientales y el poder de policía en la materia corresponden, en principio, a estos últimos. Las competencias ejecutivas en materia ambiental son ejercidas por el gobierno federal en los “establecimientos de utilidad nacional” ubicados en los territorios de las provincias (por ejemplo, los establecimientos militares, sobre los cuales el gobierno federal puede ejercer todas las facultades destinadas al logro de sus objetivos específicos según el artículo 75, párrafo 30 de la Constitución). El gobierno federal también puede ejercer competencias ejecutivas en la medida en que existan intereses que trasciendan los límites de una jurisdicción local (por ejemplo, en el caso de un ecosistema compartido).

Dada esta distribución de competencias, si se produce un daño como consecuencia de un ejercicio irregular del poder de la policía ambiental (por ejemplo, debido a la falta de controles exigidos por la ley), la responsabilidad de restauración o indemnización corresponderá, en principio, a los gobiernos locales (junto con el autor del daño, por supuesto). El mismo criterio es aplicable a la responsabilidad por la prevención en caso de riesgo de daño.

En virtud del principio de solidaridad (artículo 4 de la Ley sobre la política ambiental nacional), en el caso de los sistemas ecológicos compartidos entre varias provincias y de las actividades que producen efectos transfronterizos, los gobiernos federales y provinciales son responsables de manera solidaria de las actividades de prevención y recuperación.

Aunque la ley no lo indique expresamente, la misma responsabilidad solidaria debería aplicarse a la indemnización por el daño ambiental. Asimismo, y de acuerdo con el principio de cooperación (artículo 4 de la Ley sobre la política ambiental nacional), en situaciones de emergencia que afecten a sistemas ecológicos compartidos o que sean el resultado de actividades con efectos transfronterizos, el tratamiento de la emergencia debe desarrollarse de manera conjunta por el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Los principios de buena fe y lealtad federal rigen las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como entre estos últimos entre sí. Prohíben cualquier ejercicio abusivo de las competencias constitucionalmente atribuidas al gobierno federal y a los gobiernos locales. Estos principios han sido mencionados por la Corte Suprema en varios fallos relacionados con el medio ambiente. (CSJN, La Pampa c/Mendoza, fallos 340:1695, 2017; Barrick Exploraciones Argentinas S.A., SJ 140/2011 (47-B) /CS1)

Las disputas entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como entre estos últimos entre sí, relacionadas con el ejercicio de sus competencias, están sujetas a la jurisdicción del Poder Judicial federal (artículo 116 de la Constitución). Si la disputa involucra a un gobierno provincial (contra otro gobierno provincial o contra el gobierno federal), la Corte Suprema interviene en primera (y única) instancia (artículo 117). Esta regla no se aplica si la disputa tiene lugar entre el gobierno federal y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Además de la función estrictamente judicial mencionada en el párrafo anterior, la Corte Suprema también puede ejercer lo que la doctrina constitucional argentina llama *competencia dirimente*. En los conflictos políticos entre los gobiernos

provinciales, la Corte Suprema puede intervenir, a solicitud de estos gobiernos, para encontrar una solución prudente. Esta competencia está mencionada en el artículo 127 de la Constitución, según el cual las “quejas” de las provincias deben ser sometidas a la Corte Suprema. El artículo, que data del texto original de la Constitución de 1853, no encontró su primera aplicación hasta 1987 en el caso *La Pampa c/Mendoza*, mencionado en la sección anterior (CSJN, *La Pampa c/Mendoza*, fallos 310:2478, 1987). Al volver sobre el mismo caso en 2017, la Corte ejerció una vez más su competencia dirimente. (CSJN, *La Pampa c/Mendoza*, fallos 340:1695, 2017)

1.1.3. La ley sobre la política ambiental nacional

La Ley 25675 sobre la política ambiental nacional de 2002 es el principal instrumento de legislación federal adoptado en aplicación del artículo 41 de la Constitución⁸. La ley “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” (L.25675/2002. Art. 1). La Ley se aplica en todo el territorio del país (artículo 3). Sus disposiciones son de orden público y deben ser utilizadas “para la interpretación y aplicación de la legislación específica”. (L.25675/2002. Art. 1)

Como derecho federal de aplicación uniforme en todo el país, la Ley prevalece

sobre la legislación local (artículo 31 de la Constitución, ver arriba). Para ello, su artículo 3, en el cual se establece que la legislación ambiental específica anterior permanece en vigor en la medida en que no se oponga a los principios y disposiciones de la Ley, debe interpretarse no solo en el sentido de derogar cualquier otra legislación anterior adoptada por el Congreso federal que sea contraria a ella, sino también en el sentido de la supremacía de la Ley sobre la política ambiental nacional sobre la legislación local.

Entre los objetivos de la Ley se destaca el de “establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional” (L.25675/2002. Art. 2, inciso j). Este sistema es el Sistema Federal Ambiental, implementado por el Consejo Federal del Ambiente (artículo 23). La existencia del Consejo Federal del Ambiente fue confirmada por la Ley, al igual que la del Pacto Ambiental Federal de 1993 (artículo 25). La Ley también creó un fondo de compensación ambiental (artículo 34)⁹.

1.2. El contenido del derecho constitucional ambiental

1.2.1. El objeto de la protección constitucional

El artículo 41 de la Constitución se refiere doblemente a la protección del medio ambiente: por un lado, como un derecho y un deber de “todos los habitantes” del país; por otro lado, como un

⁸ Consulte una explicación detallada de la Ley en Néstor Cafferata, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, *Antecedentes Parlamentarios*, 2003-A, 2003.

⁹ Además de la Ley sobre la política ambiental nacional, entre otras leyes de condiciones mínimas se encuentran las siguientes: Ley 25612 (2002) sobre las condiciones mínimas para la gestión integral de los residuos industriales y las actividades de servicio; Ley 25670 (2002) sobre las condiciones mínimas para la gestión y eliminación de los bifenilos policlorados; Ley 25688 (2002) sobre el régimen de gestión de las aguas; Ley 25831 (2003) sobre el acceso público a la información ambiental; Ley 25916 (2004) sobre la gestión de los residuos domiciliarios; Ley 26331 (2007) sobre las condiciones mínimas de protección de los bosques autóctonos; Ley 26562 (2009) sobre las condiciones mínimas de protección ambiental para el control de las actividades de quema; Ley 26639 (2010) sobre las condiciones mínimas para la preservación de los glaciares y su entorno.

deber de las autoridades. El primer párrafo del artículo 41 establece:

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; y tienen el deber de preservarlo. (Constitución de la Nación Argentina, 1853, art. 41)

El segundo aspecto se menciona en el segundo párrafo del mismo artículo: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”¹⁰. (Constitución de la Nación Argentina, 1853, art. 41)

Existe una controversia teórica sobre el objeto de protección del artículo. En este sentido, se sostienen dos posiciones: una que considera que el objeto protegido es el medio ambiente en sí mismo, y otra que sostiene que el objeto protegido es el medio ambiente en la medida en que puede satisfacer las necesidades humanas. Si bien es cierto que, por un lado, el artículo 41 hace referencia a la protección del *patrimonio natural y la diversidad biológica*, no es menos cierto que, según el mismo artículo, las políticas públicas deben contemplar *el uso racional* de los recursos naturales.

La Ley General del Ambiente no ha resuelto de manera clara esta controversia. En efecto, en la enumeración de los

objetivos de la política ambiental, la Ley sitúa, en primer lugar, el de “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” (artículo 2, párrafo a). Sin embargo, también menciona entre sus objetivos “mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos” (artículo 2, párrafo e) y “asegurar la conservación de la diversidad biológica” (artículo 2, párrafo f), independientemente de cualquier actividad humana. (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 2)

Más allá de la disputa sobre el objeto de la protección constitucional, hay un consenso sobre la naturaleza colectiva de este objeto y, por lo tanto, sobre el carácter colectivo del derecho al medio ambiente. En este sentido, es necesario distinguir tres tipos de derechos: los derechos individuales que protegen bienes individuales (por ejemplo, la propiedad de un bien inmueble concreto); los derechos colectivos que protegen bienes individuales pero distribuidos de manera homogénea y repetida entre un conjunto de sujetos (por ejemplo, el derecho al buen funcionamiento de un servicio público, en la medida en que el servicio puede afectar la propiedad de un conjunto homogéneo de usuarios); y los derechos colectivos que protegen bienes colectivos (como es el caso del derecho al medio ambiente)¹¹.

El artículo 41 de la Constitución también obliga a las autoridades a promover la protección del patrimonio cultural. A pesar de la indiscutible importancia de este objetivo, parece que el constituyente de 1994 no eligió adecuadamente su ubicación sistemática.

¹⁰ Consultar una explicación general sobre el artículo 41 de la Constitución en el artículo de Silvia Nonna titulado “La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”, publicado en los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP*, 14(47) en el año 2017.

¹¹ Esta distinción fue formulada por la Corte Suprema para explicar la amplitud de las diferentes formas de amparo. CSJN, *Halabi*, fallos 332:111 (2009). Ver más detalles en la sección a continuación.

De hecho, la protección del patrimonio cultural plantea cuestiones muy diferentes de las relacionadas con la protección del patrimonio natural. Por esta razón, no se aborda en este informe.

1.2.2. Principios de la política ambiental

La Ley General del Ambiente establece un conjunto de principios que deben guiar la política ambiental. Estos principios también deben servir para interpretar la ley misma y cualquier otra normativa ambiental (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 4). Estos principios pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, aquellos que corresponden a la política ambiental en sí misma; por otro lado, aquellos que se refieren a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno con respecto a esta política, en el contexto de la organización federal del Estado argentino. Los principios relativos a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (congruencia, solidaridad y cooperación) ya se han explicado al hablar de la distribución de competencias ambientales. Los principios relativos a la política ambiental en sí misma son los siguientes.

1.2.2.1. Principio de prevención.

Según este principio, se debe otorgar prioridad a las causas de los problemas ambientales, con el objetivo de prevenir los efectos negativos de las actividades humanas (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 4). La Corte Suprema ha confirmado que el objetivo principal del derecho ambiental es la prevención y no la reparación de los daños ambientales; para ello, se deben adoptar todas las medidas necesarias para evitar el daño y no esperar su ocurrencia con el fin de repararlo posteriormente. (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006)

De acuerdo con la Ley General del Ambiente, la evaluación previa del impacto ambiental es obligatoria para cualquier actividad que pueda degradar el medio ambiente, sus componentes o la calidad de vida de la población (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 11). Los estudios de impacto ambiental deben contener, como mínimo, una descripción detallada de los trabajos o actividades a realizar, la identificación de sus consecuencias en el medio ambiente y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos (artículo 13). Las autoridades deben emitir una declaración de impacto ambiental según los procedimientos establecidos en las leyes específicas (artículo 12)¹².

La Corte Suprema, en el caso *Martínez*, declaró que la evaluación del impacto ambiental siempre debe ser previa a la autorización administrativa de actividades o trabajos, de manera que esta autorización no puede otorgarse de manera condicional. Es decir, no es posible otorgar inicialmente la autorización con la condición de retirarla si la evaluación del impacto ambiental arroja un resultado desfavorable. En este caso, se trataba de una empresa minera cuya actividad había sido autorizada por un gobierno provincial. (CSJN, Martínez, fallos 339:201, 2016)

Por otro lado, los estudios de impacto ambiental deben ser debidamente considerados por la autoridad antes de facultar las actividades o trabajos. En su fallo *Mamani*, la Corte Suprema anuló dos resoluciones adoptadas por el organismo provincial de gestión forestal que habían autorizado la deforestación de una zona sin tener en cuenta las recomendaciones de los estudios de impacto ambiental (que, además, no habían sido solicitados para toda la extensión del bosque que iba a ser

¹² Las leyes específicas mencionadas pueden ser leyes federales o leyes locales, según la materia en cuestión. Por ejemplo, la Ley 23879 sobre obras hidráulicas (1993), la Ley 24354 sobre el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (1994) y la Ley 26331 sobre las condiciones mínimas de protección de los bosques nativos (2007) establecen procedimientos específicos para los estudios de impacto ambiental.

talado, sino solo para una parte)¹³. (CSJN, Mamani, fallos 340:1193, 2017)

1.2.2.2. Principio de prevención.

Según este principio, si existe un peligro de daño grave o irreversible, la falta de información o certeza científica no debe ser utilizada como motivo para aplazar la adopción de medidas efectivas de prevención (Argentina. L.25675/2002. Art. 4).

