30 años

REVISTA ARGENTINA DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AÑO XXXVI Nº 432

SEPTIEMBRE 2014

Ediciones RAP

ISSN Nº 1666-4108

www.revistarap.com.ar

Director
Eduardo Mertehikian

Subdirector
Armando N. Canosa

Secretarios de Redacción
Claudia Caputi
Mariana Díaz
María Agustina Fanelli Evans
Carolina González de Lellis
Juan Manuel Hubeñak
Miguel Licht
Lucas Piaggio
Ana Salvatelli
Analía Soler

Comité Académico
Jorge Alejandro Amaya
Rodolfo C. Barra
Alberto B. Bianchi
Javier Cremades
Roberto Dromi
Agustín A. Gordillo
Jorge L. Maiorano
Héctor A. Mairal
Ismael Mata
Rafael de Mendizábal Allende
Eugenio L. Palazzo
Enrique S. Petracchi
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Guido S. Tawil

Colaboradores Carlos Andreucci - Marcela Basterra - Jorge Luis Bastons - Carlos Cagnoli - Marcelo Carattini - Juan Gustavo Corvalán - Julio C. Crivelli - Mónica Gabay - Juan Pablo Gallego - Pablo Gallegos Fedriani - Alfredo S. Gusman - David Halperín - Diego Isabella - Miriam M. Ivanega - Marcelo A. Jones - Laura M. Monti - Jorge L. Muratorio - Marisa L. Panetta - Carlos A. Peracca - Alejandro Rossi - Estela B. Sacristán - Alberto M. Sánchez - Marcelo F. Sanoner - Daniel F. Soria - Mirta Sotelo de Andreau - Juan Antonio Stupenengo - Diego F. Ucin - Javier Urrutigoity - Susana E. Vega - Martha Zilli de Miranda(†)

Edición y Diseño
Melisa Mertehikian - Julieta Costantini
Ariel Veron - Carla J. Berardi

Gestión pública, ambiente y desarrollo sostenible

Homenaje a la Dra. Mariana García Torres

A cargo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo –AADA–

Coordinadores:
María Teresa Mancini y Pablo Á. Gutiérrez Colantuono

Índice General

Semblanzas de ex Presidentes de la AADA

Domingo J. Sesin 7

Claudio M. Viale 9

Homero M. Bibiloni 11

Hernán Celorrio 13

Irmgard Lepenies 15

Ismael Mata 17

Ismael Farrando 19

Pascual Caiella 21

Prólogo

Homero M. Bibiloni 23

"Reflexiones sobre la Ley Nº 25.688"

Cristina del Campo 27

"La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza"

José A. Esain 53

"La sostenibilidad social y la gestión gubernamental"

Pablo Á. Gutiérrez Colantuono 81

"El desarrollo humano como mandato constitucional"

Marcelo A. López Alfonsín 101

"Municipio y ambiente"

Mónica Maganini y Silvia Polenta 111

"El esquema jurídico integrado en una cuenca hídrica. Caso Matanza-Riachuelo"
María Teresa Mancini 127

"Externalidades y gestión ambiental"
Ismael Mata 139

"Gestión pública y derecho a la ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social"
Alejandra Petrella 147

"Poluição hídrica e saneamento básico"
Guilherme José Purvin de Figueiredo 159

"A modo de cierre"
Valeria Fanti 169

ÍNDICES ACUMULATIVOS DEL AÑO EDITORIAL

Índice Alfabético por Autores 173
Índice Alfabético por Materias 177
Índice de Disposiciones Normativas 187
Índice de Jurisprudencia por Partes Litigantes 189

Semblanzas de ex Presidentes de la AADA

Domingo J. Sesin

La historia, en su devenir inevitable, alcanza las claves que ayudan a discernir los hechos y a enfrentar los desafíos. Entre esas claves existenciales que nos permiten continuar, hacer caminos, resistir la tentación del abandono, permanecer en la esperanza, está la constante voluntad de admitir el misterio. El misterio es lo inasible, aquello que se nos escapa, eso que no logra apresar el entendimiento, que no encaja en los rígidos moldes de nuestros presupuestos, planes e ideas. Por ello, sin renunciamientos ni resignaciones, sino con una sabiduría esencial, resulta buena la aceptación del misterio, porque lo insondable es parte insoslayable de la vida. Solo aceptando que no podemos asir toda la realidad, podemos enfrentar lo sorprendente, lo inesperado, lo incomprensible.

La muerte, que siempre golpea, se exhibe más violenta cuando se lleva a una persona en la plenitud de la vida. Es un sinsentido, un absurdo. La partida prematura de Mariana García Torres solo puede enfrentarse si se interpreta en clave de misterio, como algo tristemente inexplicable.

Su fallecimiento truncó una ejemplar carrera que ubicó a Mariana –desde muy joven– en lugares relevantes. Se recibió de abogada con orientación en derecho público en la Universidad de Belgrano. Su marcada vocación por esta rama jurídica encauzó sus estudios de posgrado. Obtuvo los títulos de Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública –Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires–, Diplomada en Administración y Modernización Judicial –Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad de Buenos Aires y la Fundación Carolina de Argentina– y Diplomada en Gestión Ambiental –Facultad de Ingeniería de la Universidad Austral.

Se destacó como docente en la UBA, la UCES, la UNMS y el ITBA y como colaboradora en la creación y el desarrollo de las Comisiones de Derecho Ambiental de diversos Colegios de Abogados. Desde su lugar, y sin claudicar nunca, propició ámbitos de encuentro interpersonal, debate teórico y construcción de respuestas eficaces a las problemáticas ambientales emergentes.

Su espíritu emprendedor y el compromiso permanente con una tarea que en ella era llamado y desafío, la consolidó como una generosa y solícita integrante de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Quienes la conocimos, somos testigos de su animosa entrega en la coordinación del Departamento de Derecho Ambiental de dicha Asociación y de su inusitado interés académico y práctico al colaborar sin cansancios ni treguas en la organización de las "Jornadas de Capacitación Ambiental Metropolitana", espacio de reflexión que no solo congrega a destacados juristas, sino que posibilita la participación de los más variados sectores sociales interesados en la cuestión.

Incansable buscadora de nuevas formas de comunicación del conocimiento, aceptó el reto de ser una de las pioneras en la utilización de las redes sociales al crear la "Sociedad Ambiental", una red destinada al intercambio de ideas, proyectos y experiencias en temas ambientales. De este modo, suscitó un encuentro multidisciplinario, donde pudieron expresarse las voces de asociaciones, expertos y activistas representantes de diferentes países latinoamericanos.

Su preparación teórica se confirmó con su llegada a la Defensoría del Pueblo de la Nación, lugar en que mostró su experticia en derecho administrativo. Se vinculó estrechamente con los temas ambientales y se dedicó al estudio del conflicto suscitado en el caso Matanza-Riachuelo. Procuró que tan importante cuestión tuviese un tratamiento adecuado en la agenda pública, siendo una de las gestoras de la amplia convocatoria cursada a organizaciones, universidades y profesionales para la realización del "Diagnóstico sobre la situación de la Cuenca Matanza-Riachuelo" –significativo informe presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *in re*: "Mendoza…". Al participar en la redacción de dicho documento, desplegó no solo su sapiencia en la materia, sino también sus cualidades personales que la destacaron como jurista, funcionaria pública y mujer comprometida con la defensa del medio ambiente.

A partir del año 2006 fue Jefa de Despacho en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, tiempo después, asumió como miembro del Directorio del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), organismo en el cual impulsó modos eficaces de acceso a la información y participación ciudadana en el control de los servicios públicos.

Mirando la vida de Mariana –no solo su trayectoria profesional, sino las relaciones humanas que forjó, la familia que formó, los lazos de amistad que tejió, la comunidad de afectos que construyó–, es dable concluir que, si bien su partida anticipada es un misterio, debe encontrarse en el legado de su fructífera existencia un consuelo para quienes la extrañamos y un incentivo para no abandonar los principios que animaron su lucha y justificaron su fugaz estadía entre nosotros.

Claudio M. Viale

A pesar de que los poetas han escrito que el olvido es la contracara de la memoria, es posible afirmar que aquello que ésta no conserva sí lo hace el corazón.

Esta evocación a la estela de Mariana la haré, por tanto, memorando y recordando con una glosa de textos y contextos sacados de los protocolos del afecto. Una conversación que deambula entre dichos realmente dichos y dichos que hubiéramos dicho.

Coincidíamos en que en el medio ambiente no había distancias entre el interior, este exterior que son las provincias y las fronteras, y el centro, que es el interior en el que se cuecen las decisiones que lo impactan. Parece una afirmación lábil o huera, y sin embargo, por allí debería cruzar el meollo jurídico que augure mejores condiciones a las generaciones venideras.

Para ello, conversamos sobre la necesidad de desarrollar una antropología jurídica distinta a la que sirve de vector a las decisiones sobre el medio ambiente, tomando como punto de partida una ética donde el hombre se ubique como parte de la naturaleza y no como su Señor, con atribuciones de dominio absolutas y a perpetuidad.

También analizamos que, si bien es cierto que al crecimiento demográfico no es posible detenerlo, de ello no se puede inferir el imperativo del progreso continuo a partir de una producción proyectada sobre un consumo desbocado. Que los recursos naturales no pertenecen al hombre sino que este los administra en pos de la totalidad, y como ser racional, se encuentra obligado a impedir su destrucción, porque el fin general no puede concretarse en aumentar la producción para consumir sino producir para vivir. Y así, concluíamos en que la cuestión exige nuevos paradigmas que deben ser tomados por el derecho.

Estas son las hojas del olivo que enarbola, como anhelo de paz, su memoria, abriendo el portal inmenso de esa historia que ella escribió engastando la gloria.

No podría yo conjugar la palabra justa y meritoria que la recuerde, con su gracia y su honra.

Homero M. Bibiloni

Estando en el Área Ambiental en la Asociación, a instancias de Jorge Salomoni, conocí a Mariana (corría el año 2003/2004) y fue Pascual Caiella, a través de un llamado telefónico, quien me comentó que ella tenía algunas ideas para armar eventos ambientales. Mariana concurrió junto a Tere Mancini a donde yo desempeñaba entonces un cargo de Subsecretario Nacional en materias ambientales.

No creo en las casualidades, sino en las causalidades. A partir de ese momento comenzamos a coordinar esfuerzos, aportar ideas, sugerir temas y colaboraciones, y promover sinergias.

Hacer algo con Mariana era absolutamente sencillo y placentero: una reunión de programación y luego encontrarse con ella el día del inicio del evento, de la clase, de la entrega de un artículo, o lo que fuere.

Cuidaba con enorme dedicación todos los detalles que hacían a sus actividades junto a un grupo de entrañables amigas que la acompañaban en sus desafíos, debiendo agregar que nunca un desafío le pareció imposible.

Pero lo más importante es que le ponía una energía y una calidez que se irradiaban en los presentes.

Así fue creando espacios y articulaciones para la reflexión ambiental y administrativa con mojones altos en encuentros realizados en sitios no tradicionales: Colón, Goya, Florencio Varela, y otros más tradicionales, como las Jornadas Metropolitanas en Ambiente (durante años) y el posgrado en el ITBA.

Era una suerte de "marca" registrada de calidad, pluralismo, participación, perspectiva social, que lograba récords de asistencia en lo que hacía. El éxito y la satisfacción de invitados, organizadores y concurrentes fue siempre pleno.

Siempre su familia, esposo e hijos estaban presentes, colaborando seguramente con ella en su casa, armando carpetas, o en los mismos encuentros, articulando tecnologías para difusión simultánea.

Era una pieza entera y llena de coherencia, madre, esposa, colega, administrativista, ambientalista, funcionaria.

Se nos fue no hace mucho, con entereza, fuerza, dignidad y esfuerzo por seguir viviendo cada minuto, como lo hizo siempre. Quizás esa lección de un estilo de vida previo la llevó a disfrutar hasta el final en esta etapa pasajera que tenemos por la tierra todos los seres humanos.

A las buenas personas se las recuerda con alegría, nunca se las llora, y se sigue compartiendo con ella la sonrisa en el tiempo, y rememorando los gratos momentos compartidos.

Su espíritu inquieto estará vaya a saber dónde, amasando nuevas utopías y creando nuevas "marcas registradas" con la energía y el amor de siempre.

Un abrazo que llegará seguramente donde estés ahora.

Hernán Celorrio

A todos quienes hemos tenido la especial ventura de haber compartido etapas académicas con la Doctora Mariana García Torres, se nos hace objetivamente imposible aludir en forma limitada a su memoria o a su recuerdo, pues la estela que iluminó con su dedicación y abierta generosidad en todos los ámbitos de su proficua acción, tanto en lo familiar como en lo profesional y en lo académico, entre sus muy variados espacios de proyección solo permite constatar y reafirmar una presencia constante que excede, en amplitud, la limitación temporal de tan prematura desaparición física.

Conocimos a Mariana García Torres en los inicios de su vasto transitar por los complicados cauces del derecho administrativo, y ya desde entonces pudimos valorar no solo una singular capacidad para conjugar estructuras doctrinarias, aquejadas con algún dejo de fosilización, con aspectos pragmáticos, sino también sorprendernos por su especial dedicación a la acción docente, no limitada a ámbitos intelectuales especializados restringidos, sino proyectada a espacios ejecutivos de incidencia directa en los temas en cuestión, espectro no habitual en la docencia administrativa, con las exigencias muy específicas que su cabal cumplimentación exige, dado que en la docencia tradicional no nos resulta esquivo el enfoque doctrinario impoluto, pero no es habitual ser proclive a la definición concreta de cursos de acción que materialicen vías jurídicas concatenables con premisas técnicas de administración exigibles; y en ello, muy particularmente, en materia ambiental, la Dra. García Torres ha sido eximia referente y generadora de nuevos surcos integrativos.

Justo es puntualizar que, amén de sus virtudes tan sucintamente enumeradas, siempre sobresalió por sus actitudes, signadas por su inveterada humildad, que proyectando la profundidad de su calidad humana integral, permitieron generar espacios de comunidad intelectual, proyectable en acciones coherentes, excluyente de posturas ególatras, en ámbitos de no fácil coexistencia, tales como los provenientes del contexto administrativista y su conjunción con los referentes de concepciones ambientalistas; y en su función, con simplicidad, se concretaban objetivos, aparentemente muy dificultosos en una primera aproximación. Sin duda, y aun no debidamente reconocida, la Dra. García Torres ha sido una pionera en la integración sustancial de tales áreas de conocimiento jurídico, en las cuales muchos transitamos hoy, bases de integración recíproca que tanto requiere el desarrollo efectivo de institutos de tal raigambre.

No es del caso enumerar sus méritos académicos y profesionales, por todos conocidos, en nuestra área de especialización, y de los cuales fuimos testigos directos, al compartir en reiteradas ocasiones cátedras y paneles en diversos estadios académicos, pero sí cabe puntualizar su notable capacidad de acción, tanto en la labor académica y profesional directa, como en la función pública, y, en especial, su paso por la Defensoría del Pueblo, en la cual dejó una impronta relevante, aún plenamente vigente, y en modo muy especial cabe perfilar su predisposición para integrar equipos de trabajo, muchas veces multidisciplinarios, con las dificultades de conjunto que implican, y su capacidad para otorgarles coherencia y unidad de acción.