La Corte Suprema ha aplicado este principio en varios fallos. En *Cruz*, el tribunal revocó la decisión de un tribunal inferior que había rechazado una medida urgente cuyo propósito era detener una explotación minera hasta que se tomara una decisión de fondo en el caso (CSJN, Cruz, fallos 339:142, 2016). En *Salas*, decidió la suspensión provisional de las actividades de tala de bosques nativos hasta que se realizara un estudio completo de impacto ambiental (el estudio se había realizado de manera parcial, es decir, individualmente para cada una de las actividades involucradas, sin considerar el impacto global de todas las actividades de tala) (CSJN, Salas, fallos 332:663, 2009). Finalmente, en *Kersich*, la Corte Suprema mantuvo la medida urgente mediante la cual el juez de primera instancia ordenaba a la empresa responsable del servicio de agua la provisión de este elemento a través de camiones cisterna hasta que se garantizara la reducción del nivel de arsénico presente en las aguas distribuidas por la red pública. (CSJN, Kersich, fallos 337:1361, 2012)

1.2.2.3. Principio de equidad intergeneracional. Según este principio, el uso del medio ambiente por las generaciones presentes debe realizarse sin comprometer las posibilidades de uso por parte de las generaciones futuras (artículo 4 de la Ley General del Ambiente). El mismo

artículo de la Ley menciona de manera independiente el principio de sostenibilidad, pero parece más bien que se trata de la repetición del mismo principio. Este principio está directamente arraigado en el texto del artículo 41 de la Constitución, que, como se ha señalado anteriormente, menciona “el uso racional de los recursos naturales” y la protección de las necesidades “de las generaciones futuras” como objetivos de la política ambiental.

La Ley General del Ambiente introduce de esta manera la idea de desarrollo sostenible. Establece como uno de sus objetivos “promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales” (párrafo d). La política ambiental también debe aspirar a “promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria” (párrafo b), “prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo” (párrafo g) y “promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental”. (párrafo h). (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 2)

1.2.2.4. Principio de progresividad. Según este principio, los objetivos ambientales deben alcanzarse de manera gradual. (Argentina. L.25675/2002. Art. 4)

1.2.2.5. Principio de responsabilidad. Según este principio, aquel que haya causado o pueda causar degradación del medio ambiente es responsable de los costos de las medidas de prevención, restauración e indemnización, según se definen en la Ley (Argentina. L.

¹³ El procedimiento de adopción de las resoluciones también omitió la realización de las audiencias requeridas por la Ley de Política Ambiental Nacional. En cuanto a este segundo aspecto, consulte la sección a continuación.

25.675/2002 Art. 4). A veces, este principio se denomina el principio *quien contamina paga* (en español, principio contaminador-pagador), aunque ni la Constitución ni la Ley utilicen esa denominación.

El principio se repite en el artículo 18 de la Ley, que establece que “quien cause el daño ambiental es responsable objetivamente”. Como se explicará en la siguiente sección, la Ley establece un régimen objetivo de responsabilidad. El sistema de responsabilidad de la Ley no afecta la aplicación de otros regímenes de responsabilidad (administrativa, civil o penal).

1.2.2.6. Principio de subsidiariedad. Según este principio, la actividad del gobierno debe ser complementaria a la de los particulares (Argentina. L.25675/2002. Art. 4). Esto supone que la prevención del daño ambiental, así como la restauración o indemnización si el daño ya ha ocurrido, corresponden a quien lo produce. La autoridad puede ser responsable de manera subsidiaria en caso de ejercicio irregular del poder de policía ambiental (por ejemplo, como consecuencia de la falta de controles requeridos por la ley).

1.2.3. El daño ambiental

Además de la doble mención general al medio ambiente (véase arriba), el artículo 41 de la Constitución introduce una regla particular relativa al daño ambiental (que será abordada en esta sección) y otra relativa a los residuos peligrosos o radioactivos (que será abordada en la siguiente sección). Según el artículo 41 de la Constitución, primer párrafo, “El daño ambiental producirá, en primer lugar, la

obligación de reconstituir, según los términos de la ley”. Tres aspectos deben considerarse a la luz de este artículo: el concepto de daño ambiental, el contenido de la obligación de reconstituir y el sentido de la expresión en primer lugar¹⁴.

1.2.3.1. El daño ambiental. Una definición de daño ambiental se puede encontrar en la Ley General del Ambiente, que busca, entre otros objetivos, establecer procedimientos 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” (Argentina. L.25675/2002. Art. 2., inciso k). Según su artículo 27, el daño ambiental es “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”. (Constitución de la Nación Argentina, 1853, art. 27)

Sin embargo, esta definición no está exenta de problemas. De hecho, toda actividad humana altera la naturaleza: si toda alteración como resultado de una actividad humana se califica como daño ambiental en el sentido jurídico, la vida humana se vuelve imposible. Es necesario que se trate de una alteración negativa y significativa. Es en este punto donde las diferentes concepciones del objeto de la protección constitucional adquieren su peso particular. De hecho, si el objeto de la protección constitucional es la naturaleza en sí misma, cualquier alteración que afecte significativamente al equilibrio ecológico constituiría un daño ambiental. Por otro lado, si el objeto de la protección constitucional es la naturaleza en cuanto sirve al desarrollo de las actividades

¹⁴ Referencias sobre el daño ambiental incluyen a Daniel Sabsay y María Eugenia Di Paola, “El daño ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente”, *Anales de Legislación Argentina*, 17, 2003; Aída Kemelmajer de Carlucci, “Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la Ley 25.675, Ley general del ambiente (LGA)”, *Academia Nacional de Derecho*, 1, 2006. También consultar a Ricardo Lorenzetti (dir.), *Derecho ambiental y daño*, La Ley, Buenos Aires, 2011.

humanas, sería necesario un impacto negativo en las poblaciones humanas para que exista un daño ambiental. Por ejemplo, una presa puede tener un impacto negativo importante en el equilibrio ecológico de un río, pero ser indispensable para proteger una ciudad ante el riesgo de inundaciones. ¿Se diría que, en este caso, existe un daño ambiental que debe evitarse?

Por otro lado, la Ley se aplica únicamente al daño ambiental que tiene un “impacto colectivo”; en otras palabras, puede haber daños ambientales en el sentido de la definición dada anteriormente, pero si no tienen el impacto colectivo requerido, no estarán sujetos a las reglas específicas de la Ley. Según la interpretación dominante, el impacto colectivo del daño ambiental supone que este tenga un impacto en la comunidad en su conjunto. El impacto colectivo no necesariamente se debe identificar con un impacto en un bien de propiedad pública. El mismo artículo añade que el daño contemplado puede provenir de un acto lícito o ilícito y puede ocurrir por acción u omisión.

Esta distinción entre el daño colectivo y el daño individual es de gran importancia. De hecho, el daño ambiental colectivo está sujeto a la Ley General del Ambiente, mientras que el daño ambiental individual está sujeto a las reglas clásicas del derecho civil (o, en su caso, del derecho administrativo). Por supuesto, el daño individual puede surgir como consecuencia del daño colectivo. En este caso, el régimen de la Ley General del Ambiente se aplica paralelamente a las reglas civiles (o administrativas).

1.2.3.2. La obligación de reconstituir. La obligación de reconstituir

supone que el responsable del daño ambiental debe restablecer el estado anterior del elemento ambiental dañado. Sin embargo, ¿a qué estado anterior se refiere? ¿Al estado inmediatamente anterior al daño del cual es responsable? ¿Al estado óptimo que existía antes de cualquier daño? ¿Al estado anterior suficiente para que la naturaleza pueda actuar en el sentido de su propia reconstitución? La Ley General del Ambiente parece inclinarse hacia una interpretación estricta de la responsabilidad, ya que la obligación de reconstituir exige la restauración de la situación “al estado anterior a su producción [la producción del daño]”. (Argentina. L.25675/2002. Art. 28)

La responsabilidad establecida por la Ley se basa en un criterio objetivo (artículo 28)¹⁵. Para ser eximido, es necesario demostrar no solo que se habían adoptado todas las medidas necesarias para evitar el daño, sino también una ruptura del nexo causal debido a la actividad exclusiva de la víctima (esta expresión no es adecuada, ya que en caso de daño colectivo la víctima es la sociedad en su conjunto) o de un tercero (artículo 29). También es importante tener en cuenta que la exclusión de responsabilidad solo se produce si el daño es resultado de la actividad exclusiva del tercero; por lo tanto, si el daño es, al mismo tiempo, resultado de la actividad de aquel que lleva a cabo una actividad de riesgo para el medio ambiente y de la actividad del tercero, la responsabilidad del primero es plena (sin perjuicio del derecho de repetición contra el tercero en la medida de su intervención en la producción del daño).

Dado que la responsabilidad es objetiva, la autorización administrativa otorgada regularmente no opera como

¹⁵ 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. (artículo 22).

causa de exoneración. Este criterio fue establecido por la Corte Suprema en el fallo *Saladeristas de Barracas*, a fines del siglo XIX, ya mencionado. Aunque se refirió a la responsabilidad civil y no a la responsabilidad estrictamente ambiental (desconocida en esa época, por supuesto), sigue siendo válido. (CSJN *Saladeristas de Barracas*, fallos 31:273, 1887)

Las particularidades del daño ambiental colectivo llevan a diferenciar su régimen del daño individual regido por el derecho civil. Así, en el régimen civil, para obtener una reparación se debe probar un vínculo estricto de causalidad entre un daño concreto y la conducta de una persona concreta. En cambio, en el caso del daño ambiental, basta con demostrar que las personas demandadas participaron en la producción de un daño general al medio ambiente, aunque no sea posible establecer qué parte de este daño general fue producida por cada una de ellas. En esta situación, todas serán responsables solidarias “frente a la sociedad”, sin perjuicio del derecho de repetición entre ellas¹⁶. (Argentina. L.25675/2002. Art. 31)

La introducción de la expresión “frente a la sociedad” parece indicar que la responsabilidad solidaria establecida existe solo para la responsabilidad específicamente ambiental prevista en la Ley, pero no para la responsabilidad civil ordinaria que podría derivarse del daño ambiental o para las posibles responsabilidades administrativas basadas en una base distinta de la Ley General del Ambiente. Si el daño fue causado por una persona jurídica, la responsabilidad se extiende también a “sus autoridades y profesionales”. (Argentina. L.25675/2002. Art. 31)

1.2.3.3. El sentido de la expresión “en prioridad”. Según el artículo 28 de la Ley General del Ambiente, en el sistema de responsabilidad ambiental que establece, la vía de la indemnización solo es posible si la reconstitución no es “técnicamente factible”. Por lo tanto, la prioridad constitucional de la reconstitución supone que la parte demandante no tiene derecho a elegir, como sucede en el derecho civil, entre reconstitución e indemnización. Este criterio ya había sido reconocido por la jurisprudencia¹⁷. Si se debe pagar una indemnización, esta se deposita en el Fondo de Compensación Ambiental. (Argentina. L.25675/2002. Art. 28)

La reconstitución o, en su caso, la indemnización según lo establecido en la Ley General del Ambiente no impiden otras acciones judiciales que puedan tener lugar (artículo 28). De hecho, la responsabilidad “civil o penal” establecida por la Ley General del Ambiente “es independiente de la administrativa” derivada del mismo daño ambiental. (Argentina. L.25675/2002. Art. 29)

Por otro lado, aunque la Ley no lo diga expresamente, la responsabilidad que establece (y que implica la obligación de reconstituir o indemnizar) también es independiente de otras responsabilidades administrativas que puedan surgir. Por ejemplo, el daño ambiental resultante de la infracción a las normas administrativas sobre la gestión de residuos puede resultar en la imposición de una multa (consecuencia administrativa directa de la infracción) y la responsabilidad de reconstituir o indemnizar (consecuencia administrativa del régimen de la Ley General del Ambiente). En la sección 2.1. de este informe se discutirán las vías procesales para exigir estas responsabilidades.

¹⁶ El criterio fue mencionado por la Corte Suprema. Ver CSJN, *Mendoza*, fallos 338:80 (2015).

¹⁷ La referencia es a la sentencia de la Cámara Nacional Civil, Sala H, en el caso "*Subterráneos de Buenos Aires c/Shell y otros*", de 1999, publicada en la *Revista Jurisprudencia Argentina (JA)*, tomo 1999-IV-309.

1.2.4. Los residuos peligrosos o radioactivos

El último párrafo del artículo 41 de la Constitución se lee así: “Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos”. Según la opinión dominante de la doctrina, esta prohibición es directamente operativa, de manera que debe aplicarse incluso en ausencia de cualquier disposición legislativa o reglamentaria más específica. Según la jurisprudencia, la expresión “territorio nacional” incluye también el mar territorial; además, la prohibición es aplicable al simple paso, aunque el destino final de los desechos no sea el país¹⁸.

El legislador ha ampliado la prohibición constitucional. En efecto, la Ley 24051 sobre desechos peligrosos prohíbe la entrada al territorio de cualquier tipo de desechos (artículo 3), aunque no se aplique a los desechos domésticos, los desechos radioactivos y los desechos producidos por las operaciones normales de los barcos, que están sujetos a leyes y regulaciones específicas (artículo 2).

La Ley 25018 sobre desechos radioactivos ha creado el Programa nacional de desechos radioactivos que, debido a la prohibición de entrada del artículo 41 de la Constitución, solo es aplicable a los desechos producidos en el país. Finalmente, Argentina es parte de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (1989, aprobada por la Ley 23922 de 1991). Esta Convención, al igual que todos los tratados internacionales, tiene jerarquía superior a la ley. (Jiménez, 2004)

1.2.5. La participación de los ciudadanos en las decisiones ambientales

Uno de los objetivos de la Ley sobre la política ambiental nacional es “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” sobre el medio ambiente (Argentina. L.25675/2002. Art. 2., inciso c). En el mismo sentido, la Ley busca fomentar la educación ambiental (Argentina. L.25675/2002. Art. 2., inciso h) y garantizar el libre acceso de la población a la información ambiental (Argentina. L.25675/2002. Art. 2., inciso i).

La Ley consagra el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos relacionados con la protección del medio ambiente de alcance general, ya sea que tengan un “incidencia general o particular” (artículo 19). Por lo tanto, las autoridades deben establecer obligatoriamente “procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente” (artículo 20). La opinión de los participantes en las consultas o audiencias no es vinculante para las autoridades, pero estas tienen de todos modos el deber de justificar sus decisiones (artículo 20). Específicamente, la participación de los ciudadanos debe ser asegurada “en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en los planes y programas de ordenación ambiental del territorio”. (artículo 21)

En el primer fallo del caso *Mendoza*, relacionado con la contaminación del río Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema ordenó a los condenados la puesta en funcionamiento de un sistema electrónico de información pública sobre el estado del río y sobre las medidas de prevención y restauración que debían

¹⁸ Juzgado federal en lo Contencioso-administrativo 1, Pacific Pintail, 1995, ED 163-62.

aplicarse. Además, la Corte solicitó al Defensor del Pueblo, tercero interviniente en el proceso, la implementación de un programa de participación ciudadana en el cual debían participar las ONG que también habían sido admitidas como terceros intervinientes en el proceso¹⁹. (CSJN, Mendoza, fallos 331:1622, 2008)

Según la Ley sobre la política ambiental nacional, toda persona está obligada a proporcionar información sobre la calidad ambiental de las actividades que desarrolla (artículo 16). La autoridad de aplicación en materia ambiental debe establecer un sistema nacional de información ambiental (artículo 17). Las autoridades tienen el deber de informar sobre el estado del medio ambiente y los resultados de las actividades antropogénicas (artículo 18).

Toda persona tiene derecho de acceso a la información ambiental en posesión del gobierno federal, los gobiernos locales, los organismos descentralizados y las empresas de servicios públicos (Argentina. L.25675/2002. Art. 16, y artículo 1 de la Ley 25831 sobre el libre acceso a la información pública sobre el medio ambiente [2003]). Según esta segunda Ley, para acceder a esta información no es necesario demostrar un motivo o interés alguno (artículo 3).

1.2.6. Los derechos de los pueblos indígenas

La Constitución original de 1853/60 contenía una disposición que atribuía competencia al Congreso federal para conservar “las relaciones pacíficas con los indios” y para “promover su conversión al catolicismo” (artículo 67, inciso 15). La expansión de la frontera estatal en la segunda mitad del siglo XIX, especialmente en la Patagonia y en la región del Chaco, llevó a la exterminación de una gran parte de las poblaciones indígenas. La marginación de estas poblaciones ha sido constante a lo largo de la historia argentina.

En la segunda mitad del siglo XX, se produjo un cambio de perspectiva sobre la problemática indígena. La adopción de la Ley 23.302 sobre las comunidades aborígenes (1985), que busca la protección de estos grupos y sus formas de vida, es un ejemplo de ello. En la misma línea, la reforma constitucional de 1994 cambió la mención relativa a los pueblos indígenas. El principio general ahora es que el Congreso debe “reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, lo que implica “garantizar el respeto por su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural” y reconocer la personalidad legal “de sus comunidades” (Argentina. L.23.302/1985 Art. 72. Inciso 17).

La protección de los derechos de los pueblos indígenas tiene consecuencias en la política ambiental, ya que desde 1994 la

¹⁹ Los hechos del caso son los siguientes: un grupo de personas demanda al gobierno federal, al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a 44 empresas debido a la contaminación del río Matanza-Riachuelo. Solicitan la restauración del medio ambiente dañado en la medida de lo posible, una indemnización a favor de la comunidad por los daños irreversibles y la compensación por los daños sufridos individualmente por los demandantes. Posteriormente, ampliaron la demanda a otros gobiernos municipales. Un grupo de asociaciones cuyo objeto es la protección del medio ambiente y el Defensor del Pueblo fueron aceptados como terceros intervinientes. La Corte declaró que no era competente para decidir sobre los daños individuales (ver más abajo), falló sobre las medidas de restauración del medio ambiente y prevención de daños futuros (sentencia citada al principio de esta nota) y continuó el proceso para los daños colectivos (este proceso aún está en curso). Debido a la importancia de este caso, este informe menciona no solo la sentencia de fondo de 2008, sino también otras decisiones intermedias adoptadas por la Corte a lo largo del proceso.

constitución incluye disposiciones sobre la propiedad de la tierra y el régimen de los recursos naturales respecto a estos pueblos. Desde el siglo XIX, el Estado argentino ha otorgado tierras a algunos grupos indígenas, generalmente porciones muy reducidas en comparación con los inmensos territorios que habían sido incorporados al Estado como consecuencia de la expansión de la frontera estatal a expensas de los propios pueblos indígenas. En 1929, en el caso *Guari c/provincia de Jujuy*, la Corte Suprema rechazó una acción interpuesta por un grupo indígena que, como heredero de los pueblos precoloniales, reclamaba la propiedad de las tierras contra un gobierno provincial. Según la Corte, el gobierno provincial era el legítimo sucesor de la corona española en la propiedad de las tierras. (CSJN Guari c/provincia de Jujuy, fallos 155:302, 1929)

La Ley sobre comunidades aborígenes ordenó que se entregaran tierras “aptas y suficientes” para el desarrollo de actividades económicas a las comunidades; estas tierras deben ser entregadas de forma gratuita en forma de propiedad colectiva o, de manera excepcional, individual (Argentina. L.23.302/1985 Art. 7, 9. Inciso 17). El gobierno federal debe ceder tierras de propiedad federal, coordinar con los gobiernos provinciales o municipales la entrega de tierras de su propiedad o expropiar tierras privadas para entregarlas a las comunidades; en este último caso, la expropiación debe prever una indemnización a los particulares expropiados (artículo 8). Las tierras entregadas deben destinarse a la explotación agrícola, forestal, minera, industrial o artesanal (artículo 10). Estas tierras son inembargables e inejecutables, excepto para créditos tomados con entidades oficiales según lo establecido por la regulación; no pueden ser enajenadas durante veinte años a partir de la entrega (artículo 11). Las tierras no están sujetas a impuestos sobre la propiedad (artículo 9).

La reforma constitucional de 1994 constitucionalizó el criterio de la Ley sobre comunidades aborígenes, que sigue vigente. De hecho, la reforma estableció que el Congreso federal debe garantizar a estas comunidades “la posesión y propiedad colectiva de las tierras que ocupan de manera tradicional” y debe adoptar las disposiciones necesarias para “la entrega de otras [tierras] aptas y suficientes para el desarrollo humano” (artículo 75, inciso 17). Estas tierras son inalienables, intransferibles e inembargables (artículo 75, inciso 17).

Sin embargo, aunque la filosofía de la Ley sobre comunidades aborígenes y la reforma de 1994 sea la misma, existen algunas diferencias entre ellas. La Constitución, de hecho, no solo prevé la entrega de tierras por parte del gobierno, sino también la propiedad automática de las tierras que estos grupos ocupan de manera tradicional. La reforma constitucional no ha previsto ninguna compensación a favor de los propietarios actuales en caso de que las tierras ocupadas tradicionalmente sean propiedad de un tercero.

Algunos sugieren que, en este último caso, el gobierno federal debería expropiar e indemnizar a los propietarios actuales. En ambos casos (reconocimiento de la propiedad de las tierras tradicionales y entrega de otras tierras), el régimen de propiedad previsto constitucionalmente es la propiedad colectiva. Sin embargo, ni el antiguo Código Civil de 1869 ni el más reciente Código Civil y Comercial de 2015 han previsto la regulación legal de esta forma de propiedad. Además, el Congreso federal debe asegurar la participación de los pueblos indígenas “en la gestión de sus recursos naturales y otros intereses que les conciernen”. (artículo 75, inciso 17)

La Ley sobre comunidades aborígenes prevé la participación de estas comunidades en el Consejo Nacional de Asuntos Indígenas (artículo 5). Antes de la

reforma constitucional de 1994, la mención a las relaciones con los grupos indígenas entre las competencias del Congreso federal parecía indicar que la regulación de los derechos de estos grupos era de competencia federal exclusiva. Sin embargo, algunos sugerían que esta competencia era compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Esta última solución fue adoptada explícitamente por la reforma de 1994. (artículo 75, inciso 17 de la Constitución)

Argentina es parte de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales. Como todos los tratados internacionales, esta Convención goza de jerarquía supralegal.

1.3. La influencia del derecho internacional

1.3.1. El estatus del derecho internacional en el derecho interno argentino

La reforma constitucional de 1994 estableció un nuevo régimen en relación con la interacción entre el derecho interno argentino y el derecho internacional. Según el artículo 75, inciso 22 de la Constitución, un conjunto de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos tiene la misma jerarquía que la Constitución. Este conjunto incluye tratados y declaraciones internacionales. El Congreso puede ampliar la lista de instrumentos con jerarquía constitucional mediante mayorías especiales, y de hecho lo ha hecho en varias ocasiones. La jerarquía constitucional corresponde a estos instrumentos “en sus condiciones de vigencia” (artículo 75, inciso 22). Además, estos instrumentos “no derogan ningún

artículo de la primera parte de [la] Constitución y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos” por la Constitución (artículo 75, inciso 22).

El resto de los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a la de las leyes, pero inferior a la de la Constitución y los tratados constitucionalizados (artículo 75, inciso 22). El derecho derivado adoptado por organizaciones supranacionales también goza de una jerarquía supra legal, siempre que el tratado de integración respectivo haya sido adoptado “en condiciones de reciprocidad e igualdad, [...] respete el orden democrático y los derechos humanos” (artículo 75, inciso 24).