Más allá de sus notables méritos personales, quizás en exceso sucinto reservados, no ha sido la Dra. García Torres una jurista con preocupación excluyente por su aceptación o reconocimiento académico; lejos de ello, y quizás una de sus calidades más notorias, ha sido su disposición constante a enfrentar actuales desafíos, emprendiendo cauces novedosos, con la sola consigna de proyectar resultados positivos de desarrollo y evolución ulterior, con absoluto desmedro de figuraciones efímeras. Por ello, su presencia constante a través de los equipos que conformó, de los institutos que proyectó hacia el futuro, y que honró con su actividad prospectiva; y por sobre todo, por el ímpetu constante que activó entre todos quienes compartieron sus desarrollos.

Espíritu inquieto, firme voluntad, proyección positiva y natural optimismo, manifestados plenamente, aun ante las vicisitudes negativas del mal que la aquejó, Mariana García Torres abrió surcos profundos de amplia proyección, no solo hacia quienes la conocieron directamente, sino también para aquellos que, gracias a su empeño y visión, hoy pueden participar de tales iniciativas e institutos, y a través de su compromiso y entrega personal, persistir en la vigencia de su acción primigenia.

No nos corresponde intentar comprender los designios divinos insertos en su prematura desaparición física que tan fuertemente nos ha afectado, pero, sin dudas, es nítido reconocer, con el optimismo y la positividad propia del pensamiento de Mariana, que la claridad de su presencia se evidencia día a día en la continuidad de las vías de desarrollo del conocimiento administrativo y ambiental que generó, de las virtudes que conformó; y por sobre todo, en los ámbitos de integración, que su calidad humana e intelectual planeó, y que como tales implican un compromiso en la continuidad de la vigencia de los objetivos que la orientaron.

Irmgard Lepenies

El mayor regalo que me brindó ser designada presidente de la AADA fue la posibilidad de interactuar muy cercanamente con Mariana García Torres y consolidar una bellísima y enriquecedora amistad.

Como lo recuerdan Domingo y Homero, ella se incorporó en el Departamento de Medio Ambiente en la Asociación de la mano de Jorge Salomoni, y contó luego con el decidido apoyo de Pascual Caiella.

Sucesivos Presidentes valoramos con qué increíble amor y eficiencia generaba e impulsaba el desarrollo de esa área, aportando además de su propia y extraordinaria energía y conocimientos, la ayuda de sus incondicionales colaboradoras, la participación de sus conocidos, amigas y amigos que son destacados especialistas en materia ambiental, que con altruismo la acompañaban y apoyaban, logrando así una gran difusión de esa problemática, y positiva interacción con los profesionales dedicados al derecho administrativo, respecto de los cuales Marianita expresaba en todo momento su reconocimiento a las y los que la acompañaron en su generoso accionar.

No se limitó a lograr la participación de ellos en distintas actividades de la Asociación, con todo lo que ello significó en aprendizaje y colaboración, sino que generó vínculos institucionales, como el concretado con el Instituto Brasilero de Abogacía Pública –IBAP–, y fortaleció otros.

Se ocupó y logró que se establecieran lazos de amistad con muchos de sus amigas y amigos argentinos; y también extranjeros, en especial brasileños, lazos que perdurarán y permitirán mantener "preciosos espacios de reunión... tan cariñosamente construidos…" –como los calificó una amiga brasilera.

En lo institucional, he sido beneficiaria de los destacados valores y accionar puestos de relieve por Domingo, Homero, Ismael, Claudio, Pascual, Guilherme, Hernán, Pablo, en palabras que plenamente comparto.

Pero muy especialmente, he recibido compañerismo y amistad dados con inagotable generosidad, alegría, disfrute por la vida y pasión por lo que beneficia a los demás y al planeta; y me hizo compartir preciosos momentos con su querido esposo, Juanjo, y sus adorados hijos, Candela e Iñaki, y con sus padres, tía, cuñada, e incluso sus amigas personales.

Solo quien ha tenido su espíritu y corazón tan llenos de luz y de amor por la vida y por los demás, es capaz de dar amistad y afecto de tal calidad, y por eso con estas insuficientes palabras quiero expresar mi profundo y sentido agradecimiento por haber gozado de ese inconmensurable regalo.

Ismael Mata

Mariana García Torres: conocí a su padre cuando cursaba derecho administrativo en la cátedra de Fiorini, en la cual yo comenzaba mi carrera docente. Años más tarde, Mariana fue amiga de mis hijos y se desempeñó en el ente regulador del agua, representando a la Ciudad de Buenos Aires, función que yo había tenido con anterioridad. Como activa militante ambientalista, me invitaba a disertar en los encuentros académicos que organizaba con pasión y eficacia. Era una mujer brillante y comprometida, cuyo trabajo profesional y académico produjo frutos que ofrecen un fino análisis y gran calidad.

El recuerdo de mi querida Mariana no se trata de una despedida, sino del reconocimiento de que siempre estará entre nosotros, los que tuvimos el privilegio de su amistad.

Ismael Farrando

Querida Marian:

Te debía estas líneas.

Quizás tienen ahora la fuerza de un agradecimiento más significativo y profundo, en virtud de que me ayudaste mucho sin darte cuenta, o quizás intuyéndolo, pero en ambos casos como fruto de tu gran generosidad.

Cuando preparábamos los temas para las Jornadas de Formosa, ¿te acuerdas?, y elegiste el de "cuencas" –en una visión integral del caso "Matanza-Riachuelo"–, tenías la misma fuerza, coraje y convicciones que cuando nos avisaste que no podías ir. Y ya intuíamos las razones. Todavía nos dijiste a los amigos que debíamos estar bien de ánimo –"porque vos lo estabas"– para sostenerte. ¿Sostenerte? ¡Si vos nos sostenías, amiga…!

Luego, te confieso, cada vez que llegaban tus informes, tus famosos "Informes GT", hacía fuerzas y rezaba para que estuvieras bien y tranquila, pero también te los agradecía, inmensamente, ya que sabía que de todo lo que medulosamente escribías, y de tu tremendo ejemplo de fuerza y abnegación, me transmitías renovadas fuerzas y me seguías ayudando en esta lucha de la vida. ¡Gracias de nuevo por ello! ¡Me enriquecieron tanto!

Primero, porque a través de ellos conocí muy de cerca a tu hermosa familia, a Juanjo, a tus hijos (los "nenes", como les decís), a tu cuñada, tía y primos, a tu padre, Tito: "el gran GT", como lo nombrabas, que en silencio, y quizás en las sombras, te esperaba con paciencia con la intención de patrocinarte en el famoso amparo. ¡Sos tan abogada, Marian! Y de las buenas, de las de fibra, de las que la luchan, de las que no se achican ni se rinden…, que hasta en esos momentos tan difíciles pensabas en defender tus derechos de paciente con las herramientas constitucionales que bien habías aprendido en la Facultad.

También me permitiste conocer a través de esos meticulosos y fuertes informes –ejemplos de vida– a tantos parientes y amigos ¡que te quieren tanto…!, y a quienes vos les dabas fuerzas todos los días. Y hasta nos abriste la intimidad de tu casa, y así llegamos al límite de saber de tu perro cuando mordía la muñeca regalada por Mamá Grace.

¡Cuánta esperanza y cuánta fe anida en ti, querida amiga!

Aún retumba en mis oídos el especial aliento de tu: "¡…vamos, todavía…!", o de tu "…y a seguir, amigosss". Y hasta tu colosal sentencia, símbolo de alegría de vivir, al decirnos una vez, en los momentos que pasabas: "¡Me he sentido óptima, gracias a Dios!"

¡Y qué lucha diaria, querida amiga...! Y a pesar de ello… seguías siendo ejemplo de humildad y de paciencia, ¡y nos serenabas y dabas consejos!

Por ahí dijeron los médicos que había que "desensibilizarte". ¿"Desensibilizada", vos? ¡Qué ironía! ¡Al contrario!, si sos pura sensibilidad, prudencia, tacto, compresión, delicadeza...

¿Te acordás, Marian, cuando te decía que tu fuerza es envidiable y que se trasuntaba en una energía especial que nos acompaña siempre y que nos da fuerza también a los amigos? Hoy sigue siendo así.

Bueno, amiga mía, te dejo descansar. Hoy voy a meditar esa profunda frase que me da vueltas todavía en mi cabeza cuando nos decías que "…estos tiempos, que son distintos, pero que también me ayudan a pensar y a enriquecerme…".

Y te prometo, Marian querida, que cumpliré con el pedido de los otros días de que: "…Sigamos rezando, meditando, invocando a los ángeles, ya que todo lo que ustedes hacen por mí que es tan valioso y bienvenido…".

Gracias, amiga, cuánta fuerza y convicciones me has transmitido en todo este tiempo –y me sigues transmitiendo–, sin fijarte en vos ni en tus circunstancias. ¡Fuiste, y sos, una verdadera "máquina de dar"!

Hasta mañana, que descanses. Seguro que lo harás. Apenas nos veamos de nuevo, amiga querida, trataré de sorprenderte con un regalo que seguramente te gustará: una ¡Coca fría!

Pascual Caiella

Corrían los días y los pedidos para que enviáramos nuestras palabras en recuerdo de Mariana, que se atrasaría la publicación del libro, que faltaban unos pocos, esos pocos que se fueron decantando en dos, y finalmente eran mis palabras las que no llegaban, las que no encontraba.

Estoy escribiendo esto lejos de Buenos Aires, y quizás la distancia de lo diario, de lo cotidiano, me pone de frente a estas palabras, sin pretextos que me permitan un nuevo gambeteo.

Y sí, es nuevamente la muerte en su forma más arbitraria e incomprensible la que nos arrebata a alguien que nunca debería haber estado en la lista de estos tiempos.

Joven, vital, esposa y madre.

Aún para los que como yo solo compartíamos de tanto en tanto tiempo junto a Mariana, en todos esos momentos siempre nos agasajaba con su espíritu alegre, su sonrisa dispuesta, su vocación de trabajo, su talento para allanar problemas, su persona de bien.

Así la recuerdo, así me acompañará su recuerdo y así seguirá entre nosotros.

Prólogo

Homero M. Bibiloni

Prologar un libro como este realmente es un honor y, a su vez, más allá de la ausencia de Mariana, una alegría, por permitir reencontrarnos de una manera distinta, pero seguramente como ella quisiera: un grupo de amigos/as que profesamos una fe y convicción ambiental de manera militante.

Lo ambiental nos acerca de manera inexorable al género femenino, dado que hablamos de la Madre Tierra, de la Pachamama; a la dación de la vida como conducta permanente.

¿Qué es sino lo que hacen las mujeres al ser madres? También dan y mantienen la vida (alumbrar, amamantar, cuidar la casa no con sentido pequeño de asignarle las tareas del hogar sino su estructura trascendente y existencial: amor, cohesión, funcionamiento y alimento tanto material como espiritual).

Concretar un libro tiene paralelismo con el nacimiento de un nuevo ser, solo que el libro es un acto cultural y ético, que perdura en el tiempo, aún más allá de quiénes resultan sus "progenitores".

Todo libro supone el momento de la creación, la pesada etapa de la elaboración de los textos al tener que compatibilizar dicha tarea con las cotidianeidades (embarazo), y finalmente cuando se lo alumbra editorialmente, todos festejan y se alegran dándole la bienvenida a este mundo.

La diferencia de la comparación mencionada es que un libro no llora al nacer, sino que por el contrario se presenta orgulloso ante quienes lo contemplan, como un desafío que pareciera decir: ¡aquí estoy para compartir mi vida con ustedes!

Pero además tiene el valor que permite mejorar la calidad de vida en un sentido amplio, proponiéndonos el ejercicio de la lectura y reflexión consecuente, deteniéndonos ante el vértigo de las comunicaciones rápidas y vacías de las redes sociales, que solo miran hacia el afuera de las personas, sin enriquecernos por dentro.

Los libros riegan nuestro espíritu permitiéndole generar nuevos y mejores frutos, que como tales son y serán compartidos por otros y otros en un tiempo sin fin, dado que nos perduran. Si no, miremos nuestras bibliotecas y los veremos esperando la relectura o consulta.

Así, recorriendo los capítulos que generosamente los autores nos regalan, no podemos menos que anotar algunas pinceladas de sus contenidos.

"Reflexiones sobre la Ley Nº 25.688", a cargo de Cristina del Campo. Aporta no solo un pequeño manual del tema hídrico sino los no muy tratados avatares, intereses/discusiones/conflictos que hacen a esta polémica ley, con más sus proyectos de modificación, en tanto versa sobre un recurso estratégico como es el agua, no solo para la vida sino para la producción y el equilibrio en los ecosistemas.

"La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza" tiene como autor a José Esain. Ciertamente, el enfoque a partir de la bioética que él mismo define como "disciplina que advierte acerca de cómo los valores éticos de la ciencia y de la técnica se encuentran divorciados de cualquier valor moral del hombre" y su repaso de la historia universal, vinculando las visiones con las regulaciones relativas a la naturaleza, nos lleva a los nuevos conflictos y dilemas que se plantean cuando la ciencia permite al hombre "dominar" la naturaleza. En este marco el autor nos propone una conducta que resulte concreta, útil y con sentido ético (más allá de no aconsejar respetuosamente alguna de las visiones posibles), en donde efectivamente se logre una mejora en las condiciones de vida planetaria, y ciertamente el derecho tiene un lugar relevante, mas no el único.

"La sostenibilidad social y la gestión gubernamental" es responsabilidad de Pablo Gutiérrez Colantuono. Sobre la base de una visión de las normativas que hacen a las cuestiones de derechos humanos, va consolidando tales aspectos en la perspectiva de la existencia de: "[…] principios comunes –con– la materia ambiental, brindando así mayor fuerza aún a aquellos derechos explícitamente contemplados en las normas domésticas […]".

Información pública y su acceso, junto a la participación son conceptos que deben aunarse para incidir en las Administraciones públicas, buscando resultados efectivos dentro del mundo de la juridicidad, incluyendo lo ambiental. Y dado que se compromete la cuestión de la gestión, recuerda aspectos del buen gobierno también implicados en la supranacionalidad regional sobre derechos humanos.

No olvida el autor el equilibrio entre individuos y sociedad, con la idea de sostenibilidad mirando a las generaciones futuras.

"El desarrollo humano como mandato constitucional" posee la pluma de Marcelo López Alfonsín, repasando visiones claves del concepto desarrollo, la cuestión humana que implica, y de qué manera nuestra Constitución del 94 recepta las tendencias que marcaban evoluciones de netos perfiles filosóficos, para ser plasmadas en el día a día de nuestra Nación. Sintetiza cabalmente su perspectiva cuando nos dice: "La protección del ambiente y la consecución del desarrollo sustentable y la calidad de vida requieren del establecimiento de un nuevo sistema de valores y el cambio de pautas socio-culturales", es decir, la construcción de un nuevo paradigma. Pone, finalmente, el acento en la necesidad de un federalismo de concertación que amolde sus políticas a las realidades ambientales.

"Municipio y ambiente" es el texto compartido de Silvia Polenta y Monica Maganini. Las autoras apuntan a un actor central en lo ambiental, tal como es el Municipio,

si bien cuenta con escasos recursos prácticos para enfrentar de manera directa tamaños desafíos, de allí lo relevante de ponerlo en el debate jurídico institucional y político, con especial referencia a la paradojal situación de la provincia de Buenos Aires con su Constitución que no armoniza con el texto de la Constitución Nacional, analizando sus atribuciones a partir del plexo normativo de aplicación para relacionarlo con lo ambiental en un prolijo relevamiento.

Tematizan en los nuevos roles concretos que la realidad impone a los Municipios a través del fomento y el poder de policía, remarcando en la necesidad de su fortalecimiento de cara a las consecuencias y responsabilidades municipales en caso de daños ambientales.

María Teresa Mancini avanza delineando "El esquema jurídico integrado en una cuenca hídrica. Caso Matanza-Riachuelo". Demuestra cómo este caso resulta emblemático por cuanto es absolutamente transversal e integra las variables de la integración en materia de jurisdicción y competencia e ilustra sobre la historia de esta deuda ambiental tanto a personas como al colectivo público ambiental. Nos relaciona la idea de tutela a partir del fallo "Mendoza" y la Ley General del Ambiente con las integraciones normativas implicadas de las jurisdicciones actuantes.

Por tanto, la noción de cuencas como objeto ambiental es ideal para estas prácticas virtuosas, lo cual está previsto en las normas de Presupuestos Mínimos Ambientales.

Desarrolla la institucionalidad de la ACUMAR en la lógica del concepto de cuenca.

Y cierra su aportación con las nociones del "deber-ser" actuando el derecho como guía social.

"Externalidades y gestión ambiental", aportado por Ismael Mata. El autor de vasta experiencia administrativa y en la gestión aborda didácticamente una serie de conceptos que va hilvanando de cara a su conclusión más que ajustada. Previamente explicita la cuestión de las externalidades con sus variantes, repasando su vinculación con los intereses difusos, y la noción de sacrificio especial, amén de sus vertientes públicas y privadas. Por tanto, deriva a las nociones de bienes públicos, previsiones constituciones y la Ley General del Ambiente, para culminar su propuesta en un alerta por la falta de coordinación en la gestión ambiental, que ha ido derivando en un aumento de la conflictividad judicial, repasando a manera de cierre algunos puntos de la emblemática causa del Matanza-Riachuelo que asocia con sus planteos.

"Gestión pública y derecho a la ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social", está a cargo de Alejandra Petrella. Asocia los temas ambientales con la complejidad de la Ciudad Autónoma, dando una visión sistemática de la normativa, del valor del urbanismo y la necesidad consecuente en las convergencias conceptuales que dimensionen de manera armónica ciudad, hombre y naturaleza, aun en ambientes urbanos, lo cual constituye un menudo desafío, considerando que las poblaciones se agrupan planetariamente en forma creciente en derredor de las ciudades, creando megaentornos multitudinarios.

La cuestión de la "Poluição hídrica e saneamento básico " es asumida por Guilherme José Purvin de Figueiredo, del vecino Brasil. Desarrolla las conexidades existentes

entre diversas actividades antrópicas en la polución del agua producida por elementos clásicos tales como la industria, los agrotóxicos y el saneamiento, pero también la polución atmosférica, la cual muchas veces no ha llamado la debida atención, todo lo cual lleva al compromiso de los acuíferos que sí tienen una altísima significación ambiental precisando un análisis penal y civil conforme normativas de su país, y marcando la importancia de las enseñanzas de la causa argentina, "Mendoza" y lo relativo a la cuenca Matanza-Riachuelo.

Finalmente Valeria Fanti nos regala la imagen vital de Mariana.

Recuerdos, textos, imágenes, propuestas, visiones críticas, información, sustancias, ideas, son algunos de los elementos que contienen esta obra colectiva que ha sido trabajada con pasión, fuerza, dinámica, creatividad y capacidad, que permiten rendir homenaje y reconocer en este libro, nuestro libro, algunas de las muchas más cualidades que aunaba nuestra querida Mariana García Torres.

Reflexiones sobre la Ley Nº 25.688

Cristina del Campo

"Para descubrir las mejores reglas de la sociedad que convienen a las naciones
haría falta una inteligencia superior
que viese todas las pasiones de los hombres y que no experimentase ninguna;
que no tuviera ninguna relación con nuestra naturaleza y que la conociese a fondo;
inteligencia cuya felicidad fuera independiente de nosotros
y que, sin embargo, tuviera a bien ocuparse de la nuestra; finalmente, que procurándose
en el correr de los tiempos una gloria lejana, pudiera trabajar en un siglo y disfrutar en otro.
Harían falta dioses para dar leyes a los hombres".
(J. C. Rousseau, *El contrato social*)

Sumario: Introducción. I. De cómo nace esta ley: algunas metáforas previas. 1. Breve síntesis del marco en el que nace la ley. Sobre su árbol genealógico. II. Primeras reflexiones. 1. Breve relato sobre su contenido. III. Los intentos de modificarla y de eutanasia (de la dilatada discusión entre provincias que declaman su muerte y las que declaman su redención). 1. Sobre una vida enmarcada en los reclamos. IV. Breve biografía (sobre la vida que ha tenido a pesar de todo). 1. Originarios en los que se aplica la Ley Nº 25.688. Otros casos de referencia. 2. La ley en normas. 3. Sobre su reglamentación. V. Corolario.

Introducción[*].

Este trabajo contiene el análisis de una serie de aspectos que han hecho de "la Ley Nº 25.688" una norma que va desde un resistido cumplimiento, a la aplicación en fallos

[*] El agua fue el medio que nos convocó a Mariana y a mí, de allí en más "lo ambiental" se encargó de reunirnos para siempre. No pretendo en este pie comentar lo que Mariana fue y significó para mucha gente; sí, en cambio, resaltar su inconmensurable capacidad de reunir la más variada gama de personas con distintas ideologías, actividades, personalidades… y que todos nos lleváramos bien ya que estábamos con Mariana, que nos había convocado por "lo ambiental". Ello nos llevó a todos a tener más amigos, a tener una mirada distinta sobre los opuestos y sobre todo a creer que sin generosidad la cuestión ambiental jamás sería posible… ella lo demostraba día a día en sus acciones. Este libro es parte del reflejo de ello, "su aporte" a lo ambiental, desde donde esté, sonriéndonos y alentándonos como siempre. Al "hada madrina de lo ambiental" la extrañaremos siempre, aunque todos sabemos también que como toda hada siempre estará allí, con su magia…

y normas de distinto nivel. En este dilatado recorrido hacia su muerte[1] o su redención han pasado muchos intentos por llevarla a uno u otro extremo del camino. Tanto es el tiempo que ha transcurrido que ya no podemos partir de los presupuestos de hace doce años[2] y solo nos queda encontrar el fundamento, la razón o el motivo que han hecho que esta norma sobreviva y sea aplicada a pesar de los cuestionamientos que ha sufrido. Sobre ese trayecto –o parte de él– será el desarrollo de este trabajo.

I. De cómo nace esta ley: algunas metáforas previas.

La Ley Nº 25.688 nace, como muchas leyes, en la sala de sesiones del Congreso Argentino y lo hace una noche oscura sin que nadie siquiera pudiera darse cuenta de su nacimiento, en la ciudad de Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de noviembre del año dos mil dos. El día de su presentación en sociedad, mucha gente la miró con recelo. ¿Quién era esa que venía con un título de "gestión" cuando se supone era de presupuestos mínimos ambientales; quiénes son sus padres, entonces? ¿Cómo es que tiene ojos que le corresponden a otro padre y manos que son de otra madre? Por lo que, de allí en más, la familia se dividió y algunos optaron por quedarse callados al principio y otros por cuestionar su nobleza ante la justicia. Incluso se reunió el consejo familiar de una y otra familia y trataron de arreglar la cuestión pero no llegaron a un resultado concreto con sus encuentros. Las peleas por su origen siempre eran más poderosas que el consenso. Pero ¿qué había detrás de esas discusiones? ¿Qué era lo que realmente preocupaba de esta nueva integrante que había traído tantos desencuentros, resistencia y quejas? Sin embargo, alguien la había ideado y fueron sus legítimos padres los que la concibieron, aunque hoy en día la desconozcan y no viabilicen el cumplimiento de sus objetivos de existencia. Sobre esta tortuosa vida es este relato.

[1] Los siguientes son algunos de los proyectos (con su número expte. de proyecto, fecha y cámara que lo inicia) de derogación de la ley en el Congreso de la Nación: 0384-S-2008 (Sen.) Ley 12-3-2008 Derogac. de la Ley Nº 25.688 (Reproducción del Expediente 1220-S-04); 0218-S-2006 (Sen.) Ley 6-3-2006 Derogac. de la Ley Nº 25.688 (Reproducción del Expediente 1220-S-04); 1976-D-2005 (Dip.) Ley 18-4-2005 Ley Nº 25.688 Derogac.; 1220-S-2004 (Sen.) Ley 5-5-2004 Derogac. de la Ley Nº 25.688; 0666-S-2004 (Sen.) Ley 25-3-2004 Derogac. de la Ley Nº 25.688; 3205-D-2003 (Dip.) Ley 14-7-2003 Derogac. de la Ley Nº 25.688; 1799-D-2003 (Dip.) Ley 8-5-2003 Derogac. de la Ley Nº 25.688; 0676-S-2003 (Sen.) Ley 30-4-2003. Ley Nº 25.688 Derogac.; 0540-S-2003 (Sen.) Ley 11-4-2003. Derogac. de la Ley Nº 25.688; 8017-D-2002 (Dip.) Ley 21-2-2003 Derogac. de la Ley Nº 25.688.

[2] Entre los escritos: Juliá, M.; del Campo, C.; Foa Torres, J., *Políticas públicas ambientales*, Córdoba, Lerner, 2013; Del Campo, C., "Los organismos jurisdiccionales de cuenca y el nuevo orden jurídico ambiental de la gestión de aguas por tramos a la gestión de aguas por cuencas", *RDAmb* 22-107 a 190 (DCA), Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2010. Del Campo, C., "Los organismos interjurisdiccionales de cuenca y el nuevo orden jurídico ambiental: Cuenca del Salí-Dulce y Matanza-Riachuelo", 2008, http://www.acj.org.co/activ_acad.php?mod=vi%20congreso%20anexo%20presentacion; Del Campo, C., "El derecho al trasvase de cuencas. Una cuestión de recursos hídricos provinciales regulable por las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales", en *Revista de Derecho Ambiental* Nº 1, Argentina, LexisNexis, 2005, pp. 65/78.

1. Breve síntesis del marco en el que nace la ley.

Sobre su árbol genealógico.

Nuestro ordenamiento jurídico está integrado por un conjunto de normas de diferente categoría, siendo la cumbre de la pirámide jurídica la Constitución Nacional (CN), a partir de la cual se conectará la validez de las demás normas internas en relación a ésta como parte del ordenamiento en vigor. La vigencia de una norma estará dada, por lo tanto, por esta norma superior en que se funda. La Constitución es el cimiento positivo del derecho válido. Así cada parte del sistema jurídico, cada rango de normas (CN, tratados internacionales, leyes, decretos, resoluciones) se apoya en grados superiores y constituye a su vez la base de otros.

Al momento de crearse la República, esta se constituye como federal, esto es, un Estado central con determinados poderes y varios Estados provinciales con poderes reservados. El dominio de los recursos naturales (suelo, agua) y de los poderes consecuentes, después de 1810, pasó de la Corona a las provincias ya que aún no existía el Estado Nacional, el cual nace con la organización como Nación, en cuyo acto constitutivo las provincias delegan facultades y se reservan otras. Al momento de constituirnos, se dispone mediante la CN que las provincias "conservan todo el poder no delegado" y el que expresamente se hubieran reservado al tiempo de su incorporación, como hizo Buenos Aires con relación al Río de la Plata (Arts. 31 y 121) y de celebrar tratados entre ellas con fines económicos y para trabajos de utilidad común (Art. 125), es decir, no políticos. Facultad esta que es reafirmada por la atribución referida provincial sobre que éstas se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas (Art. 121 CN).

"Lo federal" importa un espacio con tres jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios; con distintos niveles de poder y competencias; categorizándose estas facultades en delegadas, concurrentes y reservadas. El deslinde de competencias –de poderes– entre ambos está explicitado en el texto constitucional y al ser titular de todas las materias que expresamente le delegaron las provincias, éstas no podrán en el futuro ejercitarlas (Art.126), como tampoco podrán ejercer facultades que obstaculicen, impidan o hagan ineficaz las facultades correspondientes a la Nación.

Sobre aguas y aguas interjurisdiccionales.

Dicha delegación de competencias tiene límites difusos, ya que no implica solo las materias sino los poderes necesarios para poner en movimiento las facultades que le fueran conferidas expresamente. Las provincias se reservan la titularidad de los recursos naturales (el *dominio originario* de los recursos naturales) poseyendo la consecuente jurisdicción legislativa en la materia; salvo en materia de navegación, energía y dictado de presupuestos mínimos.

Así encontramos que el Artículo 124 de la misma CN reconoce: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Las provincias son titulares de las aguas existentes en su territorio y están facultadas a dictar la normativa que las regule; se regirán conforme a los Convenios Interprovinciales que realicen las provincias entre sí; pudiendo haber tantos acuerdos sobre uso de aguas interprovinciales como aguas interprovinciales haya. En función de lo dispuesto en el

Artículo 125 CN se faculta a las provincias a celebrar tratados parciales. Por lo tanto esta facultad de reglar las aguas interprovinciales no le corresponde ni le debería corresponder al Congreso de la Nación.

La posible competencia reconocida como de fondo (en materia de *dominium* del agua) al Congreso de la Nación nada tendrá que ver con la regulación sobre uso y aprovechamiento de aguas, ya que esta facultad nunca fue delegada; ni siquiera basándose en la cláusula comercial ni justificando la facultad en las atribuciones conferidas en materia de transporte y comercio interprovincial –para regular lo atinente a uso y aprovechamiento de aguas interprovinciales. Recién en caso de conflicto aparece la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), conforme lo expresa el Artículo 116 CN: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación [...]; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero". *En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente* (Art. 117 CN). La CSJN posee competencia originaria y exclusiva en caso de conflicto por ríos interjurisdiccionales; ello basado –además– en que el Estado debe asegurar la paz interior y no puede esperar que se susciten conflictos internos con motivo del agua por el uso abusivo por parte de una de ellas en detrimento de las demás.

El agua interprovincial está sujeta a un aprovechamiento racional, racionalidad (Art. 41 CN) que estará dada por el mantenimiento "sustentable" del recurso, que las provincias aguas abajo puedan aprovechar de las aguas conforme a lo que "naturalmente" les debe llegar menos la cantidad de agua que utilice racionalmente el de aguas arriba. Esto es, conforme a un uso y reparto "equitativo"; lo cual requiere indudablemente de acuerdos que solo las provincias estarán facultadas a realizar en función de sus intereses. Lo equitativo no importa la igualdad de distribución; porque no son iguales los requerimientos de las diferentes zonas del país, ni de las unidades ambientales que lo integren.

Pero las cuestiones derivadas de este carácter de las aguas no solo tienen el efecto citado sino que la cuestión se complejiza al momento de constituirse la denominada cláusula ambiental (Art. 41 CN), ya que el Artículo 124 CN atribuye el dominio de los recursos naturales a las provincias y se otorga al Congreso de la Nación Argentina la facultad de dictar los presupuestos mínimos en lo referente al ambiente permitiéndose a las provincias complementar la legislación sustantiva nacional. Las provincias aprobaron la delegación en cuanto al dictado de los presupuestos mínimos en materia ambiental al Congreso Nacional con el requisito de que tales no alteraren las jurisdicciones locales: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales". Lo cual se entrecruza con las facultades provinciales en materia de recursos naturales y, en general, con el esquema de distribución de competencias.