1.3.2. El derecho internacional de los derechos humanos

Entre los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional no hay ninguno directamente relacionado con el medio ambiente. Sin embargo, algunos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional incluyen algunas disposiciones relacionadas con la problemática ambiental. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye el objetivo de mejorar “todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente” en el contexto del derecho a la salud (ONU, 2016, art. 12, párrafo 2.b). Además, el artículo 1 común a este Pacto y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra los derechos de los pueblos a disponer de sí mismos, que incluyen el derecho a “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”²⁰.

²⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado la disposición del artículo 12, párrafo 2.b como incluyendo el derecho “a un medio ambiente natural y laboral saludable”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14 (2000). *El derecho al más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2000/4. También ver, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que también tiene jerarquía constitucional en el derecho argentino, no contiene ninguna mención sobre la protección del medio ambiente; sin embargo, una mención a esta temática está incluida en el Protocolo de San Salvador, que complementa la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a diferencia de la Convención, el Protocolo no goza de jerarquía constitucional, sino de la jerarquía supra legal que corresponde comúnmente en el derecho argentino a los tratados internacionales. Según el artículo 11, párrafo 1 del Protocolo, “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente saludable y a beneficiarse de los servicios públicos esenciales”. Según el artículo 11, párrafo 2, los Estados deben fomentar “la protección, preservación y mejora del medio ambiente”.

El artículo 26 de la Convención Americana obliga a los Estados a

lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. (CADH, 1978, art. 26)

En su opinión consultiva sobre la protección del medio ambiente, la mayoría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el artículo 11 del Protocolo debe incluirse dentro del alcance del artículo 26 de la Convención²¹. Si esta posición fuera correcta, la consecuencia en el derecho argentino sería que el artículo 11 del Protocolo estaría indirectamente constitucionalizado.

Volviendo de inmediato a esta opinión consultiva. Sin embargo, primero debemos destacar las consideraciones relacionadas con la protección del medio ambiente que la Corte Interamericana había introducido previamente en su jurisprudencia sobre las comunidades indígenas. Según la Corte Interamericana, los Estados tienen el deber de proteger los territorios ancestrales de las comunidades indígenas debido al vínculo que existe entre estos territorios y la identidad cultural de las comunidades. Este deber también implica un deber de protección ambiental, ya que el acceso a los recursos es indispensable para la supervivencia del grupo y sus modos de vida. Además, dada la vulnerabilidad de estos grupos, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizarles una vida digna²².

En el caso de proyectos que afecten a los territorios de los pueblos indígenas, los estudios de impacto ambiental deben incluir la evaluación de las consecuencias sobre los modos de vida y el sustento de estos pueblos. El Estado debe garantizar la participación de las comunidades indígenas

Observación General No. 15 (2002). *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2002/11.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-23/17 sobre el medio ambiente y los derechos humanos*, Serie A No. 23, 15/11/2017.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Serie C No. 125, 17/06/2005. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Serie C No. 146, 29/03/2006. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Serie C No. 172, 28/11/2007. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Serie C No. 245, 27/06/2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, Serie C No. 250, 04/09/2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Serie C No. 309, 25/11/2015.

en todos los proyectos que puedan tener consecuencias en los territorios, de acuerdo con sus tradiciones²³.

1.3.2.1. El dictamen consultivo de la Corte Interamericana sobre el medio ambiente. Según el dictamen consultivo sobre la protección del medio ambiente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴, el derecho al medio ambiente, tal como está consagrado en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, es un derecho independiente y autónomo de otros derechos reconocidos por el régimen interamericano. Sin embargo, la degradación del medio ambiente también puede tener consecuencias sobre otros derechos humanos. La Corte se refirió a las obligaciones ambientales de los Estados derivadas del derecho a la vida (artículo 4 de la Convención) y del derecho a la integridad física (artículo 5 de la Convención). Específicamente señaló que limitaba su opinión a estos dos artículos debido al contenido de la solicitud de opinión consultiva, pero que otras obligaciones ambientales podrían derivarse de otros artículos de la Convención.

Según la Corte, el derecho a la vida incluye el derecho a una vida digna, y la protección del medio ambiente es una condición para una vida digna. Bajo ciertas condiciones, la falta de condiciones para una vida digna también puede constituir una violación del derecho a la integridad personal. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de prevenir los daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, en la medida en que estos puedan dar lugar a una violación del derecho a la vida o a la integridad física.

Aunque el principio de prevención en materia ambiental nació en el marco de las relaciones interestatales, las obligaciones que impone son similares al deber general de prevenir las violaciones de los derechos humanos. Para que el principio sea aplicable, es necesario que se supere un umbral mínimo: el riesgo de daño debe ser significativo. Las medidas concretas exigidas por el principio de prevención deben ser proporcionales al riesgo existente. El nivel de desarrollo del Estado no es un factor para considerar al determinar estas medidas. La obligación de prevención es una obligación de medios y no de resultados. En el marco de esta obligación, los Estados deben:

- Regular, supervisar y controlar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente.

- Realizar estudios de impacto ambiental cuando exista un riesgo de daño significativo al medio ambiente. Estos estudios deben realizarse con la participación de las poblaciones interesadas y respetar, cuando corresponda, las tradiciones y la cultura de los pueblos indígenas.

- Establecer un plan de contingencia para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales.

- Mitigar el daño ambiental significativo, si este ya ha ocurrido.

Los Estados también deben actuar bajo el principio de precaución. Incluso en ausencia de certeza científica, los Estados deben adoptar todas las medidas efectivas para prevenir un daño grave o irreversible.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Serie C No. 172, 28/11/2007. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Serie C No. 245, 27/06/2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Serie C No. 309, 25/11/2015.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 sobre el medio ambiente y los derechos humanos, Serie A No. 23, 15/11/2017.

Los Estados tienen la obligación de cooperar de buena fe para la protección frente a daños ambientales transfronterizos significativos. Para ello, los Estados deben:

- Notificar a los Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento de que una actividad bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños transfronterizos significativos y en caso de emergencia ambiental.

- Consultar y negociar, de buena fe, con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos. Si no se llega a un acuerdo, los Estados deben someterse a un mecanismo de solución pacífica de controversias.

- Los Estados también deben garantizar ciertos derechos que la Corte Interamericana califica como derechos procesales.

- El derecho al acceso a la información relacionada con el medio ambiente. Según la Corte, el artículo 13 de la Convención, que consagra el derecho a buscar y recibir información, protege el derecho de toda persona a solicitar información en posesión del Estado. Los ciudadanos pueden acceder a esta información sin tener que demostrar un interés personal directo, excepto en los casos en que se aplique una restricción legítima.

- El derecho a la participación pública en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, ya que la Convención Americana consagra el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículo 23, párrafo 1).

- El derecho al acceso a la justicia en relación con las obligaciones ambientales. Según la Convención Americana, los Estados están obligados a garantizar una protección judicial efectiva a las víctimas de violaciones de los derechos

humanos (artículo 25), que debe tener lugar de acuerdo con las normas de un juicio justo (artículo 8).

Según el artículo 1, párrafo 1, de la Convención Americana, los Estados deben respetar y garantizar los derechos enunciados a toda persona sujeta a su jurisdicción. Para la Corte Interamericana, el concepto de jurisdicción es aplicable a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado o que esté sujeta, de alguna forma, a su autoridad, responsabilidad o control. Sin embargo, el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción, aunque posible, es excepcional. En este sentido, la delimitación de un espacio geográfico más allá del territorio del Estado en el cual este último está sujeto a ciertas obligaciones ambientales, como en el caso de la Convención de Cartagena que fue objeto de una de las preguntas sometidas a la Corte en el procedimiento consultivo, no implica en sí mismo un ejercicio de jurisdicción por parte del Estado en el sentido de la Convención Americana. La sujeción de una persona a la jurisdicción de un Estado debe determinarse en cada caso particular, según las circunstancias del caso.

Dado que el deber de respetar y garantizar los derechos humanos exige que los Estados se abstengan de impedir el cumplimiento de la Convención por parte de otros Estados, los Estados tienen el deber de evitar los daños ambientales transfronterizos. En caso de tal daño, la persona cuyos derechos han sido lesionados debe considerarse bajo la jurisdicción del Estado de origen de los daños (es decir, del Estado bajo cuyo control ocurrió el hecho que dio origen a los daños) a los efectos de la Convención.

Sin embargo, el Estado no es internacionalmente responsable de cualquier daño ambiental que ocurra bajo su jurisdicción. Si el daño es causado por un particular, la responsabilidad del Estado

solo puede ser desencadenada si hubo una falta de regulación o control de las actividades que causaron el daño. Además, estas obligaciones de regulación y control deben interpretarse de manera que las obligaciones del Estado no sean desproporcionadas.

1.3.3. El derecho internacional del medio ambiente y otras fuentes del derecho internacional

Argentina es parte de una gran cantidad de tratados internacionales relacionados con el medio ambiente. Como se explicó anteriormente, estos tratados disfrutaban de una jerarquía supra legal²⁵. Por otro lado, algunos regímenes internacionales específicos también pueden tener consecuencias en materia ambiental. Un fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2010 es muy significativo en este sentido. En 2006, Argentina presentó una solicitud ante la Corte contra Uruguay con respecto a dos fábricas de pasta de papel en la costa del río Uruguay que separa a ambos países. Una de las fábricas había sido construida; el proyecto de construcción de la segunda finalmente fue abandonado. Argentina alegaba que mediante la autorización de construcción de estas fábricas, Uruguay había violado sus obligaciones bajo el Tratado sobre el Estatuto del Río Uruguay (1975).

La Corte Internacional de Justicia encontró una violación de las obligaciones

procesales que el tratado imponía a Uruguay. De hecho, Uruguay debería haber informado a Argentina sobre la existencia de los proyectos antes de autorizar la construcción de las fábricas; debería haber notificado a Argentina sobre los estudios de impacto ambiental; y, finalmente, debería haber negociado con Argentina ante las objeciones de esta última. Por otro lado, en lo que respecta a las obligaciones sustantivas, la Corte declaró que Uruguay no había violado el tratado. Según las pruebas presentadas, no era posible concluir que Uruguay no había actuado con la debida diligencia o que la actividad de la fábrica que finalmente se construyó había producido una degradación de la calidad del agua, de los recursos vivos del río o de su equilibrio ecológico²⁶.

2. LA JUSTICIABILIDAD Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES AMBIENTALES CONSTITUCIONALES

2.1. El juez o los jueces del litigio constitucional ambiental?

2.1.1. Las acciones judiciales en materia ambiental

Varias acciones judiciales son posibles para la protección del medio ambiente. La vía principal es la acción de prevención, restauración o indemnización del daño ambiental colectivo; esta puede ser ejercida a través del procedimiento de

²⁵ Entre ellos, se pueden mencionar: la Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional (1971), aprobada por la Ley 23919 (1991); la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), aprobada por la Ley 23724 (1989) y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987), aprobado por la Ley 23778 (1990) y sus enmiendas aprobadas por la Ley 25389 (2000); el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989), aprobado por la Ley 23922 (1991); el Protocolo de Madrid al Tratado sobre la Antártida relativo a la Protección del Medio Ambiente (1991), aprobado por la Ley 24216 (1993); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), aprobada por la Ley 24295 (1993) y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997), aprobado por la Ley 25438 (2001); la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), aprobada por la Ley 24375 (1994); la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994), aprobada por la Ley 24701 (1996); y el Marco del Mercosur sobre Medio Ambiente (2001), aprobado por la Ley 25841 (2004).

²⁶ CIJ, Caso relativo a las fábricas de pasta de papel (Argentina vs. Uruguay), 20/04/2010.

amparo o por el procedimiento ordinario. Pero también existen otras vías relacionadas con el medio ambiente: la acción civil para la restauración o indemnización del daño ambiental individual, la acción penal por delitos ambientales, etc. El texto de la Constitución solo contiene una mención sucinta sobre la posibilidad de ejercer un amparo en materia ambiental (artículo 43). El resto de la regulación proviene de fuentes legales. Analizaremos las diferentes vías de inmediato, señalando que la redacción deficiente de varios preceptos legales genera dudas sobre el alcance real de estas vías²⁷.