El Artículo 41 CN consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado; apto para el logro de un desarrollo sustentable, junto a este derecho se enarbola una obligación: el deber de preservarlo, es en este marco en que nace la Ley General del Ambiente y la Ley Nº 25.688[3] –entre otras– con el presupuesto de no alterar jurisdicciones locales y complementarlas. En este contexto, la sanción de la Ley General del Ambiente trae aparejada la necesidad de cambiar el criterio vigente hasta el momento por el de un "federalismo de concertación" diseñando el escenario básico sobre el cual se deben sancionar, interpretar e implementar las normas sectoriales de PMA; de modo de no vaciar de contenido el "dominio de las provincias sobre sus recursos naturales".

II. Primeras reflexiones.

1. Breve relato sobre su contenido.

En este apartado se abordarán algunos aspectos, a partir de los cuales se realizan las reflexiones. El criterio para dicha selección se sustenta en la recurrencia de cuestionamientos sobre los siguientes ítems[4]:

-Régimen de gestión ambiental de aguas. Sobre su título[5].

Mucho se ha discutido que una ley nacida como de presupuestos mínimos tuviera como título la "gestión ambiental de aguas", ya que se sabe que las aguas son dominio, jurisdicción y competencia de las provincias. Sin embargo, podemos ensayar encontrar justificativo a tal oficiosidad.

Etimológicamente el vocablo gestión proviene del término latín *gestio, onis; que significa administración, ejecución*[6]. Según el *Diccionario de la Real Academia Española*[7], gestión significa: "Acción y efecto de gestionar; acción y efecto de administrar". Gestionar (de gestión): "Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera". También significa "hacer diligencias para lograr un negocio o fin"[8].

[3] Ley Nº 25.688 - Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Sanc. 28-11-2002. Promulg. 30-12-2002.
[4] A lo largo de este trabajo se citan gran parte de los documentos en los que se plasman tales cuestionamientos, que van desde los pedidos de derogación de la ley hasta la reglamentación pasando por las propuestas de modificación. Sin dejar por supuesto de señalar doctrina. Por ej., ver los fundamentos contrarios a la ley en –entre otros–: Moyano, A., "La inconsistencia de la Ley de Cuencas Hídricas para Mendoza", en Diario *Los Andes*, Mendoza, 20-2-2003, p. 10. Aldo Rodríguez Salas, "Consideraciones sobre la vigencia de las nuevas normas ambientales", en *Revista del Foro de Cuyo*, Tº 36-1999. Además puede consultarse el análisis sobre la ley de: Valls, M., "La Ley Nº 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas", *JA*, abril 2003-II, Fasc. Buenos Aires, p. 3 y sigs.
[5] Este apartado se basa en lo expuesto en Del Campo, C., *Entre la ideología, la norma y la realidad, "Gestión ambiental del agua en la Ciudad de Córdoba como factor del desarrollo urbano". Caso: La concesión del servicio de agua potable y los asentamientos precarios*, Fac. de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. UNC, Tesis Gadu, Córdoba, 2001.
[6] *Diccionario Ilustrado Vox*, Latín-Español-Latín, Buenos Aires, SPES, Ed. Rei, 1989. (El término también significa "saltar de gozo, regocijarse locamente, desear ardientemente, tener viva impaciencia por algo").
[7] *Diccionario de la Real Academia Española*, 18ª edición, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1956.
[8] *Diccionario de la Lengua Española Océano*, México, 1990.

El término gestión puede interpretarse como una "acción", "un manejo de". Así, si acción es tomado como un acto de transformación de la realidad, la gestión devendrá en un acto o en la articulación de actos tendientes a transformar una realidad concreta. Esta gestión estará determinada por pautas o políticas específicas de la materia por gestionar. Según Brañes[9], la gestión, cuando se refiere al ambiente, responderá a pautas expresadas a través de "políticas ambientales", las que a su vez serán parte de una serie de "políticas mayores", según se trate de una gestión pública o privada y según el nivel en el que nos encontremos (empresa, municipio, etc.). Tales políticas deben necesariamente ser llevadas a cabo en el marco de una organización o "administración" y en el estricto *corset* de una regulación o normativa que se revelará tanto en lo local como en lo nacional e internacional. La gestión pública es aquella realizada por entes públicos, nacionales, provinciales o municipales; manteniendo todos los caracteres de lo público y con una fuerte base política, estando vigentes en todo momento en las gestiones los criterios de "oportunidad y conveniencia". Administrar –como parte de la gestión– es un accionar encaminado a "servir a", dirigido hacia una finalidad, que en el caso de la Administración pública se traduce en la satisfacción de fines públicos realizados dentro del ámbito de una estructura orgánica. De allí la importancia de que –los criterios de oportunidad y conveniencia– estén constreñidos en su accionar y disposición en general a normas que no les permitan vaciar de contenido nuestra base de soberanía.

Igualmente el título es solo eso y poco debería incomodar, ya que si partimos del dominio de los recursos naturales y de la gestión ambiental sobre bases constitucionales (Arts. 41, 121, 124 CN y cc.) no puede dudarse que la gestión será local ya que las aguas son provinciales y éstas, en su accionar, deberán –con o sin título en una norma– adaptarse a los principios e instrumentos de gestión allí contenidos y al marco de las políticas púbicas ambientales expuestas en la Ley Nº 25.675 (PMA), pues no puede perderse de vista que "los objetivos de política ambiental se constituyen como *el marco de referencia permanente de la gestión ambiental*"[10]. Siendo la ley madre de PMA la encargada de establecer precisamente los presupuestos mínimos, a la Ley Nº 25.688 simplemente le quedaba incorporar aspectos específicos para la preservación de las aguas en la gestión provincial.

-La Ley Nº 25.688 y los presupuestos mínimos ambientales.

La Ley Nº 25.688 está encuadrada formalmente dentro de las señaladas como leyes específicas de presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del Artículo 41 CN. Así se lee en su Artículo 1º: "Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional".

[9] Brañes, R., *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluido la participación de Organizaciones No Gubernamentales en la gestión ambiental*, Washington, Ed. BID, Comité de Medio Ambiente, 1991.
[10] Brañes, R., *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE, 2000, p. 99.

La definición de "presupuestos mínimos"[11] aparece ya establecida en la Ley General del Ambiente (Ley Nº 25.675) en el Artículo 6º, a partir de la cual se entenderá por presupuestos mínimos ambientales: "[…] a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable". El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) incluso emitió una resolución aclarando tal definición y sus alcances[12].

La legislación específica mantendrá su vigencia sobre la materia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta. Con lo cual toda normativa que se refiera a agua, por ejemplo (componente ambiental), está sujeta a los principios y a los objetivos de política ambiental en la gestión de las mismas.

Artículo 3º (Ley Nº 25.675): "La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta".

Los principios[13] –que reconocen su fuente inmediata en las Cumbres de la Tierra– son el cristal a través del cual debe leerse, interpretarse y aplicarse la regulación referida a lo ambiental (que incluye la de recursos naturales); en definitiva, podemos entenderlos como patrones de conducta, canales jurídicos y, en general, como redes que permitan comprender aquellas situaciones que pretendan escaparse de la senda protectoria del macro bien ambiente tratando de resguardarse en micro bienes individuales (o sectoriales) y a partir de los cuales las provincias establecerán sus normas complementarias. Este "deber ser", conducta por seguir, debe ser entendido y empleado en la gestión, en la resolución de dificultades, en la interpretación de las leyes y en definitiva para integrar la maraña normativa desde "el deber ser" del derecho en vistas a una solución coherente

[11] No es la intención en este trabajo desarrollar aspectos sobre los que se han explayado prestigiosos juristas. Solo se menciona a los fines de contextualizar el análisis sobre PMA y esta Ley Nº 25.688.

[12] COFEMA, Resolución Nº 92/04, mediante la cual el Consejo Federal del Medio Ambiente se expide formalmente acerca de las características y contenido de las normas denominadas de presupuesto mínimo de protección ambiental.

[13] Sobre principios ambientales ver Cafferatta, N., "Los principios y reglas del derecho ambiental", en http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf; Jaquenod, S., *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Editorial Dykinson S.R.L., 1991, p. 366. Sabsay, D.; Onaindia, J., *La Constitución de los argentinos*, 5ª ed., Buenos Aires, Ed. Errepar s.a., julio 2000, p. 152. Quiroga Lavié, H., "La protección del ambiente en la Reforma de la Constitución Nacional", *LL*, 18 de marzo de 1996, p. 1; Quiroga Lavié, H., "El Estado Ecológico de Derecho en la Constitución Nacional", en *LL*, 16 de abril de 1996, p. 1; Frías, P., "La cláusula ambiental en la Constitución. Principios de la política ambiental susceptibles de constitucionalización", *LL*, Buenos Aires 23-8-1994.

con los objetivos señalados. Los principios "deben cumplirse" como plataforma y punto de partida necesario para la interpretación y aplicación de la ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental.

Con lo cual, con o sin Ley Nº 25.688 la gestión de aguas está condicionada al cumplimiento de la ley de PMA en su conjunto: los principios y los objetivos de política ambiental pautan un claro cauce por seguir. Así, entre los objetivos de la política ambiental, se deberá: "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"; "Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales"; "Mantener el equilibrio y la dinámica de los sistemas ecológicos"; "Asegurar la conservación de la diversidad biológica"; "Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo" y "Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales" –entre otros– (Art. 2º Ley Nº 25.675). Objetivos estos que coadyuvan a tutelar el bien de dominio público: "agua".

Es de resaltar que a poco tiempo de nacer esta ley de aguas se consensuaban los Principios Rectores de Política Hídrica[14] (PR) en el seno del Consejo Hídrico Federal (COHIFE). Los PR[15] hasta el momento han sido ratificados por todas las jurisdicciones mediante instrumentos jurídicos de distinto nivel. En los mismos se plasma lo que se considera por parte de los representantes y gestores de aguas de las provincias como principios en relación al agua. Si nos detenemos a contrastar los PR, notaremos que en muchos de ellos se plasma lo que luego es cuestionado en la Ley Nº 25.688. Aquí, por ejemplo, se indican algunos de los Principios Rectores de Política Hídrica:

"*22- Aguas interjurisdiccionales.*

Para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar 'organizaciones interjurisdiccionales de cuenca' para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Actuando a petición de partes, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las provincias en el marco de estos principios rectores.

23- Prevención de conflictos.

La construcción del consenso y el manejo de los conflictos constituyen los pilares centrales de la gestión integrada mediante los cuales se busca identificar los intereses de cada una de las partes y así juntos construir soluciones superadoras que potencien el

[14] No cuentan con ley del Congreso de la Nación. Ver en: http://www.cohife.org.ar/cohife-principios3.html.
[15] Se citan ya que al referirnos a algunos de los cuestionamientos que se realizan sobre la ley servirán de contraste entre lo que han consensuado estos mismos gestores de aguas provinciales en sus PR y lo que se cuestiona de la Ley Nº 25.688 por esas mismas representaciones provinciales en el mismo COHIFE.

beneficio general y que al mismo tiempo satisfagan las aspiraciones genuinas de las partes. Las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos.

27- El Estado Nacional y la gestión integrada de los recursos hídricos.

El Estado Nacional promoverá la gestión integrada de los recursos hídricos del territorio argentino observando premisas de desarrollo sustentable. Para ello proveerá criterios referenciales y elementos metodológicos que posibiliten la implementación de tal gestión por parte de los distintos ámbitos jurisdiccionales. Paralelamente, apoyará la investigación científica y la formación de capacidades con el fin de mejorar el conocimiento del recurso; articulando con las distintas jurisdicciones la cooperación en los campos científico, técnico, económico y financiero, destinada a la evaluación de los recursos hídricos y al aprovechamiento y protección de los mismos, actuando siempre en el marco de estos principios rectores.

30- Consejo Hídrico Federal.

El desarrollo armónico e integral de los recursos hídricos del país resalta la conveniencia y la necesidad de formalizar una instancia federal con injerencia en todos los aspectos de carácter global, estratégico e interjurisdiccional vinculados al desarrollo sustentable de los recursos hídricos. El Consejo Hídrico Federal (COHIFE), integrado por las autoridades hídricas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se constituye en un foro de articulación de las políticas de aguas del país, destacándose entre sus misiones velar por la vigencia y el cumplimiento de los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina y las atribuciones contenidas en su carta orgánica".

La Ley Nº 25.675 es de presupuestos mínimos y sus principios, instrumentos y objetivos de política son los PMA en materia ambiental (y de aguas), no habiendo sido cuestionados por los organismos federales (COHIFE-COFEMA), lo que induce a suponer que, con o sin PMA sobre aguas, estos principios de la Ley Nº 25.675 para una gestión ambiental de las aguas ya se encuentran en pleno vigor.

-Sobre el uso racional.

El ámbito material de la ley, esencialmente la preservación de las aguas, es lo que se espera encontrar desarrollado luego como PMA sobre aguas:

"Artículo 1º. Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional".

El objetivo por el cual se establece "la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional" aparece resistido en particular en el concepto de "uso racional" a pesar de ser una función específica de las autoridades.

El derecho al ambiente sano y equilibrado y las herramientas para su defensa tienen su contrapartida en el deber por parte del Estado y de sus habitantes de protegerlo: "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales" (Art. 41 CN). Un deber constitucional que encuentra cuestionamiento en la redacción de la Ley Nº 25.688 por formar parte de las atribuciones de las provincias (el aprovechamiento y el uso racional)[16], ya que involucra la división de competencias y el contenido de la jurisdicción legislativa de cada una. Si bien son estos presupuestos mínimos a través de los cuales la gestión ambiental de aguas deberá desarrollarse (interpretarse y aplicarse la normativa local a través de este principio), la incorporación de estos aspectos en una ley de PMA trajo discusiones sobre el vulneramiento de competencias provinciales.

El uso racional aparece a lo largo de los PR, siendo interesante lo consensuado sobre uso racional y "compartir" en los PR:

"*11- Conservación y reuso del agua.*

Las prácticas conservacionistas y el reuso del agua brindan oportunidades para el ahorro del recurso que derivan en importantes beneficios sociales, productivos y ambientales; beneficios que deben compartirse entre los múltiples usuarios del recurso. El reciclado del agua a partir de la modificación de procesos industriales, la disminución de los altos consumos de agua potable, el reuso de aguas residuales proveniente de centros urbanos e industriales en otras actividades, el aumento de eficiencia en el consumo de agua por el sector agrícola bajo riego, constituyen líneas de acción concurrentes en pos del uso racional y sustentable del recurso.

37- Pago por el uso de agua.

Las estructuras tarifarias asociadas al cobro por el uso del agua deben incentivar el uso racional del recurso […]"[17].

[16] Así, por ej., se expone, en los fundamentos de este proyecto de ley (1799-D-03) para derogar la Ley Nº 25.688, presentado en Diputados del Congreso de la Nación: "La Ley Nº 25.688, en su Artículo 1º refiere expresamente al aprovechamiento y uso racional de las aguas. ¿Es que bajo la excusa ambiental la Nación puede entrometerse en aspectos de uso y aprovechamiento racional como podrían ser, por ejemplo, la eficiencia de los sistemas de riego provinciales, o la dotación de agua fijada para cada tipo de uso?". Allí se citan a juristas que exponen fundamentos para la derogación de la ley, con lo que podemos ver un resumen de algunos de los fundamentos de resistencia a la validez constitucional de esta norma. Asimismo fue una de las principales oposiciones en las mesas de trabajo y resultados elevados por el Grupo de Trabajo conjunto para elevar propuesta de modificación de la ley por parte del COHIFE, COFEMA, SSRH, SAyDS de 2010 (sobre la instancia de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional, ver en Actas COHIFE y COFEMA y en Gacetilla de Prensa SAyDS, Coordinación de Prensa y Difusión: "Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas Reunión entre Ambiente y representantes del COFEMA", del 3-3-2010).

[17] http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html.

Así y todo el uso racional se encuentra en la CN y no puede desconocerse que serán las autoridades (todas) las que específicamente deban velar por la utilización racional del mismo con la finalidad de proteger el derecho al ambiente sano y equilibrado (además de ser una obligación de todos los habitantes del territorio argentino –que incluye las provincias–).

-*Sobre las cuencas y los organismos de cuencas.*

En el Artículo 2º de la Ley Nº 25.688 se imponen particulares conceptos de agua y de cuenca[18], lo cual permite una interpretación que termina por excluir áreas territoriales y tipologías de agua. Esta concepción de cuenca, por ejemplo, no integra las subterráneas (los acuíferos, mayor fuente para agua potable de las provincias, no estarían involucrados en el concepto de cuenca como tampoco acuíferos transfronterizos como el Guaraní), entre otros cuestionamientos. Igualmente al incorporar la concepción de cuencas –que ya viniera siendo propuesto desde organismos y en convenios internacionales[19], como área de planificación de la gestión–, se adopta a esta como unidad de la planificación de la gestión más allá de la desatinada redacción, constituyéndose además en el punto de partida del ordenamiento ambiental territorial.

"El artículo" de presupuestos mínimos ambientales en lo atinente a cuencas hídricas recién aparece en el Artículo 3º, sentándose para la gestión de cuencas el "criterio de unidad":

"Artículo 3º. Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles".

Este PMA de aguas, junto con el Artículo 1º, que es el objetivo, serían en principio los contenidos menos discutidos (salvo lo ya expuesto), si bien inmediatamente se ingresa un artículo que es de los más cuestionados de la ley[20], junto con el 6º, ambos enmarcados en cuencas, en específica referencia a la interjurisdiccionalidad (en general, si se habla de cuencas, se hace referencia a la interjurisdiccionalidad).

[18] Ley Nº 25.688. Artículo 2º: "A los efectos de la presente ley se entenderá: Por agua, aquélla que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas. Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas".

[19] Parte de las bases de este paradigma de la gestión integrada de cuencas se gesta a partir de ciertos hitos y documentos internacionales: la Resolución Nº 599/1956 (XXI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (la Conferencia del Agua de Naciones Unidas en Mar del Plata, 1977; los Principios de Dublín de 1992, la CNUMAD de Río 1992 –entre otras–). En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992, Declaración de Dublín e Informe de la Conferencia, p. 4, se estableció como Principio 1: "El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero".

[20] Se expresa sobre este artículo: "En su Artículo 4º se crean los comités de cuencas hídricas para asesorar en la gestión del agua y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas. El Artículo 41 CN, en la parte final de su tercer párrafo, es claro en cuanto a que los presupuestos mínimos no pueden alterar

"Artículo 4º. Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas".

Mediante el mismo se crean los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y de "colaborar en la gestión" ambientalmente sustentable de las cuencas interjurisdiccionales. Con lo cual, los comités de cuencas hídricas para los casos de cuencas interjurisdiccionales de todo el país ya se encontrarían creados por ley.

La República Argentina[21] cuenta con numerosas organizaciones de cuenca de distinta entidad y nacidas en distintos momentos históricos y normativos. Actualmente, para la utilización de este instituto eminentemente federal, se debe contar con el acuerdo[22] previo de las provincias integrantes de dicha cuenca, las cuales acordarán qué materias o temas específicos quieren asignarle como funciones a este ente/organismo de cuenca. En la actualidad, nadie desconoce que los organismos de cuenca funcionan como órganos técnicos (su gran mayoría) a través de los cuales se ejecutan acciones concretas en conjunto y que no suplen jurisdicciones locales ni mucho menos importan la creación de una nueva jurisdicción como alientan muchos, ya que ni la Constitución Nacional lo permite, ni es la función de este tipo de organismos –que se crean con finalidades de coordinación, concertación, acuerdo e intercambio de información– entrometerse en la gestión de aguas de las provincias.

Podría entenderse que lo único que regularía (a partir de acordar las provincias su Constitución y el *quantum*) son los presupuestos mínimos para el caso de condóminos de aguas en los cuales el accionar de uno pudiera afectar sensiblemente al resto de la cuenca, en cuyo caso deben "acordar" y qué mejor que en una mesa de diálogo.

Es facultad de las provincias concertar estos espacios, esto es innegable, pero es incuestionable también que este es un instrumento preventivo, anterior a la instancia judicial

---

las jurisdicciones locales, las que continúan dentro de la materia no delegada a la Nación, y por ello reservada (Artículo 121 CN). Por ello, como ya se expresó, la jurisdicción local, a través de sus instituciones, es enteramente responsable de la regulación y desarrollo de la gestión del agua como recurso. Un organismo interjurisdiccional impuesto por la ley nacional (y no por la voluntad de los Estados provinciales soberanos) que decide en forma vinculante sobre el dominio público provincial y que ejerce a modo de colaboración funciones administrativas resulta una clara violación a la soberanía de cada Estado y a la Constitución Nacional". Ver Proyecto de Ley HCDN 1799-D-03.

[21] Ver http://www.cohife.org.ar/ComiteCuenca.html; http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_cuencas.php . Si bien allí se encuentran solo algunas de las que funcionan y no todas las creadas (ej. –entre otras–, CIAI para la cuenca del Atuel).

[22] La Corte confirma el 3-12-1987 que solo el Tratado interprovincial puede regular aguas interprovinciales. Ver Autos L-195, "Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos". Juicio originario (3 de diciembre de 1987).

–si queremos entenderlo en forma extrema. Nadie obligará a la provincia a utilizar aguas de una u otra manera en su territorio (de hacerlo en el marco constitucional de sus atribuciones) ni a sentarse a una mesa de diálogo. Sin embargo, es precisamente esto, "lo ambiental", lo que deberá tener vocación preventiva; de otra forma, no tendría razón de ser, como no la tendrían provincias que atenten contra la integridad de la soberanía territorial argentina (y estamos hablando de algo muy alejado de ello, como es acordar entre pares el reguardo de igualdad de derechos de los habitantes del territorio, sea cual fuere la provincia en la que habiten).

Lo interesante es que en caso de acordar la constitución del ente ya no será necesaria la ley que lo cree para darle personería jurídica de derecho público al organismo interjurisdiccional, ya que esta ley suple ello y el "conocimiento del Congreso de la Nación" (Art. 124 CN) quedará limitado a tal instancia.

Por ello, a pesar de ser las provincias las titulares del recurso, la ley debió dar las bases para las relaciones de interjurisdiccionalidad de aguas, como paso previo o preventivo de conflictos, lo que en definitiva debieron ser las pautas básicas para la constitución de instancias de cuenca como entes.

En los PR se plasma lo acordado entre las provincias en materia de cuencas –por citar algunos–:

"*25- Organizaciones de cuenca.*

Dada la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión, se promueve la formación de 'organizaciones de cuenca' abocadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Las organizaciones de cuenca resultan efectivas en la coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende el importante rol de estas organizaciones como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger.

28- Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países.

Los recursos hídricos compartidos con otros países deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, obligación de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes. Dichas gestiones requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas en relación con las decisiones que serán sustentadas por la República Argentina ante otros países, tanto en materia de cooperación como de negociaciones y celebración de acuerdos. Cada provincia involucrada designará un miembro para integrarse a las actividades de las delegaciones argentinas en las comisiones y organizaciones internacionales que correspondan"[23].

[23] http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html.

-La delegación de funciones legislativas en la Ley Nº 25.688.

Los Artículos 4º y 6º de la Ley Nº 25.688 atribuyen a un órgano administrativo federal la facultad de decidir –en cada caso– si se permite o no la actividad que genere un impacto ambiental significativo sobre otras jurisdicciones. Esto es, desde un criterio eminentemente preventivo, desde lo ambiental, se busca prevenir daños en cuencas interjurisdiccionales.

Por su parte, en lo referente a la *utilización de aguas y los organismos de cuenca*, el Artículo 5º de la ley enumera una serie de acciones con el título *qué se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley.* Aspectos estos ya regulados por las provincias (cuestión esta que ya viene siendo resuelta por los códigos de aguas, o leyes generales de aguas provinciales) y no tiene mucho fundamento de encontrarse en este articulado con esta redacción. Sin embargo, luego (Art. 6º) se lee: "Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el comité de cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen". Utilizar las aguas importa "usos" como la palabra lo indica, hace referencia directa a recursos y es propio que sea la autoridad competente la que los autorice (el organismo provincial pertinente). En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, *será vinculante la aprobación de dicha utilización por el comité de cuenca correspondiente*, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

A partir de la vigencia de esta norma muchas mesas de diálogo se frustraron ante el recelo que generó la interpretación de la misma. Es innegable la razón de muchas provincias en no acordar con estos PMA de aguas si se trata de inmiscuirse en sus territorios y facultades. Por otra parte, si no acordaron la creación del organismo solo tendremos las vías judiciales para detenerlo, o una vez ocurrido el evento, entonces los presupuestos mínimos no habrán servido de nada. Si, en cambio, se entiende que una vez constituido el organismo por acuerdo de las partes, reconociendo la necesidad de intercambiar información, de evaluar previamente proyectos o acciones en mesas de diálogo, estaremos en presencia de una forma más federal de pertenencia al país llamado República Argentina.

Sentarse a una mesa de diálogo es lo que se espera (aunque el término "vinculante" haya venido impidiendo en muchos casos concretar ese encuentro). No coercitivamente como sería en casos extremos, sino por voluntad de las partes. Ya que lo que sí es innegable es el derecho de todos los habitantes a contar con un ambiente sano y equilibrado. Y si la provincia A comparte aguas con la provincia B no puede A quedarse con toda el agua o afectar su normalidad (calidad/cantidad) sin afectar derechos de habitantes del resto de la cuenca (otra jurisdicción), ante lo cual el término "vinculante" sería una nimiedad. En base a ello constituir organismos de cuenca es una necesidad que se entiende esté en una ley de PMA sobre aguas más allá de que sea una facultad incuestionable de las provincias constituirlos[24]. Y este es uno de los puntos que deberían ser resueltos en esta ley.

[24] Muchos casos en que se esperaba acordar la creación de estas mesas de diálogo se truncaron a partir de la ley, ya que no facilitaban su interpretación acuerdos amigables.

- Sobre la autoridad de aplicación y la calidad del agua y los parámetros –entre otros.

"La autoridad nacional de aplicación deberá: a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones, ser aprobado por ley del Congreso de la Nación. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas" (Art. 7º). Explayarme sobre aspectos como la calidad del agua, parámetros, estándares, etc., excedería el margen que tengo en la extensión de este escrito ya que no podría desarrollarse tal temario en pocas páginas. Sí puedo resaltar que la fijación de estándares es facultad eminentemente local y que fijar "niveles guía" sería lo adecuado en el marco competencial y jurisdiccional y respondería a un presupuesto mínimo de protección ambiental. Y que para "elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas […]", la natural competencia debió ser prevista en el marco de lo federal con una coordinación del máximo organismo de aguas y del ambiental.

En general, las tareas que aquí se encomiendan a la "autoridad nacional" deben ser desarrolladas al menos con consulta (trabajo conjunto) de las provincias y de los organismos pertinentes involucrados con la coordinación de la autoridad nacional, si bien las orgánicas ministeriales serán el cauce apropiado para resolver quiénes tienen las facultades en una u otra materia. La "autoridad nacional" no podrá entenderse como la autoridad natural de aplicación si no es en el marco de la interjurisdiccionalidad que comprenda los organismos y sectores involucrados, ya que la validez de los mismos lo requería. "Lo ambiental" no puede perder el horizonte de concretar lo preventivo y la pertinencia temática será la llamada a intervenir en la determinación de los lineamientos que en esta norma se asignan.

En este orden de ideas podemos remarcar el instituido (Art. 23, Ley Nº 25.675) Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional ya anunciado como objetivo de política ambiental ("Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional", Art. 2º, inc. j), lo cual (la coordinación interjurisdiccional) se encuentra desarrollado a lo largo de toda la Ley Nº 25.675. El COHIFE se presenta en tal sentido como el organismo interjurisdiccional de coordinación en materia de aguas.

La autoridad de aplicación –sea cual fuere[25]– no podrá dejar de realizar el trabajo conjunto que se espera sin la interinstitucionalidad e interjurisdiccionalidad representada en los organismos federales de cita –entre otros.

[25] Es de resaltar que para asignar la autoridad de aplicación se recurrió a establecerlo por Decreto Nº 481/2003, mediante el cual se designa a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) como Autoridad

III. Los intentos de modificarla y de eutanasia (de la dilatada discusión entre provincias que declaman su muerte y las que declaman su redención).

1. Sobre una vida enmarcada en los reclamos.

Mucha ha sido la resistencia que esta norma ha despertado, principalmente por la mayoría de las gestiones de aguas provinciales (fundándose en gran parte de lo citado a lo largo de este escrito) que han propugnado por su redención o su muerte, según el caso. Aquí se señalan algunas de estas instancias (de organismos federales) que –a modo de ejemplo– revalidan lo expuesto. Los mismos van desde las motivaciones que llevaron en gran parte a impulsar la creación del COHIFE; la reunión que en julio de 2003 se realizara en la Comisión de Legislación General con fiscales de Estado y autoridades hídricas provinciales, pasando por notas al Senado por parte de los mismos representantes provinciales fijando posición sobre el tema; notas del COHIFE al COFEMA; Reuniones y exposiciones en el Senado sobre la ley en octubre y noviembre de 2003 por parte del COHIFE; la elaboración de los documentos sobre la Ley Nº 25.688 de expertos en legislación ambiental contratados por el COFEMA en 2003; la "declaración del COHIFE" de 2007, a los trabajos conjuntos entre COHIFE-COFEMA y los organismos ambientales y de aguas de la Nación (SAyDS y SSRH) y los últimos talleres COHIFE sobre el tema en la actualidad[26]. Todo ello sin dejar de resaltar que el mismo COHIFE es la respuesta de las provincias a esa resistencia que aflora con el nacimiento de la Ley Nº 25.688.

El COFEMA ha venido trabajando en torno a esta norma y sus grupos de trabajo han elevado sus informes, los que han sido plasmados en resoluciones por lo general.

El COHIFE, en cambio, encuentra su razón de ser en esta ley ya que la reacción a la Ley Nº 25.688 –fundamentalmente por las gestiones provinciales de aguas– es lo que termina por dar el impulso a concretar su creación, ya que aglutina a las provincias en esa resistencia. Ello puede verse en el Acta Nº 1 (5 de noviembre de 2003) del Comité Ejecutivo (CE), mediante la cual se manifiestan por la derogación de la ley[27]. De allí en más se suscitaron reuniones, talleres, pedidos (sin resultados aparentes de incidencia sobre su existencia). De todo lo cual podemos citar a modo de ejemplo los siguientes[28]:

---

de Aplicación de la Ley Nº 25.675; con lo cual podría otro decreto asignar la autoridad de aplicación de la Ley Nº 25.688 (ya que si se requirió de tal decreto es que aún requiere asignaciones más allá de lo establecido en las orgánicas ministeriales).