2.1.1.1. La acción de prevención, restauración o indemnización del daño colectivo ejercida a través del procedimiento de amparo. El amparo es la principal vía de protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes. Fue creado por la jurisprudencia en la década de 1950 del siglo XX (CSJN, Siri, fallos 239:459, 1957; CSJN, Kot, fallos 241:291, 1958). Posteriormente, fue regulado por las leyes de procedimiento (federales y locales, según la organización de la justicia argentina; ver la siguiente sección). La reforma constitucional de 1994 introdujo el amparo en el texto de la ley fundamental.

El artículo 43 de la Constitución define el amparo como una acción específica de protección de los derechos fundamentales. Según la Constitución, el amparo es una acción “rápida y expedita” que puede ser utilizada si no existe otro recurso judicial más apropiado. El amparo puede ser presentado contra “cualquier acto u omisión de las autoridades o de

particulares, que de manera actual o inminente lesione, limite, altere o amenace, de manera manifiestamente arbitraria o ilegal, los derechos y garantías reconocidos por [la] Constitución, un tratado o una ley”. En el procedimiento de amparo, el juez puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se basa el acto u omisión que afecta el derecho fundamental.

Según la jurisprudencia de la Corte Suprema, tres categorías de derechos pueden ser protegidas mediante la acción de amparo: los derechos individuales que protegen bienes individuales; los derechos colectivos que protegen bienes individuales pero distribuidos de manera homogénea y repetida entre un conjunto de sujetos; y los derechos colectivos que protegen bienes colectivos (ver sección I.B.1). Para la primera categoría de derechos, existe el amparo individual. Para la segunda categoría de derechos, el amparo colectivo puede ser ejercido en la medida en que una situación de hecho determinada afecte conjuntamente a todo el conjunto de sujetos involucrados. Para la tercera categoría de derechos, también puede ser ejercido el amparo colectivo. (CSJN, Halabi, fallos 332:111, 2009)

Los primeros precedentes del uso del procedimiento de amparo para la protección ambiental datan de la década de 1980. En 1982, la Corte Suprema consideró un amparo presentado por un ciudadano que, alegando un derecho a la protección del patrimonio natural y cultural del país, se oponía al desmonte de árboles en una plaza. La Corte declaró que no existía una violación manifiesta de un derecho constitucional o legal, pero no se opuso en principio al uso de esta vía judicial para la protección del medio ambiente (CSJN,

²⁷ Sobre las acciones ambientales, ver Eduardo Pablo Jiménez, “El amparo colectivo”, en Pablo Manili, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005. Daniel H. Lago, “El amparo ambiental”, en Juan Carlos Cassagne, *Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires. Marcelo López Alfonsín, “Las acciones ambientales”, en Pablo Manili, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005.

Quesada, fallos 304:1614, 1982). Al año siguiente, un fallo de primera instancia anuló, a pedido de dos particulares, los permisos administrativos otorgados a una empresa japonesa para la captura de atunes en el mar argentino. Aunque emitido por un juez de primera instancia, este fallo es particularmente significativo en materia ambiental²⁸. En 1986, la Corte Suprema revocó por razones de procedimiento un fallo de una Cámara de Apelaciones relacionado con un grupo de vecinos que alegaban un derecho a vivir en un ambiente sano. Aunque la Corte Suprema no se pronunció sobre el fondo, su decisión confirmó la viabilidad del amparo para la protección ambiental²⁹. (CSJN, Christou, fallos 308:155, 1986)

La reforma de 1994 confirmó esta posibilidad al incluir una mención específica al amparo en materia ambiental en el artículo 43 de la Constitución. Según la Constitución, cuando se presenta un amparo para la protección de derechos relacionados con el medio ambiente, puede ser ejercido por

el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, [la protección del medio ambiente] registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización y registradas conforme a la ley, que debe determinar los requisitos y formas de su organización”. (Constitución de la Nación Argentina, 1853, art. 43)

La autorización otorgada por la Constitución a “la el afectado” ha dado lugar a una controversia doctrinal sobre el alcance exacto del texto constitucional. Para una posición restrictiva, la expresión

“el afectado” debe interpretarse en el sentido de persona titular de un derecho subjetivo lesionado. De esta manera, un efecto indirecto del daño ambiental en la persona no sería suficiente: debería demostrar que se encuentra en una situación diferenciada, de modo que el daño le afecte directamente. Para una posición más amplia, “el afectado” puede ser también aquella persona que se ve afectada de manera indirecta por el daño ambiental, aunque el perjuicio que sufre sea compartido con muchas otras personas. La existencia de un derecho subjetivo no sería necesaria: un interés legítimo, para algunos incluso un simple interés, podría ser suficiente (la distinción entre interés legítimo e interés simple es, a su vez, bastante controvertida).

Para una posición muy amplia, en última instancia, cualquier persona podría presentar un amparo en materia ambiental, de manera que el artículo 43 de la Constitución consagraría una verdadera *actio popularis*. Sin embargo, esta posición muy amplia puede ser difícil de distinguir de la posición amplia, ya que algunos interpretan el concepto de interés de manera tan amplia que, en última instancia, se podría considerar que toda persona tiene un interés en la protección del medio ambiente.

Según el artículo 30 de la Ley General del Ambiente, el amparo en materia ambiental puede ser presentado por “toda persona” para solicitar “la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”. La redacción oscura del párrafo deja abierta la cuestión de si cualquier persona, incluso en ausencia de cualquier interés, puede ejercer el amparo previsto en el artículo 30. Para algunos, de hecho, incluso suponiendo que el artículo 43 de la Constitución no establezca una *actio popularis*, el artículo 30 de la Ley lo

²⁸ Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso-administrativo federal 2, Kattan, A. E. y otro c. Gobierno Nacional (PEN), 10/05/1983.

²⁹ Es cierto en todo caso que los demandantes también alegaron su derecho de propiedad protegido constitucionalmente.

haría debido a su redacción amplia que permite el ejercicio de la acción a “toda persona”. Esta perspectiva sería reforzada por el texto del artículo 32 de la misma Ley, que establece que “el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 32). Sin embargo, esta no es la opinión mayoritaria, que considera que la expresión “toda persona” del artículo 30 de la Ley tiene el mismo alcance que la expresión “el afectado” del artículo 43 de la Constitución (lo que lleva a la discusión ya señalada sobre el significado exacto de esta expresión).

La autorización otorgada al Defensor del Pueblo para presentar un amparo, reconocida en el artículo 43 de la Constitución, tampoco está exenta de problemas. La Constitución hace referencia sin duda al Defensor del Pueblo federal. Sin embargo, dada la estructura del poder judicial, surge la pregunta de si el Defensor del Pueblo federal puede actuar, en defensa del medio ambiente, en relación con situaciones que caen bajo la competencia de los tribunales locales.

Finalmente, en lo que respecta a las asociaciones de protección del medio ambiente, cabe señalar que la ley que debería regular su registro nunca fue adoptada. En cualquier caso, existe un acuerdo sobre la naturaleza directamente operativa del artículo 43 de la Constitución, de modo que la falta de regulación de estas asociaciones no les impide litigar por la vía del amparo.

La redacción insatisfactoria del artículo 30 de la Ley General del Ambiente plantea una segunda pregunta. De hecho, según el artículo, el amparo puede utilizarse para solicitar “la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”. Es posible preguntarse por qué el amparo debería limitar su objeto a la cesación del daño y no incluir la restitución o la

indemnización. De hecho, no hay ningún obstáculo para utilizar el amparo para obtener la restitución o la indemnización, siempre que se cumplan los requisitos generales necesarios para el amparo.

Es cierto que la Corte Suprema Federal declaró en el caso Asociación de Superficiarios de la Patagonia que el amparo no era, en este caso, la vía adecuada para obtener una indemnización por el daño ambiental colectivo. Sin embargo, esta conclusión no se derivó de una prohibición general de utilizar el amparo para este fin, sino del hecho de que los requisitos de prueba relacionados con la indemnización eran demasiado complejos para un procedimiento breve como el amparo (CSJN, Asociación de Superficiarios de la Patagonia, fallos 327:2967, 2004). Por lo tanto, si la prueba necesaria para la restitución o la indemnización no es compleja (lo cual es poco probable pero posible), la restitución o la indemnización podrían ser solicitadas en el procedimiento de amparo.

La acción debe ser dirigida contra el responsable del daño y, eventualmente, contra la autoridad si hubo un ejercicio irregular del poder de policía ambiental. El procedimiento del amparo ambiental será el previsto en el derecho federal o en el derecho local (para el amparo en general o para el amparo ambiental si la legislación prevé una regulación específica para este fin), con las particularidades de procedimiento incluidas en la Ley General del Ambiente.

2.1.1.2. La acción de prevención, reconstitución e indemnización del daño colectivo ejercida a través del procedimiento ordinario. Esta acción está prevista en los dos primeros párrafos del artículo 30 de la Ley General del Ambiente. Sin embargo, el carácter decididamente ambiguo de este artículo suscita un debate sobre la distinción entre el procedimiento ordinario y el procedimiento de amparo con

respecto al ejercicio de esta acción. De hecho, el artículo 30 de la Ley, al mencionar las personas autorizadas para ejercer la acción prevista en estos dos primeros párrafos, explica que esta autorización se concede “conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional”, que como se ha visto, hace referencia al amparo. Pero en el último párrafo del mismo artículo se especifica que la acción prevista en los dos primeros párrafos es sin perjuicio del derecho de “toda persona” a solicitar “mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras” al daño ambiental, lo que sugeriría que la acción mencionada en los dos primeros párrafos no es el amparo del artículo 43 de la Constitución.

Aquí se sigue la opinión mayoritaria según la cual los dos primeros párrafos del artículo 30 hacen referencia a la acción de prevención, reconstitución o indemnización ejercida a través del procedimiento judicial ordinario, y el último párrafo a esta misma acción ejercida a través del procedimiento de amparo. Aunque no exista una distinción legal expresa, parece que la acción ordinaria por daño ambiental sería aplicable para situaciones normales y la acción de amparo para situaciones en las que el daño ambiental es evidente. Esto se debe a que, según la mayoría de las legislaciones procesales, el amparo solo es posible si la ilegalidad o el carácter arbitrario de la conducta son evidentes y no es necesario presentar pruebas complejas. Este criterio ha sido aceptado por la Corte Suprema. (CSJN, Asociación de Superficialios de la Patagonia, fallos 327:2967, 2004; CSJN, Pla, fallos 331:1243, 2008; CSJN, Martínez, fallos 339:201, 2016)

Según el artículo 30 de la Ley, la acción ordinaria “para obtener la recomposición del ambiente dañado” puede ser ejercida por la persona afectada, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de protección ambiental “conforme lo prevé el artículo 43 de la

Constitución Nacional”; y también por los gobiernos federal, provinciales y municipales. Una vez iniciada la acción por alguno de los sujetos mencionados, no puede ser iniciada por los demás; pero estos últimos pueden participar como terceros intervinientes en el procedimiento ya iniciado.

El alcance de la expresión “el afectado” en la ley plantea las mismas preguntas que el artículo 43 de la Constitución. La interpretación se vuelve aún más difícil porque, inmediatamente después, la ley declara que “la persona que ha sufrido directamente el perjuicio del daño producido en su jurisdicción” también está autorizada para iniciar la acción. Además de la enigmática expresión “en su jurisdicción”, que solo puede aplicarse a personas que ejercen el poder público, este añadido plantea la cuestión de la diferencia entre esta expresión y la utilizada previamente (“el afectado”) y sobre la existencia de una posible diferencia entre la solicitud de cese del daño y la solicitud de reconstitución o indemnización. La acción debe dirigirse contra el responsable del daño y, eventualmente, contra la autoridad si ha habido un ejercicio irregular del poder de policía ambiental.

El procedimiento será el del derecho federal o el del derecho provincial (para los juicios en general o para los juicios ambientales si la legislación prevé una regulación específica para este fin), con las particularidades de procedimiento incluidas en la Ley General del Ambiente.