[26] Se aborda desde COHIFE y COFEMA (provincias representadas por sus organismos de aguas y de ambiente en cada uno), por ser estas las instancias de coordinación interjurisdiccional en las temáticas de referencia y a partir de las cuales –en su gran mayoría– se instaron las distintas acciones.

[27] En esta declaración se incluye a la SSRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación) si bien aclaran en el acta que no conforma el Comité Ejecutivo.

[28] No se incluye la matriz de evaluación elaborada por razones de extensión, por lo tanto aquí solo se mencionan estas iniciativas sin evaluar si han prosperado o no y su incidencia.

a. Instancias encaminadas a la modificación-derogación de la Ley Nº 25.688. Por parte de los organismos federales COHIFE y COFEMA, respectivamente.

El COHIFE (coherentemente con sus orígenes) ha venido oponiéndose (salvo excepciones de algunas representaciones) a esta ley; reflejo de ello son las notas, actas y proyectos que han elevado en distintas instancias. Incluso creó un grupo/comisión de trabajo de la Ley Nº 25.688. Estas distintas acciones van desde 2003 a la actualidad.

El COFEMA, a instancias de diputados, convoca a expertos para evaluar los alcances de la Ley Nº 25.688[29].

Y mediante la Resolución Nº 89/04 COFEMA eleva el dictamen producido por la Comisión Permanente Asesora de Tratamiento Legislativo en relación con la Ley Nº 25.688 al presidente del Senado a efectos de hacerle conocer lo que se ha expedido en relación a los principios que –estiman– debieran ser considerados en una norma de presupuesto mínimo de protección del agua, especificando los aspectos que debería tener una ley de estas características, entre las cuales se encuentran: "3) Fijar como autoridad responsable de la preservación del recurso hídrico a la máxima autoridad ambiental local, diferenciando las competencias de la autoridad responsable de la administración del recurso. Las autoridades ambientales en las distintas escalas gubernamentales deben tener injerencia en las distintas etapas de planificación, gestión y ejecución de las políticas de preservación y conservación de los recursos hídricos; 4) Reconocimiento de la cuenca como unidad de gestión ambiental; 5) Implementación de mecanismos para la creación de espacios de concertación de la gestión ambiental de los recursos hídricos interjurisdiccionales; 6) Mantenimiento de los caudales ambientales para el equilibrio de los ecosistemas; 7) La consagración de ejes rectores para la protección del recurso hídrico a través de los siguientes principios: principio de prevención, principio de solidaridad y cooperación interjurisdiccional e intersectorial, utilización equitativa y racional del agua".

En el año 2007 COHIFE y COFEMA, conjuntamente con la SSRH y SAyDS, acordaron realizar una propuesta de modificación para lo cual se conformó una comisión mixta que emitió un documento borrador que elevó a ambos Consejos, asimismo en la Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Medio Ambiente.

Por su parte, en la declaración del COHIFE del 31 de marzo de 2007 se lee : "En el Día Nacional del Agua y ante el conocimiento de que se pretende avanzar con la reglamentación de la Ley Nº 25.688 sobre Presupuestos Mínimos de Preservación Ambiental del Agua, el Consejo Hídrico Federal advierte: -que la mencionada ley ha sido seria y reiteradamente observada por expertos y los fiscales de Estado y las autoridades hídricas provinciales; […]; -que la ley no será aplicable hasta que las jurisdicciones nacional y provinciales finalicen con el proceso de consenso para su modificación y adecuación, iniciado en el año 2002; y -que poner en vigencia una ley nacional de estas características atenta contra el dominio provincial de las aguas establecido en la Constitución Nacional.

[29] Ver Expte. 0670-D-2003 (Dip.) Resolución 18-3-2003, solicitud al Poder Ejecutivo para que disponga convocar al Consejo Federal de Medio Ambiente –COFEMA– para evaluar los alcances de la Ley Nº 25.688.

En virtud de ello, el Consejo Hídrico Federal recomienda al Consejo Federal del Medio Ambiente, la SSRH y la SAyDS de la Nación culminar la elaboración del proyecto de modificación de la mencionada ley".

Esta declaración es la que mejor refleja la posición de los integrantes del COHIFE sobre la Ley Nº 25.688[30].

En el año 2010, se reúnen los organismos federales y los nacionales respectivos a los fines de abordar temáticas en conjunto. Así conforme a los objetivos y compromisos asumidos en el Acta de entendimiento elaborada por el Comité Ejecutivo del COHIFE-COFEMA del 29 de marzo de 2010, el 21 de abril de ese año se elevaron a consideración algunos postulados que se proponen como base del borrador de trabajo para la elaboración del proyecto de modificación de la Ley Nº 25.688.

Así en el Acta N° 48 COHIFE (24 de junio de 2010) se agrega copia del borrador de modificación de lo elaborado por el grupo de trabajo SSRH - SAYDS - COHIFE - COFEMA sobre la Ley Nº 25.688. La propuesta de modificación planteada en el Comité Ejecutivo N° 53 (2-3-2011) en la Asamblea Nº 16 (7 de abril de 2011) finalmente fue votada, donde quince jurisdicciones votaron a favor de la propuesta, una en contra (La Pampa) y una se abstuvo.

Por su parte, el COFEMA en su Asamblea Ordinaria Nº 63 de 2010 incluyó entre los temas abordados la modificación de la Ley Nº 25.688 de Aguas, en tal sentido se señaló: "[…] se trabaja en conjunto entre los representantes de COFEMA y COHIFE, para buscar acuerdo y consenso que permita llevar un proyecto conjunto, que será puesto a consideración en la próxima reunión de COFEMA, que se desarrollará a fines de noviembre".

En 2013 se reanuda la labor sobre el tema en el grupo de trabajo COHIFE; también se inician los talleres (23 de abril de 2014) en los cuales solo cuatro jurisdicciones participaron.

Finalmente el COFEMA en su Resolución Nº 273/2013 (sancionada el 14-11-2013) declara de interés la necesidad de que las provincias establezcan instrumentos normativos específicos y suficientes para abordar la temática del agua. En los considerandos se refiere al Acuerdo Federal del Agua (COHIFE) y a *que toda normativa debe considerar los Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina, en el que se ha trabajado para darle al agua una política de Estado*. En el Artículo 1º se lee: "Declárase de interés la necesidad de que las provincias establezcan instrumentos normativos específicos y suficientes para abordar la temática del agua, siendo una responsabilidad indelegable del Estado, considerando a la misma como un recurso renovable, sensible y estratégico, para el desarrollo social, cultural y ambiental de nuestro país".

[30] Ver COHIFE: Acta Nº 39 del Comité Ejecutivo (17 de junio de 2009); el Acta Comité Ejecutivo Nº 40 y el Acta Comité Ejecutivo Nº 53, Buenos Aires, 2 de marzo de 2011, en la cual se resaltó el trabajo que se viene realizando en torno a esta ley y que aún no se llega a un acuerdo.

De los –por lo menos dos– trabajos conjuntos de los organismos federales, sobre la Ley Nº 25.688 quedaron truncos al menos en lo que respecta a elaborar un documento único que resumiera la posición COHIFE y COFEMA sobre la temática (que en definitiva conglomeran a los representantes en las temáticas ambientales y de aguas de las provincias y la Nación) y permitiera encauzar acciones firmes en uno u otro sentido.

b. Ley Nº 25.688 en el Senado de la Nación Argentina[31].

Son múltiples los proyectos de comunicación presentados en el Senado de la Nación desde 2004 solicitando la reglamentación de diversas leyes aplicables a los recursos naturales y medio ambiente, entre ellas la Ley Nº 25.688.

Igualmente varios proyectos y reproducciones de proyectos de derogación de la Ley Nº 25.688 se presentaron desde 2004. Incluso muchos de estos proyectos iniciados en el Senado de la Nación son de ley modificando la Ley Nº 25.688 –entre otros– con temáticas sobre el reconocimiento del agua como indispensable para la vida; prohibiendo la exportación de agua dulce, incluyendo el concepto de agua en su estado sólido y otras cuestiones conexas.

[31] (Número de proyecto/Cámara de inicio) 1738-S-2013 (Sen.) Comunicación 30-4-2013. Solicitar Informes sobre el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Nº 25.688, sobre la elaboración de un Plan Nacional para la Preservación, Aprovechamiento y otras Cuestiones Conexas; 4100-S-2012 (Sen.) Comunicación 16-11-2012. Solicitar al PEN la Reglamentac. de la Ley Nº 25.688; 4066-S-2012 (Sen.) Declaración 14-11-2012. Solicitar al PEN disponga las medidas para la Reglamentac. de la Ley Nº 25.688 y la Designación de la Autoridad de Aplicac. de la misma; 3464-S-2012 (Sen.) Comunicación 28-9-2012. Solicita al PEN la Reglamentación de la Ley Nº 25.688; 2551-S-2011 (Sen.) Comunicación 21-10-2011, Solicitar al PEN la Reglamentación de las Leyes Nros. 25.612 y 25.916 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales y Domiciliarios; y Nros. 25.675, 25.688 y 25.831 sobre Política Ambiental Nacional, Gestión de Aguas y Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; 5143-D-2011 (Dip.) Resolución 18-10-2011. Pedido de Informes al PEN Sobre la Elaboración del "Plan Nacional para la Preservación, Aprovechamiento y Uso Racional de Las Aguas", previsto en la Ley Nº 25.688, 939-S-2010 (Sen.) Comunicación 4-11-2010. Solicitar al PEN Reglamentar Ley Nº 25.688; 1964-S-2010 (Sen.) Comunicación 17-6-2010. Solicitar al PEN Reglamentac. de la Ley Nº 25.688, conforme lo establecido en el Artículo 99, inciso 2) de la CN; 2361-S-2009 (Sen.) Comunicación 25-8-2009. Solicitar al PEN el Dictado de la Norma Reglamentaria de la Ley Nº 25.688; 3348-D-2009 (Dip.) Resolución 16-7-2009. Solicitar al PEN disponga Reglamentar Ley Nº 25.688; 0171-S-2009 (Sen.) Comunicación 3-3-2009. Solicitar al PEN disponga las medidas conducentes a reglamentar; 0113-S-2007 (Sen.) Comunicación 5-3-2007. Solicitar al PEN disponga la Reglamentac. de diversas leyes aplicables a los recursos naturales y medio ambiente pendientes; 2871-S-2006 (Sen.) Comunicación 15-8-2006. Solicitar al PEN Reglamentar las leyes aplicables a los recursos naturales pendientes de Reglamentación; 1359-S-2006 (Sen.) Comunicación 8-5-2006. Pedido de Informes al PEN sobre la falta de Reglamentación de la Ley Nº 25.688; 2919-D-2003 (Dip.) Declaración 26-6-2003. Solicitar al PEN la Reglamentación de la Ley Nº 25.688; 0927-S-2004 (Sen.) Comunicación 15-4-2004. Solicitar al PEN disponga las medidas conducentes a la pronta Reglamentación.

c. Ley Nº 25.688 en Diputados de la Nación Argentina[32].

La mayor parte de los proyectos presentados en la Cámara de Diputados de la Nación se refiere a distintas modificaciones (ej. del Artículo 7º, sobre elaboración de un relevamiento de consumo, incorporación de los Artículos 6º bis, 6º ter y 6º *quater*, sobre prohibición de la extracción y comercialización de agua dulce a granel; incorporación del Artículo 5º bis sobre prohibición de vender agua dulce o potable con fines de exportación y del inciso e) al Artículo 7º sobre sanciones por incumplimiento.

Puede resaltarse la solicitud –ya mencionada– que se realiza al Poder Ejecutivo a los fines de que disponga convocar al COFEMA para evaluar los alcances de la Ley Nº 25.688; un pedido de informes al mismo sobre la elaboración del "Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas", previsto en la Ley Nº 25.688, de régimen de gestión ambiental de agua[33] –entre otros.

IV. Breve biografía (sobre la vida que ha tenido a pesar de todo).

En este período de casi doce años desde su sanción esto es parte[34] de lo que aconteció (más allá de lo que pueda decirse sobre la validez de su existencia, y ocultar la realidad no es posible, máxime si aún debe resolverse sobre si quedará en su estado actual).

[32] 409-D-2014 (Dip.), Ley 10-3-2014, Ley Nº 25.688. Modif. del Artículo 7º, sobre elaboración de un relevamiento de consumo. Reproduc. Expte. 5089-D-12;0658-D-2013 (Dip.) Ley 12-3-2013 Presupuestos mínimos para la protección ambiental de los acuíferos naturales existentes en territorio argentino; 5089-D-2012 (Dip.) Ley 1-8-2012, Ley Nº 25.688. Modif. Artículo 7º, Sobre elaboración de un relevamiento de consumo; Resolución 18-10-2011, pedido de Informes al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre la elaboración del "Plan Nacional para la Preservación, Aprovechamiento y Uso Racional de las Aguas", previsto en la Ley Nº 25.688; 1864-D-2011 (Dip.) Ley Nº 15-4-2011. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Modific. de la Ley Nº 25.688; Incorporación de los Artículos 6º *bis*, 6º *ter* y 6º *quater*, Sobre prohibición de la extracción y comercialización de agua dulce a granel; 3348-D-2009 (Dip.) Resolucion 16-7-2009. Solicitar al PEN disponga Reglamentar la Ley Nº 25.688; 6476-D-2008 (Dip.) Ley 19-11-2008, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Ley Nº 25.688: incorporación del Artículo 5º bis (Prohibición de vender agua dulce o potable con fines de exportación) y del inc. e) al Artículo 7º (Sanciones por incumplimiento); 0264-D-2008 (Dip.) Ley 5-3-2008, Ley Nº 25.688: Modificación 10-11-2008 (Dip.). Reunión de Comisión: Dictamen. Orden del día. Aprobado por unanimidad con modif. 25-11-2008; 0518-D-2007 (Dip.) Ley 12-3-2007, Régimen integral de gestión y prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales (Reproducc. del Exp. 1961-D-05); 1976-D-2005 (Dip.) Ley 18-4-2005, Ley Nº 25.688: Derogación; 1961-D-2005 (Dip.) Ley 18-4-2005, Régimen integral de gestión y prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales; 1210-D-2005 (Dip.) Ley 29-3-2005, Modificación de la Ley Nº 25.688 (Reprod. del Exp. 0979-D-03); 1281-S-2004 (Sen.) Comunicación 7-5-2004, Solicitar al PEN impulse la firma de un nuevo Tratado Interjurisdiccional que defina con precisión los objetivos y procedimientos del Comité de Cuenca Río Salí Dulce, en el marco de la Ley Nº 25.688; 3205-D-2003 (Dip.) Ley 14-7-2003, Derogac. de la Ley Nº 25.688, Declaración 26-6-2003, Solicitar al PEN la Reglamentac. de la Ley Nº 25.688; 1799-D-2003 (Dip.) Ley 8-5-2003, Derogac. de la Ley Nº 25.688; 0979-D-2003 (Dip.) Ley 27-3-2003, Modificación de la Ley Nº 25.688, de Régimen Nacional de Aguas; Resolución 18-3-2003, Solicitar al PEN disponga convocar al COFEMA para evaluar los alcances de la Ley Nº 25.688; 8017-D-2002 (Dip.) Ley 21-2-2003, Derogación de la Ley Nº 25.688.

[33] HCDN. Expte. 0670-D-2003 (Dip.) Res. 18-3-2003 y HCDN. Expte. 5143-D-2011 (Dip.) Res. 18-10-2001.

[34] Aquí solo se citan a modo de referencia algunos de los hechos en los que se vio envuelta la precaria existencia de esta ley.

1. Originarios en los que se aplica la Ley Nº 25.688. Otros casos de referencia.

Solo a modo de referencia se citan los siguientes casos:

En el año 2003 la provincia de Mendoza promueve demanda contra el Estado Nacional solicitando asimismo la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Nº 25.688 (M. 391. XXXIX. Originario. "Mendoza, provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de inconstitucionalidad", Buenos Aires, 26 de marzo de 2009). La demanda es rechazada, no expidiéndose sobre el fondo de la cuestión en lo atinente a la Ley Nº 25.688.

En este caso, un particular contra la provincia de Chubut (p. 1262. XLII. Originario. "Pla, Hugo Alfredo y otros c/ Chubut, Provincia del y otros s/ amparo". Lago Puelo, Buenos Aires, 13 de mayo de 2008), la Corte hace lugar a la demanda en base al derecho alegado –entre otras– de la Ley Nº 25.688.

En la causa por el río Matanza-Riachuelo y su cuenca ("Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y perjuicios –daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo–", Buenos Aires, 20 de junio de 2006. Originario), no se mencionó explícitamente la Ley Nº 25.688. Si bien se aplicó específicamente en la ejecución de la sentencia –entre otros– (Exp. N° 17/09. Sec. Nº 9. Juzgado Federal de Quilmes, Poder Ejecutivo Nacional, del 28 de marzo de 2011). Concretamente se aplica el Artículo 8º de la Ley Nº 25.688, "la autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental"; en función de lo cual resuelve declarar la cuenca como "zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental […]".

Ya más recientemente en la causa por el río Atuel (p. 732. XLVI. Originario. "Palazzani, Miguel Ángel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental", Buenos Aires, 4 de febrero de 2014), el actor en su condición de "afectado" y de vecino de la provincia de La Pampa promueve demanda por daño ambiental colectivo en los términos de los Artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, Artículo 30 de la Ley Nº 25.675 y la Ley Nº 25.688, a fin de que se le ordene que cese en las actividades generadoras de la disminución del caudal fluvial ecológico del río Atuel inferior y que adopte en un plazo razonable las medidas pertinente que garanticen el uso equitativo de sus aguas respecto de los habitantes pampeanos del río Atuel.

En el caso "Ballesteros, Aníbal c/ Municipalidad de Mar Chiquita s/ amparo", el juez se funda en el derecho en la Ley Nº 25.688 para pronunciarse.

No se agotan en estos ejemplos, en los cuales la ley es el marco normativo en el que se fundan numerosas demandas en distintos juzgados y jurisdicciones (y que son reconocidos por los distintos tribunales e instancias en variados casos). Siendo el objetivo citar algunos de estos casos solo para señalar los vaivenes que ha venido teniendo la Ley Nº 25.688, a pesar de todo.

2. La ley en normas.

A los simples efectos de apuntar normas que se sujetan explícitamente a la ley aquí se citan algunas de ellas, como por ej., las Normas Argentinas Mínimas para la Protección

Ambiental en el Transporte y Distribución de Gas Natural y otros Gases por Cañerías (NAG 153), del Ente Nacional Regulador del Gas (Gas Natural. Resolución Nº 3.587/2006), la cual se sustenta en los vistos y considerandos en la Ley Nº 25.688.

Ya a nivel provincial, la Ley Nº 2.675/2012 de La Pampa establece que *los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, como así también toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa situada en el subsuelo y suelo de la provincia de La Pampa, pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial*. Y que (Art. 17) los *acuerdos que en materia de hidrocarburos celebre la provincia de La Pampa no liberan a las empresas permisionarias, concesionarias o contratistas de su plena sujeción a las normas nacionales de aplicación en la materia hidrocarburífera, como así también a las Leyes provinciales Nros. 1.914, 2.581 y 2.624, y Leyes nacionales sobre Medio Ambiente Nros. 25.675, 25.841, 24.051, 25.612, 25.670, 25.688, y sus modificatorias y/o ampliatorias, sus decretos reglamentarios y las resoluciones aplicables o las que en el futuro se dicten, que rigen la preservación del ambiente*.

En Misiones, la Ley I- Nº 149 (antes Ley Nº 4.519) dispone: "A los fines de esta ley se entiende por uso regular el que se realiza de conformidad con las prescripciones de la Ley Nacional Nº 25.688 –de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de Aguas– y de las Leyes Nros. XVI - Nº 15 (antes Decreto Ley Nº 1.838/1983) –de Aguas– y XVI - Nº 95 (antes Ley Nº 4.326 –Sistema Acuífero Guaraní y Aguas Subterráneas–, Art. 8º)". En la Ley Nº XVI - Nº 95 (antes Ley Nº 4.326), Sistema Acuífero Guaraní y Aguas Subterráneas, ratifica "la plena jurisdicción y el dominio de la Provincia de Misiones sobre las aguas subterráneas en todo su ámbito territorial, en especial, las que conforman el Sistema Acuífero Guaraní, atendiendo a su carácter de recurso hídrico perteneciente al 'dominio público' y 'originario' de la provincia; conforme a lo dispuesto en el Artículo 124 de la Constitución Nacional, en los Artículos 2339, 2340 inc. 3) y 2341 del Código Civil y lo establecido en la Ley Nacional Nº 25.688, 'Régimen de Gestión Ambiental de Aguas'".

En Río Negro, en la Ley Nº 4.571 de 2010 se lee: "Artículo 13. Los Contratos de Renegociación que se aprueben en virtud de la presente ley no liberan a las empresas concesionarias de su plena sujeción a las Leyes Nacionales Nros. 17.319 y 26.197, sus modificatorias, decretos reglamentarios y resoluciones aplicables que rigen la actividad hidrocarburífera y a las Leyes Nacionales Nº 25.675, General del Ambiente; Nº 25.841, de Adhesión al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, que adhiere a la Convención Internacional de Río de Janeiro de Medio Ambiente del año 1992; Nº 24.051, de Residuos Peligrosos; Nº 25.612, de Gestión Integral de Residuos Industriales; Nº 25.670, de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación del PCB's; Nº 25.688, de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas y a las Leyes Q Nº 2.952 y M Nº 3.266, sus modificatorias, decretos reglamentarios y resoluciones aplicables que rigen la preservación del medio ambiente ni de su subordinación a las respectivas autoridades de aplicación, quienes conservan en su totalidad las atribuciones y funciones que las citadas normas les confieren, debiendo someterse a su inspección, control y requerimientos de información y a sus disposiciones y sanciones, en el marco de la normativa mencionada. El Estado provincial no subroga ni reemplaza de ninguna forma y en ninguna situación las obligaciones, deberes, compro-

misos o responsabilidades que tienen o asumen las empresas concesionarias en virtud de las normas citadas o de Contratos de Renegociación que se aprueben en virtud de la presente ley".

A nivel de ordenanzas, en la Provincia de Mendoza, mediante la Ordenanza Nº 4.553 de la Municipalidad de Rivadavia del 2 de mayo de 2011 se rechaza planta de tratamiento de barros amparándose en Ley Nº 25.688 (*BO* Provincia de Mendoza, 4 de mayo de 2011, Ley N° 28.889).

En Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut, mediante Resolución Nº 136/04 (30 de enero de 2004), el Intendente Municipal resuelve crear el *Registro Público de Sustancias y Residuos Peligrosos* en el ámbito de la jurisdicción de Comodoro Rivadavia; refiriéndose en los vistos a la Ley Nº 25.688.

3. Sobre su reglamentación.

"Artículo 9º. El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación".

Partiendo de considerar que las leyes de presupuestos mínimos no son reglamentables con fundamento inicial en que son "presupuestos mínimos" y las provincias deben complementarlas y que además la delegación de facultades fue para el dictado de los PMA al Congreso Nacional y no la delegación de facultades al Ejecutivo Nacional, igualmente se analiza lo dispuesto en el Artículo 9º de la Ley Nº 25.688.

Así, al ser normativas las de PMA equiparables al nivel de los códigos de fondo (al encontrarse en la primera parte de la CN podría decirse que son de nivel superior), sería como reglamentar desde el Ejecutivo al Código de Comercio o al Código Civil ("sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales"). De ser reglamentada, debería contar con la autorización expresa del ordenamiento jurídico. Como cuenta con dicha autorización la Ley Nº 25.688 (Art. 9º) sería un reglamento autorizado. La cuestión es si es *de ejecución,* esto es, dirigido a los agentes de la Administración, solo en lo atinente al aspecto administrativo o realmente importaría alterar jurisdicciones locales (o contiene algunos aspectos reglamentables y otros no).

Desde la perspectiva jurisprudencial, la CSJN negó en lo formal la posibilidad de delegación legislativa; sin embargo, no le confirió al Ejecutivo facultades para reglar los aspectos que hagan a su implementación siempre que no alteraran su espíritu (Art. 99, inc. 2). En nuestro caso, es el mismo Congreso el que ordena su reglamentación, con lo cual este habría habilitado (cuestionablemente) la reglamentación de lo no reglamentable. Y existiendo otros casos de PMA que ya se reglamentaron, nada obsta a que esta norma se reglamente, máxime si es impelido desde distintos ámbitos ya que son múltiples los pedidos del Legislativo solicitando al Ejecutivo su reglamentación[35], los que van desde 2004 hasta la actualidad.

[35] Ver cita 31.

Así, por ejemplo, el Defensor del Pueblo de la Nación, en su Resolución N° 39/2007 (Buenos Aires, 4-6-2007), recomendó a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las leyes, entre otras, la Ley Nº 25.688, "en todo lo atinente a su estricta competencia, derivada de lo dispuesto en los Artículos 41 y 99 de la Constitución Nacional".

En la actualidad se encuentra en tratamiento un Proyecto de Resolución (S-0403/14) en senadores, por el cual se solicita al Poder Ejecutivo Nacional informe los motivos por los cuales no se ha reglamentado la ley y "los motivos por los cuales no se ha designado la Autoridad Nacional de Aplicación de dicha norma, teniendo en cuenta los sustanciales deberes impuestos a la misma por su Artículo 7°".

En el último taller COHIFE del 23 de abril de 2014 (cuyas conclusiones aún no se elevan), se acuerda una serie de aspectos en lo atinente a lo reglamentable de esta ley.

COFEMA, por su parte, a fines de 2013 sanciona la Resolución Nº 273/2013 –ya citada– en la que se plasma el interés de que las provincias establezcan instrumentos normativos en materia de agua-ambiente (¿complementar los presupuestos mínimos?), incluso resaltando en la misma acuerdos federales y los PR en materia de aguas.

Las distintas actuaciones reclamando la reglamentación de la Ley Nº 25.688 no se agotan en estos niveles citados. Y siempre es tiempo de preguntarnos si una legislación de tipo ambiental, que *tiene un enfoque equivocado para el tratamiento jurídico de los problemas ambientales*[36], debe ser considerada –además de ineficaz e ineficiente– como reglamentable.

V. Corolario.

"*Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales […]".*

(Artículo 31, CN)

Esta "no ley de presupuestos mínimos" sigue generando –a pesar de la innegable vida que ha venido desarrollando– recelos por el posible "perjuicio" que podría infringir en las autonomías provinciales.

Sería interesante valernos de una ley ambiental para aguas que contenga los principios y presupuestos mínimos en la materia, si bien hoy en día contamos con esta defectuosa ley que entre lo "pseudo inconstitucional" y lo carente de presupuestos mínimos

[36] Raúl Brañes expone una de las razones de ineficiencia y de ineficacia de la legislación ambiental. Brañes, R., *Manual de derecho ambiental mexicano, op. cit.,* p. 658.

detenta la necesidad de todos de obtener "algo" que tutele (desde PMA) específicamente nuestros derechos relacionados con el agua-ambiente. Y aunque aparece como pasible de ser catalogada como de ineficaz e ineficiente, algo de ello es errado ya que a pesar de todo se aplica y cita en general; después de todo la finalidad que expone es "para la preservación de las aguas".

Si la razón de crear el COHIFE por parte de las provincias fue la resistencia a esta ley, difícil es que vayan contra sus orígenes. Como asimismo lo será obligar a las provincias que comparten aguas a sentarse a una mesa de diálogo, ya que no será la ley la que obligue a las partes en disidencia a reunirse[37]; o es la voluntad de sus gobernantes o será la justicia la que restablezca lo que he dado en llamar que existan habitantes y ciudadanos de primera en algunas provincias y en otras habitantes y ciudadanos de segunda.

No puede entenderse ni que se quiera suplir esta falta de diálogo con la creación de un organismo de cuenca forzado, como que no se quiera reconocer la vigencia de una norma (cuestionable en pasar por encima de las facultades de crear tales instancias) para no conformar un ente de cuenca. Máxime si se aprobaron por consenso los PR y se ratificaran mediante instrumentos jurídicos y en los cuales –tanto para cuencas internas como internacionales– se receptan principios de gestión de aguas (es llamativo que se reconozcan los principios internacionales de gestión de cuencas compartidas para las cuencas internacionales y que se cuestionen para las cuencas interjurisdiccionales internas).

Esta es una historia de desencuentros entre las ineficiencias para imponer lo que es un presupuesto mínimo y los objetivos que conllevan la protección de lo que es de todos. Este escrito pretende dar algo de luz en la oscuridad, en el cómo llegamos a donde estamos con respecto a esta ley. Esperemos que la protección de lo que es de todos nos permita salir de la pobreza interna que no viabiliza que nos desarrollemos en la necesaria relación nación-provincias. El agua debería ser toda inversión en prevención para que algún día logremos desplegar el potencial de nuestro país como tal. Alimentemos gestores públicos que logren reconocer ese futuro y actuar en consecuencia[38].

[37] Ver, por ej., HCSN. 0672-S-2010 (Sen.) Comunicación 6-4-2010. Pedido de informes al PEN –entre otras– solicitando la creación del comité de la cuenca del desaguadero, en el marco de lo previsto por la Ley Nº 25.688.
[38] Parafraseando al Dr. Abel Albino en sus clásicos discursos sobre la niñez, desnutrición y los efectos de ello en los niños y en definitiva en el futuro país.

La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza

José A. Esain

"¡Acaso pensabas sentarte
a ver la lluvia, de meteoritos,
desde tu cama!"
(Gustavo Cerati, "Sin sobresaltos")

Sumario: 1. Introducción. 2. La ciencia y su visión de la naturaleza en la Antigüedad y Edad Media. 3. El Renacimiento y la ciencia moderna. 4. La crítica existencialista al saber científico: la tecnociencia. 5. El movimiento conservacionista en EE UU en el siglo XIX: Thoreau y Emerson. 6. El final de una época: la Posmodernidad. 7. Diferentes visiones éticas respecto a la naturaleza. 8. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción.