Dos observaciones son de interés. Fueron formuladas por la Corte Suprema en el marco del procedimiento ordinario, pero parece que también son aplicables al procedimiento de amparo. La primera es que las asociaciones autorizadas a intervenir en el proceso son aquellas que pueden justificar un interés en intervenir debido a su objeto tal como está definido en sus estatutos. Las asociaciones no pueden

actuar en interés exclusivo de la ley³⁰ (CSJN, Mendoza, fallos 329:3528, 2006; CSJN, Mendoza, fallos 330:1158, 2007). La segunda concierne a la identidad de las partes, que puede cambiar entre la presentación de la solicitud y la sentencia definitiva debido a la duración del procedimiento. En el caso Mendoza, como había pasado un tiempo considerable entre el momento de la presentación de la solicitud y el momento de comenzar el análisis de fondo, la Corte Suprema solicitó a la autoridad una lista actualizada de las empresas que arrojaban desechos al río, para decidir quiénes constituirían el lado pasivo del proceso. CSJN, Mendoza, fallos 341:597, 2018)

2.1.1.3. La acción de prevención, restitución o indemnización del daño individual. El ejercicio de las acciones específicas para la protección del medio ambiente (ya sea a través del amparo o del procedimiento ordinario), destinadas a prevenir el daño, restituir el medio ambiente dañado u obtener una indemnización colectiva, no impide el ejercicio de la acción para la prevención, restitución o indemnización del daño individual. Se trata de la acción civil que puede ser iniciada por la persona que tenga la calidad para actuar conforme a los términos clásicos del derecho civil: la persona cuyo derecho subjetivo

(generalmente, la propiedad) haya sido o vaya a ser directamente afectado por el daño. La acción se dirige contra el autor del daño conforme al derecho civil³¹.

La acción relativa al daño individual también puede ejercerse contra la autoridad si puede ser considerada responsable debido a un ejercicio irregular del poder de policía. Este tipo de responsabilidad ha sido históricamente denominada responsabilidad civil del Estado, regulada (al menos de manera analógica) por el Código Civil y bajo la competencia de los jueces civiles. Sin embargo, existe una tendencia reciente a trasladar esta responsabilidad del ámbito del derecho civil al ámbito del derecho administrativo. Según el artículo 1765 del nuevo Código Civil y Comercial de 2015, la responsabilidad del Estado está regulada por las disposiciones del derecho administrativo (local o federal, según corresponda) y la Corte Suprema ha declarado que la competencia judicial en este caso corresponde a los jueces del contencioso administrativo³².

La acción para la prevención, reconstitución o indemnización del daño individual puede acumularse a la acción relativa a la prevención, reconstitución o indemnización del daño colectivo³³, siempre y cuando, por supuesto, el mismo

³⁰ Aunque el criterio, definido por la Corte Suprema para la intervención de terceros y no de las partes principales, parece ser también aplicable a estas últimas.

³¹ Varios fallos han reconocido la existencia de dos vías diferenciadas: una para el daño colectivo y otra para el daño individual. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Almada c/COPETRO SA y acumuladas*, 1998, LL Buenos Aires 1998-943. CSJN, *Mendoza*, fallos 329:2316 (2006).

³² Según los artículos 116 y 117 de la Constitución, los casos que enfrentan a un gobierno provincial contra un particular extranjero o un particular que reside en otra provincia están bajo la competencia de la justicia federal y la Corte Suprema debe intervenir en primera y única instancia. El artículo 1, párrafo 1 de la Ley 48 y el artículo 24, párrafo 1 del Decreto-ley 1285/58 sobre la organización de la justicia nacional han especificado el criterio constitucional al establecer que esta competencia corresponde únicamente a las acciones civiles. La jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema sostenía que la acción relativa al daño causado por el ejercicio irregular del poder de policía por parte de un gobierno provincial era una acción civil según la Ley 48. En el caso Barreto, la Corte cambió de criterio y declaró que se trataba de un asunto administrativo que, por lo tanto, está sujeto a la competencia de los jueces locales y no de los jueces federales.

³³ Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Azul Sala 1°, *Sáenz Valiente, María Haydée c. Cides Hnos. y otros s/Daños y Perjuicios*, 11/03/2005, Lexis Nexis Buenos Aires 6/2005.

tribunal sea competente para ambos procesos³⁴.

2.1.1.4. La acción penal y otras acciones. La legislación penal argentina no define de manera general delitos ambientales como tales. Los casos más graves de daño ambiental podrían eventualmente incluirse en los tipos penales comunes del Código Penal: daño (artículos 184 a 186), atentados contra la seguridad y la salud pública (artículos 200 a 207), usurpación de aguas (artículo 182), etc. Leyes relacionadas con el medio ambiente han introducido tipos penales que cubren actividades específicas. Por ejemplo, el envenenamiento o la contaminación del medio ambiente con desechos peligrosos, si producen peligros para la salud, son sancionados por la Ley 24051, ya sea que se cometan de manera dolosa o negligente (artículos 55 a 58). La acción penal en estos casos está sujeta a las reglas generales del derecho penal.

Temas relacionados con el medio ambiente podrían eventualmente ser sometidos a los tribunales a través de otras vías procesales. Por ejemplo, muchos códigos de procedimiento prevén la existencia de una acción de simple declaración que debe utilizarse para poner fin a una situación de incertidumbre jurídica y que puede ser utilizada en el contexto de la protección ambiental.

2.1.2. La competencia judicial en materia ambiental

Según el artículo 41 de la Constitución, las normas adoptadas por el gobierno federal en materia ambiental no pueden alterar “las jurisdicciones locales”, es decir, la competencia de los poderes judiciales locales establecida por las reglas ordinarias sobre competencia judicial. En el

contexto del régimen federal argentino, de hecho, la regla es la competencia judicial de los tribunales locales; la competencia judicial federal es excepcional. Este principio ha sido recogido por la Ley General del Ambiente. La Ley fue adoptada por el Congreso federal, pero las disputas que pueden surgir con respecto al medio ambiente están sujetas, por regla general, a la competencia de los tribunales ordinarios (artículos 7 y 32).

Así, la competencia judicial será federal solo si, según las reglas comunes aplicables, corresponde a los tribunales federales. Estas reglas son muy complejas. Los casos más habituales de competencia federal son los siguientes:

- *Ratione personae*: si el gobierno federal o un estado extranjero es parte en el proceso; si un proceso enfrenta a varias provincias; si un proceso civil implica a particulares que residen en provincias diferentes o extranjeros; si un proceso civil enfrenta a un gobierno provincial y a particulares que residen en una provincia diferente o a particulares extranjeros.

- *Ratione loci*: si el proceso se refiere a actividades específicas que tienen lugar en lugares directamente sujetos a la jurisdicción federal (como una instalación militar o una universidad nacional).

- *Ratione materiae*: si una ley específica somete la materia a la competencia de los tribunales federales; si el asunto involucra de manera directa y principal el derecho federal.

La Ley General del Ambiente contiene una regla que otorga competencia a los tribunales federales *ratione materiae* si están involucrados recursos ambientales interjurisdiccionales (artículo 7). Según el

³⁴ Este texto hace referencia a lo explicado anteriormente sobre la competencia judicial, específicamente en relación con la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el caso *Mendoza*, como se detalló en el fallo CSJN, Mendoza, fallos 329:2316 (2006).

criterio establecido por la Corte Suprema en el caso *Mendoza*, esta regla se aplica solo a la acción de prevención, restitución e indemnización del daño ambiental colectivo, pero no a la acción relacionada con el daño individual. Para esta última (ya sea la acción estrictamente civil contra un particular o la acción administrativa contra un gobierno local), los tribunales locales serán competentes, a menos que la justicia federal sea competente por otra razón³⁵ (CSJN, *Mendoza*, fallos 329:2316, 2006). No está claro en qué medida la regla del artículo 7 de la Ley General del Ambiente puede tener un impacto en otros tipos de acciones (acción penal, acción de simple declaración, etc.).

Para que la justicia federal sea competente en las circunstancias establecidas por la ley, según la jurisprudencia de la Corte Suprema, es necesario demostrar de manera suficientemente verosímil el carácter interjurisdiccional del daño; por lo tanto, la intervención de la justicia federal debe interpretarse de manera restrictiva (CSJN, *Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida*, fallos 329:2469, 2006; CSJN, *Assupa*, 330:4234, 2007; CSJN, *Rivarola*, fallos 334:476, 2011; CSJN, *Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica*, fallos 331:1679, 2008). Además, si existen daños interjurisdiccionales y daños locales, es necesario dividir los procesos entre los jueces federales y los jueces locales.

(CSJN, *Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF*, A. 1274. XXXIX. IN2, 2014).

La competencia de la justicia federal también puede derivarse de la aplicación de otras normas de derecho federal, más allá de las disposiciones de la Ley General del Ambiente; por ejemplo, de la aplicación del régimen federal sobre la electricidad (caso *Edenor*) (CSJN, *Edenor*, fallos 327:5547, 2004). Sin embargo, una implicación puramente indirecta de una norma federal (como por ejemplo la norma constitucional sobre la protección del medio ambiente) no es suficiente para desencadenar la competencia de los tribunales federales; de lo contrario, casi todos los casos caerían bajo la competencia federal. Para que los jueces federales sean competentes, el derecho federal debe ser dominante en el asunto. Así, en el caso *Roca*, la Corte Suprema decidió que, aunque el demandante alegaba la invalidez de un acto de un gobierno provincial supuestamente contrario a la Constitución federal, la competencia correspondía a los tribunales provinciales porque el tema controvertido no era de dominio federal. (CSJN, *Roca*, fallos 318:992, 1995)

También se debe tener en cuenta que la gestión de la política ambiental corresponde, en principio, a los gobiernos locales (ver arriba). Por lo tanto, en el caso de la acción de prevención, restitución o indemnización, dirigir la demanda contra el gobierno federal o solicitar su intervención

³⁵ La Corte Suprema de Justicia de la Nación distinguió entre la acción de prevención, restitución e indemnización colectiva y la acción de indemnización individual. El poder judicial federal fue competente para la primera acción, ya que el daño ambiental era interjurisdiccional (artículo 7 de la Ley de Política Ambiental Nacional) y se demandaba al gobierno federal (artículo 116 de la Constitución). En cambio, para la segunda acción, el gobierno federal debía ser demandado ante los tribunales federales de primera instancia; el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los particulares ante los tribunales ordinarios o federales de primera instancia (según las particularidades de cada caso); y el gobierno provincial ante los tribunales provinciales. Este último punto se debe a que aunque la Constitución establece la competencia federal para las demandas contra un gobierno provincial presentadas por personas que residen en otra provincia (artículo 116), esta regla solo se aplica a demandas civiles (ver arriba lo explicado sobre el caso CSJN, *Barreto*, fallos 329:759 [2006]). El mismo criterio se aplicó en CSJN, *Pla*, fallos 331:1243 (2008), respecto a una acción dirigida contra dos provincias y el gobierno federal en relación con las inundaciones provocadas por obras en un río.

como tercero para obtener la intervención de la justicia federal no es adecuado si no existe un motivo verosímil que pueda justificar la responsabilidad de la autoridad federal (CSJN, Altube, 331:1312, 2008; CSJN, Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica, Fallos 331:1679, 2008, CSJN, Flores Núñez, fallos 336 :1336, 2013; CSJN, Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, Fallos 331:699, 2008). De la misma manera, el simple hecho de que el proceso involucre a personas que residen en diferentes provincias o extranjeros no es suficiente para desencadenar la competencia federal, ya que en estos casos la competencia federal existe solo para las acciones civiles (artículo 1, párrafo 1 de la Ley 48 y artículo 24, párrafo 1 del Decreto-ley 1285/58), y la acción de prevención, restitución e indemnización del daño ambiental colectivo no puede considerarse como tal. (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006; Flores Núñez, fallos 336 :1336, 2013; Assupa, 330:4234, 2007)

También es importante tener en cuenta que, en todos los casos en los que la justicia federal sea competente y un gobierno provincial sea parte en el proceso, la Corte Suprema debe intervenir en primera (y única) instancia (artículo 117 de la Constitución federal)³⁶ (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006; CSJN, Pla, fallos 331:1243, 2008). La ciudad de Buenos Aires no se considera, para este fin, como una provincia (por lo tanto, si la justicia federal es competente para un proceso que involucra a la ciudad de Buenos Aires, serán los tribunales federales de primera instancia los que deberán intervenir; y la Corte Suprema solo en apelación).

El derecho procesal a aplicar será el derecho federal o el derecho local según el juez competente. Sin embargo, el derecho procesal no puede interpretarse de manera

contraria al derecho ambiental. La Corte Suprema revocó la decisión de un tribunal provincial de segunda instancia que había rechazado el recurso contra la sentencia de primera instancia con el argumento, previsto en la ley procesal, de que la sentencia de primera instancia había sido favorable al demandante y que, por lo tanto, este no podía presentar un recurso. La Corte determinó que, aunque formalmente la sentencia de primera instancia había sido favorable al solicitante, no se habían otorgado las medidas solicitadas por él. Por lo tanto, concluyó que el tribunal provincial de segunda instancia debía revisar la sentencia de primera instancia. (CSJN, Custet Llambi, fallos 339:1423, 2016).

2.1.3. El acceso a las instancias internacionales de derechos humanos

Argentina ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tanto para la presentación de peticiones individuales por parte de la Comisión como para la presentación de peticiones interestatales. También está sujeta a la actividad de control de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la norma del artículo 11 del Protocolo de San Salvador, relacionada con la protección del medio ambiente, no es directamente justiciable ante las instituciones interamericanas. Según el artículo 19.6 del Protocolo, solo los derechos sindicales (artículo 8 del Protocolo) y el derecho a la educación (artículo 13) otorgan acceso directo a las instituciones interamericanas a través de peticiones individuales.

Esta restricción procesal no ha impedido que las instituciones interamericanas se pronuncien sobre asuntos medioambientales en virtud de otros derechos convencionales, como se ha visto en la sección 1.3.2. Además, en su

³⁶ Es por esta razón que la Corte Suprema consideró que debía intervenir en primera (y única) instancia en los casos *Mendoza* y *Pla*.

opinión consultiva sobre la protección del medio ambiente, la Corte Interamericana incluyó el artículo 11 del Protocolo en el alcance del artículo 26 de la Convención. Según la opinión mayoritaria de la Corte en esta opinión consultiva, que sigue en este punto fallos anteriores de la Corte, los derechos reconocidos en el artículo 26 de la Convención son susceptibles de protección mediante peticiones individuales.

Si el derecho al medio ambiente estuviera efectivamente contenido en el artículo 26 de la Convención, podría ser protegido mediante peticiones individuales ante los órganos interamericanos, a pesar de la disposición expresa del Protocolo de San Salvador que limita esta vía a dos derechos específicos (Argentina, CIDH, 2017). Dos jueces interamericanos han reiterado su opinión contraria a la posibilidad de peticiones individuales a través de la vía indirecta del artículo 26³⁷ (Argentina, CIDH, 2017). En cualquier caso, a pesar de la afirmación teórica de la mayoría, al resolver el fondo de la opinión consultiva sobre el medio ambiente, la Corte se basó en los derechos consagrados por la Convención misma (en particular, el derecho a la vida y el derecho a la integridad física) y no en el derecho al medio ambiente del artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

2.2. La adaptación del proceso constitucional a la cuestión medioambiental

2.2.1. Particularidades del procedimiento en caso de daño ambiental colectivo

La Ley General del Ambiente introduce ciertas particularidades en el procedimiento judicial cuando existe un daño ambiental colectivo. El legislador ha querido ampliar en este caso las facultades del juez para la organización del

procedimiento, alejándose del principio dispositivo predominante en la mayoría de los procedimientos ante los tribunales federales y locales. La Ley no aclara a qué procesos deben aplicarse estas particularidades. Parece que se aplican a cualquier procedimiento destinado a la prevención, reconstrucción o indemnización del daño ambiental colectivo (*amparo* y acción de reconstrucción). Por el contrario, parece que no se aplican a otros procesos (procedimientos relacionados con daños individuales incluso derivados de un daño colectivo, procedimientos penales, procedimientos de simple declaración, etc.).

Las particularidades del procedimiento judicial están incluidas en el artículo 32 de la Ley y son condiciones mínimas de protección en el sentido del artículo 41 de la Constitución y el artículo 1 de la propia Ley. Esto significa que, aunque son reglas de procedimiento, se imponen sobre la legislación local sobre el procedimiento. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que la Ley introduce las particularidades del procedimiento derivado del daño ambiental después de recordar que la competencia judicial en la materia está regida por “las reglas ordinarias de la competencia”. (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 32)

Más allá de las reglas de procedimiento expresamente reconocidas en la Ley General del Ambiente, la Corte Suprema también interpretó, en el caso Mendoza, que las disposiciones generales de esta Ley le permitían modificar otros aspectos del procedimiento para adaptarlos a las especificidades del proceso ambiental. Así, estableció plazos para la presentación de los informes requeridos; adoptó un reglamento para las audiencias públicas; dispuso que la excepción de falta de

³⁷ Opinión individual concurrente del juez Vio Grossi y opinión individual concurrente del juez Sierra Porto.

precisión en la demanda no podía ser analizada con la misma rigurosidad que en un proceso común, ya que debido al alcance general de la demanda, una descripción general de los hechos debía considerarse suficiente; etc. (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006; CSJN, Mendoza, fallos 329:3528, 2006; CSJN, Mendoza, fallos 338:80, 2015). Es probable que un tribunal inferior a la Corte Suprema no se hubiera atrevido a prescindir de las reglas de los Códigos de Procedimiento sin una autorización expresa de la Ley General del Ambiente.

2.2.1.1. Medidas para la prueba de los hechos. Según la Ley General del Ambiente, en el procedimiento derivado del daño ambiental colectivo, el juez puede ordenar todas las medidas necesarias para la prueba de los hechos “a fin de proteger efectivamente el interés general” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 32). Por otro lado, “los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 33). Las partes pueden impugnar estos informes.

En aplicación de estas reglas, en el caso *Mendoza*, la Corte Suprema solicitó a la Universidad de Buenos Aires la elaboración de un informe sobre la viabilidad del plan de prevención y reconstrucción del daño ambiental presentado por las autoridades demandadas. También ordenó la realización de audiencias públicas para discutir diferentes aspectos del proceso. Luego, a raíz de las observaciones presentadas durante las audiencias, la Corte exigió a las autoridades demandadas la presentación de información detallada, basada en la información públicamente accesible, sobre aspectos concretos del bien ambiental objeto de controversia. Todas estas medidas fueron ordenadas incluso antes de la notificación de la demanda. (CSJN, Mendoza, fallos

329:2316, 2006; (CSJN, Mendoza fallos 330:22, 2007; CSJN, Mendoza fallos 330:3663, 2007)

Sobre la base de las mismas disposiciones legales, la Corte Suprema, en otro caso, exigió a las autoridades la presentación de los expedientes administrativos relacionados con la autorización de una explotación petrolera en la provincia de Jujuy, así como las medidas de protección ambiental adoptadas para mitigar los efectos de esta explotación en el medio ambiente (CSJN, Saavedra, fallos 341:39, 2018). En un tercer caso, la misma Corte solicitó a uno de los demandados (un gobierno provincial) informes sobre las medidas de información adoptadas con respecto a ciertos vertidos potencialmente contaminantes. (CSJN, Fundación Ciudadanos Independientes, fallos 339:1331, 2016)

2.2.1.2. Medidas urgentes. Las medidas urgentes y provisionales pueden ser ordenadas en cualquier momento del procedimiento, a solicitud de una de las partes o de oficio (artículo 32). Estas medidas pueden ser ordenadas sin la intervención de la parte afectada, pero se requiere una fianza (artículo 32). Por ejemplo, en un caso en el que la Corte Suprema declaró que no tenía competencia para conocer el fondo, aun así ordenó la suspensión temporal de los trabajos en un río hasta que se llevara a cabo la evaluación del impacto ambiental y las audiencias públicas (o hasta que se pronunciara la sentencia definitiva sobre el fondo). (CSJN, Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, fallos 339:1732, 2016)

Sin embargo, como indicó la misma Corte, estas medidas no pueden coincidir con el objeto mismo de la pretensión del proceso, ya que esto supondría anticipar de manera injustificada la decisión sobre el fondo (CSJN, Asociación de Superficiarios de la Patagonia, fallos 327:2967, 2004). Las

medidas tampoco pueden ser contradictorias con la solicitud sobre el fondo. Por ejemplo, en otro caso, la Corte revocó la suspensión provisional de la aplicación de la Ley de Condiciones Mínimas para la Preservación de los Glaciares que había sido decidida por un juez federal de primera instancia. Para la Corte Suprema, esta suspensión era contradictoria, ya que los demandantes alegaban que la ley era imprecisa y la suspensión impedía la actividad del poder ejecutivo que debía precisar la ley (por ejemplo, mediante la redacción de un inventario de los glaciares existentes). (CSJN, Barrick Exploraciones Argentinas SA, fallos 335:1213, 2012)

2.2.1.3. Restricciones. Según la ley, “El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 32). El significado exacto de esta disposición no está claro, pero ha permitido a los jueces apartarse de las reglas comunes del procedimiento en algunos casos. En el caso *Mendoza*, la Corte Suprema encontró que la demanda no presentaba datos actualizados y no justificaba la cantidad solicitada para la reconstrucción ambiental y la indemnización por los daños irreversibles. Por lo tanto, solicitó más precisiones a los demandantes, y esto incluso antes de notificar la demanda al demandado. Esta actitud del tribunal habría sido inaceptable en un procedimiento ordinario sujeto al principio dispositivo: en tal procedimiento, la demanda habría debido ser notificada al demandado, quien podría haber planteado la excepción de falta de precisión o haberse opuesto al fondo debido a la falta de justificación de las pretensiones. (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006)

En el mismo caso, y aún antes de la notificación de la demanda, el tribunal solicitó a las empresas demandadas informes sobre los desechos arrojados al río, el tratamiento de estos desechos y la

posesión del seguro legalmente requerido; y a las entidades públicas demandadas (gobierno federal, gobierno de la provincia de Buenos Aires, gobierno de la ciudad de Buenos Aires y Consejo Federal del Medio Ambiente) información sobre el plan de gestión ambiental que estaban aplicando para la protección del río. (CSJN, Mendoza, fallos 329:2316, 2006)

2.2.2. Terceros intervinientes

La intervención de terceros en un proceso ya iniciado es una cuestión procesal regulada por la legislación federal o por la legislación local según el tipo de proceso. Según el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, aplicable a los procesos ante los tribunales federales y ante ciertos tribunales de la ciudad de Buenos Aires, y adoptado como modelo por muchos otros códigos procesales, pueden intervenir como terceros (artículos 90 y 91):

- Aquellos que demuestren que la sentencia puede afectar sus intereses; en este caso, la intervención del tercero está subordinada a la de la parte a la que apoya, de modo que el tercero no puede argumentar o probar lo que la parte principal no puede argumentar o probar. En este caso se habla de *intervención simple*.

- Aquellos que tenían la calidad para demandar o ser demandados; en este caso, el tercero actúa como litisconsorte de la parte principal y tiene las mismas facultades procesales. En este caso se habla de *intervención principal*.

En todos los casos, después de la intervención del tercero o su citación, la sentencia le será oponible como a las partes principales (artículo 96). El juez puede cambiar la naturaleza de la intervención del tercero, otorgándole una posición diferente

a la solicitada por las partes principales³⁸. El tercero que solicita su intervención una vez iniciado el proceso, no puede cambiar el alcance objetivo (modificando la petición) ni el alcance subjetivo (solicitando la ampliación del número de demandados o la citación de terceros) del proceso tal como lo definieron las partes principales³⁹. (CSJN, Mendoza, fallos 329:3445, 2006)

Dado que la capacidad para actuar es muy amplia en la acción colectiva de protección del medio ambiente (véase arriba), la Ley establece que una vez que la acción ha sido iniciada por una o varias personas, las demás personas que también tendrían la capacidad para actuar no pueden hacerlo, sin perjuicio de su derecho a participar como terceros intervinientes en el procedimiento ya iniciado (artículo 30). Además, no es necesario que todas las personas presuntamente perjudicadas intervengan en el proceso. La intervención de un cierto número de personas afectadas o de sus asociaciones representativas debe considerarse suficiente. En el caso *Kersich*, la Corte Suprema revocó la decisión de un juez de primera instancia que había admitido como terceros intervinientes en un proceso relacionado con la contaminación del agua a más de dos mil quinientos usuarios del servicio de agua potable. Por el contrario, para la Corte Suprema, la participación de la asociación demandante que había intervenido en primera instancia debía considerarse suficiente. (CSJN, *Kersich*, fallos 337:1361, 2012)

Por la misma razón, en el caso *Mendoza*, la Corte Suprema consideró que tenía la facultad de declarar que, a partir de cierto momento, ya no admitiría más terceros intervinientes en el proceso (CSJN, *Mendoza*, fallos 330:1158, 2007). Por otro lado, la Corte Suprema también admitió como terceros intervinientes a un grupo de personas que había solicitado la apertura de un nuevo procedimiento relacionado con el objeto de un procedimiento ya iniciado. De esta manera, la Corte requalificó de oficio la naturaleza de la intervención⁴⁰. (CSJN, *Mendoza*, fallos 330:1158, 2007)

2.3. La eficacia y la ejecución de las decisiones del juez constitucional ambiental

2.3.1. El efecto de la sentencia en el procedimiento de daño ambiental colectivo

Si la acción relativa al daño ambiental colectivo es aceptada, la sentencia deberá determinar las medidas de prevención o reconstitución correspondientes, así como, en su caso, la indemnización a favor del Fondo de Compensación Ambiental por el daño cuya reconstitución no sea técnicamente posible. Según el proyecto de la Ley General del Ambiente aprobada por el Congreso, el juez también podría según “las reglas ordinarias de la competencia”, extender su decisión a cuestiones no planteadas por las partes (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 32). El poder ejecutivo vetó esta disposición, que por lo tanto, no está en vigor.

³⁸ CSJN, En el caso “*Asociación de Superficialarios de la Patagonia c/YPF*, A. 1274. XXXIX. IN2 (2014)”, el gobierno federal y varios gobiernos provinciales fueron citados, a solicitud del demandante, como terceros en intervención simple; declararon, y la Corte aceptó, que su intervención debía ser como terceros en intervención principal.

³⁹ La Corte decidió que el Defensor del Pueblo podía intervenir como tercero en el proceso, pero no podía solicitar un cambio en la petición de los demandantes originales ni ampliar el número de demandados citados. CSJN, *Mendoza*, 329:3528 (2006). La Corte decidió de manera similar respecto a un grupo de ONG admitidas en el proceso.

⁴⁰ El grupo de personas había solicitado la apertura de un nuevo procedimiento solicitando medidas relacionadas con el río Matanza-Riachuelo. En lugar de abrir este nuevo procedimiento, la Corte Suprema dio intervención a este grupo de personas, en calidad de terceros intervinientes, en el procedimiento *Mendoza* ya iniciado.

A veces, debido a la complejidad del caso, el juez puede dividir el objeto del juicio para adoptar varias sentencias sucesivas. En el caso *Mendoza*, la Corte Suprema consideró que, debido a la urgencia de las medidas de prevención y reconstitución que debían adoptarse, era apropiado dividir el objeto del juicio en dos partes para emitir una primera sentencia sobre estas medidas y reservar la consideración de las indemnizaciones derivadas del daño ambiental colectivo para una sentencia posterior. La primera sentencia se dictó en un juicio que la Corte calificó como “urgente y autónomo” y antes incluso de abordar las excepciones preliminares planteadas por los demandados. (CSJN, *Mendoza*, fallos 331:1622, 2008)

Según la Ley General del Ambiente, la sentencia adoptada en un juicio de daño ambiental colectivo tiene efecto de “cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 33). Esta disposición es una excepción a la regla de que las sentencias judiciales solo son vinculantes para las partes en el juicio. Es una consecuencia del carácter colectivo del procedimiento de daño ambiental. Algunos años después de la Ley General del Ambiente, la Corte Suprema declaró que el efecto de cosa juzgada de las sentencias adoptadas en el contexto de una acción colectiva (ya sea ambiental o de otro tipo) se extiende a todas las personas que hacen uso del bien colectivo o que son titulares del interés individual homogéneo involucrado en el procedimiento, ya sean o no partes en el juicio. (CSJN, *Halabi*, fallos 332:111, 2009)

La regla del párrafo anterior no se aplica si la acción es rechazada, aunque sea parcialmente, “por cuestiones probatorias” (Argentina. L. 25.675/2002 Art. 33). La redacción de la excepción es confusa. De hecho, según el texto estricto de la Ley, la excepción al efecto *erga omnes* solo sería aplicable si la acción es rechazada por

razones de prueba; pero si la acción es rechazada por otra razón, la sentencia tendría efecto *erga omnes*. El texto legal permitiría así demandas ficticias promovidas en complicidad con los contaminadores con el fin de obtener el rechazo de la acción y el cierre de cualquier discusión posterior. Para evitar esta consecuencia absurda, se debe interpretar que el efecto *erga omnes* está excluido en cualquier caso de rechazo de la acción.

2.3.2. La ejecución de la sentencia relativa al daño ambiental colectivo

La Ley General del Ambiente no contiene disposiciones específicas sobre la ejecución de la sentencia en el caso de la acción relativa al daño ambiental colectivo. Por lo tanto, se aplican las reglas generales contenidas en los códigos de procedimiento.

La jurisprudencia de la Corte Suprema puede ilustrar algunos aspectos de la problemática. En el caso *Mendoza*, la Corte, aunque había delegado en un tribunal de primera instancia la ejecución de la sentencia que había adoptado, decidió varias medidas relacionadas con este efecto. Por ejemplo, ordenó la presentación de un informe y la realización de una audiencia pública para evaluar el grado de avance en la aplicación del plan de saneamiento exigido por la sentencia de fondo (CSJN, *Mendoza*, M. 1569. XL. ORI, 2016); luego, ordenó cambios en el plan (CSJN, *Mendoza*, fallos 339:1793, 2016) y la presentación de un nuevo informe. (CSJN, *Mendoza*, fallos 350:1594, 2017)

En el mismo caso, la Corte Suprema decidió que el procedimiento de ejecución de una sentencia adoptada en un proceso ambiental colectivo, mientras estuviera abierto, atraía cualquier otra solicitud relacionada con el mismo objeto, incluso si se trataba de partes y reclamaciones diferentes a las del primer juicio. (CSJN, *Mendoza*, fallos 331:1622, 2008)

Conclusiones

Del análisis y desarrollo en el presente artículo de la temática del derecho al medio ambiente en Argentina se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

Argentina ha experimentado un progreso gradual en el reconocimiento y desarrollo del derecho ambiental, desde disposiciones legislativas iniciales hasta la inclusión de disposiciones constitucionales específicas. Hitos como la reforma constitucional de 1994, que introdujo disposiciones sobre protección ambiental y acciones de amparo ambiental, marcaron momentos significativos en este proceso.

La principalística que rige el derecho al medio ambiente fundamentan la política ambiental nacional, principios que abordan tanto la política en sí misma como las relaciones intergubernamentales en un marco federal. Estos principios incluyen la prevención de daños, la equidad intergeneracional y la participación ciudadana en decisiones ambientales, entre otros.

Las herramientas legales con que cuenta la República Argentina son esenciales para la materialización del derecho al medio ambiente, como las acciones de amparo y la legislación penal específica, para abordar daños ambientales y responsabilizar a quienes los causan, ya sea por acciones dolosas o negligentes.

La jurisprudencia también ha desempeñado un papel crucial en la definición de competencias y responsabilidades en materia ambiental,

estableciendo importantes precedentes a lo largo del tiempo. La competencia judicial en materia ambiental se rige por normas ordinarias, aunque los tribunales federales tienen competencia en casos específicos relacionados con el gobierno federal o actividades bajo jurisdicción federal.

Las decisiones del juez constitucional ambiental tienen fuerza de cosa juzgada con efectos vinculantes para todas las partes involucradas, garantizando así la protección del medio ambiente y los derechos de quienes se ven afectados por daños ambientales.

Por el lado de la participación ciudadana en decisiones ambientales, este reconocimiento ha sido un objetivo clave, respaldado por procedimientos de consulta pública y acceso a la información ambiental.

En conclusión, el desarrollo del derecho ambiental en Argentina refleja un compromiso continuo con la protección y preservación del medio ambiente, tanto a nivel legislativo como judicial, respaldado por una política nacional que enfatiza la prevención de daños, la participación ciudadana y la responsabilidad ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bidart Campos, G. J. (1997). El artículo 41 de la Constitución nacional y el reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias. *Doctrina Judicial*, III (28).
- Jiménez, E. P. (2004). Necesarias precisiones acerca de la prohibición constitucional de ingreso al

territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. En E. P. Jimenez (coord.), *Derecho Ambiental. Su actualidad de cara al tercer milenio*. Ediar.

Sabsay, D. A. (1997). El nuevo artículo 41 de la Constitución nacional y la distribución de competencias nación-provincia. *Doctrina Judicial*, III (28).

REFERENCIAS

JURISPRUDENCIALES

Argentina. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17 sobre el medio ambiente y los derechos humanos (Serie A n.º 23).

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1569). Mendoza, M. 1569. XL. ORI.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1887). Saladeristas de Barracas, fallos 31:273.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1929). Guari c/provincia de Jujuy, fallos 155:302.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1957). Siri, fallos 239:459.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1958). Kot, fallos 241:291.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1982). Quesada, fallos 304:1614.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1986). Christou, fallos 308:155.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1987). La Pampa c/Mendoza, fallos 310:2478.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (1995). Roca, fallos 318:992.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2004). Asociación de Superficiarios de la Patagonia, fallos 327:2967.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2004). Edenor, fallos 327:5547.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2006). Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida, fallos 329:2469.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2006). Mendoza, fallos 329:2316.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2006). Mendoza, fallos 329:3445.

- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2006). Mendoza, fallos 329:3528.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2007). Mendoza, fallos 330:22.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2007). Mendoza, fallos 330:1158.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2007). Mendoza, fallos 330:3663.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2007). Assupa, fallos 330:4234.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2008). Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, fallos 331:699.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2008). Pla, fallos 331:1243.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2008). Altube, 331:1312.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2008). Mendoza, fallos 331:1622.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2008). Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica, fallos 331:1679.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2009). Halabi, fallos 332:111.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2009). Salas, fallos 332:663.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2011). Rivarola, fallos 334:476.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2012). Barrick Exploraciones Argentinas SA, fallos 335:1213.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2012). Kersich, fallos 337:1361.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2013). Flores Núñez, fallos 336:1336.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2014). Cámara Minera de Jujuy, fallos 337:1540.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2014). Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF, A. 1274. XXXIX. IN2.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2015). Mendoza, fallos 338:80.
- Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Cruz, fallos 339:142.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Martínez, fallos 339:201.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Fundación Ciudadanos Independientes, fallos 339:1331.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Custet Llambi, fallos 339:1423.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, fallos 339:1732.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2016). Mendoza, fallos 339:1793.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2017). Mamani, fallos 340:1193.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2017). Mendoza, fallos 350:1594.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2017). La Pampa c/Mendoza, fallos 340:1695.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2018). Saavedra, fallos 341:39.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2018). Mendoza, fallos 341:597.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2019). Barrick Exploraciones Argentinas S.A., SJ 140/2011 (47-B) /CS1.

Argentina. L.23302/1985. Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. L. 25.675/2002. Ley General del Ambiente. Boletín Oficial, 28 de noviembre de 2002. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LNS0004725. Buenos Aires.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Argentina. Constitución de la Nación de Argentina. (1853).