El presente trabajo se hace especialmente para una obra dedicada a una luchadora y defensora del ambiente: la doctora Mariana García Torres. Es por ello que hemos decidido dedicarle este trabajo original en que veníamos cavilando sobre los orígenes del pensamiento sobre la naturaleza. Nunca mejor que esta ocasión para presentar entonces esta investigación dedicada a Mariana, fiel exponente de algunas de las filosofías que sobre el final, como corolario del recorrido, proponemos. Y además, la frase que citamos como epígrafe también es un buen lazo entre Mariana y el trabajo, porque primero fue uno de sus artistas preferidos y porque además en ella aparece un poco esa exhortación a movilizarse para mejorar lo que nos rodea, algo que nuestra amiga nos enseñó y nos dejó como legado.

Otra advertencia metodológica: abrevamos en un positivismo jurídico y es desde esa visión que repasamos las diferentes éticas, no para integrarlas a las normas sino para comprender cómo desde afuera pueden ellas enriquecer diferentes modelos a modo de antecedentes, pero no componiendo, limitando o supeditando contenidos de un ordenamiento jurídico positivo.

La creciente degradación del ambiente es la más grave en la historia de la humanidad. Consecuencia de los vicios de una sociedad hiper-mecanicista, el mundo actual es protagonista de una crisis global que paga caro por los adelantos generados por la Modernidad, que son los mismos que han producido este estado de incertidumbre respecto a la intensidad del cambio y sus posibles consecuencias catastróficas.

El ritmo del desarrollo del universo se ha ido acelerando considerablemente durante quince millones de años, y en este devenir, la tierra siguió su camino y se volvió más compleja y fructífera a lo largo de todos estos últimos milenios. El conflicto ambiental que surge en este contexto obliga a una nueva visión en la que se incorpore la compleja realidad en su totalidad (visión holística) a través de respuestas integradoras, con una visión sistémica.

Como bien explica Gómez Heras, nuestra civilización contemporánea se configura a partir de tres elementos básicos: la ciencia, la técnica y la economía industrial. Lo que denominamos sociedad de consumo y bienestar en modo alguno habría logrado sus niveles de productividad y eficacia sin soporte de la ciencia y de la técnica y, a la vez, éstas no habrían tenido sus espectaculares desarrollos sin el apoyo de la economía. El hermanamiento de las tres y su apoyo recíproco han posibilitado la circunstancia histórica en la que vivimos. Pocos ponen en duda que el soporte de nuestra sociedad de consumo sean la economía capitalista industrial y los valores de racionalidad técnico utilitaria, eficacia en la acción, dominio sobre el entorno, etc. El hombre moderno se ve a sí mismo como dominador del cosmos –voluntad de poder, lo denominó Nietzsche– que encuentra el propio camino, transformando el sentido de dos de sus creaciones más relevantes: el saber científico y el instrumental tecnológico[1].

Como se puede notar del encuadre que nos aporta el profesor español –a quien seguimos en este aspecto–, debemos poner las dianas primero en relación a la teoría del conocimiento de la naturaleza por la ciencia porque de dicho árbol surgirán las ramas que forjan la visión de *dominus* que el hombre moderno tiene sobre el entorno. Para ello, debemos ir hasta el origen del pensamiento científico renacentista profundizado en la Modernidad.

El segundo páramo será aquel que aportan las críticas existencialistas al modelo tecnicista, sobre todo a partir de Heidegger. Decimos esto porque la consecuencia epistemológica de esos pasos nos obligará a repasar –como corolario del periplo– y a revisar, inclusive, de manera metodológica, expulsándonos de una visión analítica para obligarnos a considerar la teoría de los sistemas como base de aprensión del ambiente, enriquecida por el estructuralismo.

En este contexto recién surgen las primeras cuestiones interesantes para analizar desde el punto de vista ético. Esto porque la degradación tiene su origen en el proceso histórico antropocéntrico racionalista que surge con el Renacimiento y esto nos aportará elementos para reconsiderar las dicotomías aparentes entre naturaleza y hombre.

[1] Gómez Heras, José, "El problema de una ética del *medio ambiente*", en *Ética del medio ambiente,* Gómez Heras, José (Coordinación), Madrid, Editorial Tecnos, 1997, p. 19.

La bioética es una disciplina que advierte acerca de cómo los valores éticos de la ciencia y de la técnica se encuentran divorciados de cualquier valor moral del hombre[2]. Tres son los fenómenos que incidieron en el nacimiento y posterior desarrollo de la bioética: primero, la catástrofe ecológica; segundo, la revolución biológica y tercero, la medicalización de la vida. El primero, que es el que nos ocupa aquí, se vincula con el progresivo desajuste de la relación entre el hombre y la naturaleza, con una razón instrumental que apunta solo a la eficacia, al rendimiento, a la utilidad; lo que se traduce en una creciente explotación ilimitada de los recursos naturales que provoca la destrucción del hábitat natural, con las graves consecuencias conocidas por todos. La cuestión central que se puede percibir es una crítica a la supuesta alianza entre el adelanto científico, por una parte, y el progreso humano, por la otra. En el fondo, en coincidencia con la crítica existencialista al saber científico, en la bioética se pregunta sobre si el desarrollo de la ciencia, que tantos progresos y beneficios le ha aportado al hombre (una mejor comprensión de sí mismo y del universo que lo rodea, las aplicaciones provechosas en el campo de la salud y un crecimiento económico acelerado, con todo lo que esto significa como bienestar del hombre), puede autolimitarse en los campos en que existan también peligros serios, derivados de aplicaciones perjudiciales para la dignidad del hombre y para el progreso del valor humanidad. La evolución histórica de la ciencia nos va a permitir ver la relación que existe entre sus bases éticas (caracterizada por una racionalidad de fines) y la manipulación de la naturaleza. Esto es el resultado de todo un proceso temporal que, a partir de la integración entre ciencia y ética, provocará una revisión de la vinculación entre desarrollo y protección del ambiente. Corrientemente asociamos *pensamiento* y *acción racional* con características tales como el sopesar premisas confirmadas, capacidad de predecir y controlar el curso de los hechos de la naturaleza circundante. Así se podría decir que la ciencia occidental a partir del Renacimiento cumplió con estas condiciones. Gracias a sus facultades explicativas y predictivas, la ciencia occidental ha alcanzado resultados inmensos en el campo tecnológico, resultados que han ejercido efectos profundos en la vida de los hombres. En la medida en que esos efectos han sido provechosos y bienvenidos, han contribuido a aumentar el prestigio de la ciencia y del tipo de racionalidad que el pensamiento y la praxis científica incorporan. Sin embargo, se hace cada vez más claro que las transformaciones de la vida logradas a través de la ciencia y la tecnología no son siempre beneficiosas. Día a día se puede ver cómo los adelantos en el tratamiento de los recursos naturales nos llevan a un agotamiento de los mismos en el corto plazo, la polución en los grandes centros urbanos, etc.: todos estos son solo ejemplos de la misma rapsodia. Estas cuestiones motivaron que pensadores reflexivos analizaran los efectos de la *tecnología científica*, poniendo en cuestión también el valor del tipo de racionalidad que la ciencia representa.

[2] Recordemos que la bioética como ciencia interdisciplinaria toma su nombre de la raíz griega *bios* (vida) y *ethos* (valores humanos, ética). Es decir, que aparecía años atrás como una rama de la ética general. En la Enciclopedia de la Bioética (*Encyclopedia of Bioethics*) se enmarca el significado más vigente de la *bioética*, definida como "el estudio sistemático de la conducta humana en el área de las ciencias de la vida y el cuidado de la salud, en cuanto que dicha conducta es examinada a la luz de los valores y de los principios morales".

Mucho se ha dicho sobre la *racionalidad* y su *multidirección*, pero preferimos la explicación dada por Georg Von Wright[3], quien parte de una distinción entre las palabras *racional* y *razonable*. Para él *racionalidad* –por contraposición a *razonabilidad*– tiene que ver, en primer lugar, con la corrección formal del pensar, con la eficacia de medios para alcanzar un fin, con la confirmación y prueba de creencias. La *racionalidad* de la acción está orientada hacia fines. En cambio, los juicios de *razonabilidad* se orientan hacia valores, atañen a la forma correcta de vivir, a aquello que es bueno o malo para el hombre. Lo que es *razonable* es también *racional*, pero lo *meramente racional* no siempre es *razonable*. Ernesto Sábato[4] identifica esta distinción con el concepto de sabiduría del racionalismo con base en la ciencia y la sabiduría que dan los años, que él la identifica con la palabra *sage*. Pero para comprender el proceso de racionalización del pensamiento o de deshumanización del saber y su vinculación directa sobre la crisis ambiental del siglo XXI, debemos repasar el devenir de años del hombre y sus cavilaciones respecto al entorno. El hombre se ha vinculado al ambiente que lo rodea de diversas maneras y con grados y modos de acercamiento múltiples. En los párrafos que siguen repasaremos el periplo del *homo sapiens* en su intento de *conquista de la naturaleza,* con el objeto de controlarla para su propia conveniencia, para obtener mayor productividad para satisfacer sus necesidades (aunque este último aspecto, veremos luego, ofrece algunos reparos). Repasemos estos aspectos.

2. La ciencia y su visión de la naturaleza en la Antigüedad y Edad Media.

En el origen vemos que –como bien lo señala Jaquenod de Zsögön– el hombre descubre el fuego y así comienza el largo periplo que lo vincula directamente con el medio que lo rodea. El fuego nace para atemorizar a las bestias feroces que lo amenazaban pero con el rápido devenir del tiempo se transforma en fuente de calor, herramienta útil para la agricultura e iluminación para las horas nocturnas. Por esos años el hombre en su cavilación moral comenzó a desarrollar diferentes creencias religiosas. Las religiones orientales (especialmente el Taoísmo), con la idea de un hombre que se debe esforzar y vivir en armonía con la naturaleza; la religión occidental, en cambio, asume un punto de vista diferente en la relación del hombre-naturaleza y ello se puede ver en el *Génesis* 1-28, donde se afirma: "[…] y los bendijo Dios, diciéndoles: Procread y multiplicaos y henchid la tierra; sometedla y dominad sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre los ganados y sobre todo cuanto vive y se mueve sobre la tierra […]"[5].

[3] Von Wright, Georg, "Ciencia y razón", extractos de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía de 1987 (Córdoba, Argentina) por el filósofo finlandés, Georg Henrik von Wright (1916-2003). Estas ideas están desarrolladas en el libro, *Ciencia y razón. Una tentativa de Orientación*, Universidad de Valparaíso, 1995.

[4] Sábato, Ernesto, *Uno y el Universo*, Buenos Aires, Seix Barral, 1945.

[5] Jaquenod de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores,* Madrid, Dykinson, 1991, pp. 39/41.

Como preludio al desembarco en la civilización griega encontramos el trato que los pueblos orientales daban al saber. A fines del siglo XIX se ha objetado ya la idea de que la ciencia y la filosofía griegas deriven de la oriental, básicamente porque el espíritu científico y el procedimiento lógico aparecen recién con los helénicos. La astronomía caldea, con todas sus observaciones y registros, permaneció siendo simple astrología, cuyo fin esencial era el horóscopo; la geometría egipcia permaneció limitada a una técnica de medidas para fines prácticos, especialmente la agrimensura; las matemáticas de Egipto y de Caldea se detuvieron en los cálculos empíricos, sin elevarse a las exigencias lógicas de la demostración; por lo tanto, todas ellas representarían un estadio precientífico, que el genio griego superó bien pronto por virtud propia y se convirtió en el creador de la ciencia de la filosofía[6].

Yendo a Grecia, encontramos allí una ciencia en busca de lo *razonable*. En los albores de la filosofía griega, el problema de los orígenes se resolvía en una suerte de alianza entre la filosofía helénica y las ciencias derivada de la sabiduría oriental. Los griegos tomaron de las civilizaciones orientales (sumeria y caldea o asirio-babilónica, irania, egipcia, fenicia, etc.) la técnica y el arte, los mitos y las ideas religiosas. Desde Heródoto, Platón, Aristóteles, Eudemo y Estrabón, todos hacían proceder de los caldeos, egipcios y fenicios, la astronomía, la geometría, la aritmética[7].

En Hesíodo, antes que todas las cosas, primero fue el *Caos* al que le siguió la *Tierra* (*Gea*) quienes habitan el nevado Olimpo y el *Tártaro* tenebroso y Eros. Y del Caos nacieron Érebo y la negra Noche (Nix) y de la Noche nacieron el *Éter* y el *Día (Hemera)*, pues los concibió al unirse con Érebo. Y primero engendró la Tierra al Cielo estrellado (Urano) similar a ella en grandeza para que todo lo cubriese y fuese segura morada para los dioses dichosos[8]. Si consideramos la cosmogonía griega, verificaremos que esa civilización vivía su religiosidad en relación con los astros, con los elementos de la naturaleza en plena simbiosis y retroalimentación. Los conocimientos científicos son instrumento para los desarrollos religiosos y las creencias sociales. La primera forma de reflexión se dio a través del mito emparentado con la filosofía, pues como dice Aristóteles, los antiguos, más aún, antiquísimos (teólogos), han transmitido por tradición a nosotros, sus descendientes, en la forma del mito, que los astros son dioses y que lo divino abraza toda la naturaleza entera. Si repasamos esos mitos, veremos que para Homero la leyenda de Océano progenitor de todos los dioses –es decir, la derivación del cosmos de un principio húmedo– nos transporta nuevamente a la civilización prehelénica de la que Homero era el eco. Como bien sostiene Mondolfo, entre el fin del siglo VII y los comienzos el VI a.C. el problema cosmológico es el primero en destacarse netamente como objeto de investigación sistemática distinta, del indistinto complejo de problemas que ya ocupaban la mente de los griegos. El desarrollo nos lleva a la asimilación de los conocimientos científicos (especialmente astronómicos y matemáticos) provenientes de las civilizaciones orienta-

[6] Mondolfo, Rodolfo, *El pensamiento antiguo,* Buenos Aires, Editorial Losada, 2004, p. 12.
[7] Ídem, p. 11.
[8] Ídem, p. 20.

les (Mesopotamia y Egipto); la acentuación del interés por la observación de la naturaleza como consecuencia del desarrollo de la navegación y de la colonización, la agricultura, la técnica de la mayor facilidad para observar el mundo exterior y para aprehender las grandes líneas de los fenómenos mayores y de sus vicisitudes regulares y constantes. De todo ello se deriva, en los comienzos de la filosofía griega –dice Mondolfo–, el predominio del problema de la *naturaleza*: es decir, del principio primordial generador de todas las cosas, del proceso de formación y del orden del cosmos, del ciclo de generaciones y disoluciones de la realidad universal[9].

La *escuela jónica* es la que inicia en Grecia la investigación científica y filosófica, e introduce, con *Tales de Mileto*, elementos de la ciencia caldea (astronomía) y egipcia (geometría). Es llamada también *Escuela de Mileto*, por ser la patria de Tales, Anaximandro y Anaxímenes, pero a ejemplo de Gomperz –dice Mondolfo–, se han ganado el nombre de *jónicos* pues así se puede abarcar también a aquellos componentes como Heráclito de Éfeso, que tuvieron contribuciones de enorme valor y consolidadas dentro del mismo sistema propuesto por los oriundos de la primera ciudad.

Si tenemos que analizar algunos de estos pensadores, debemos primar por *Tales de Mileto*. Aristóteles lo presenta y le atribuye con dos órdenes de consideraciones en cuanto al principio de las cosas; una podría llamarse *estática* y otra, *dinámica*. La primera con la tierra flotando sobre el agua en la cual la sustancia es verdaderamente el sostén[10]. La segunda, relacionada con el pasaje clásico de Heráclito sobre el flujo universal de las cosas. Es el mito del gran río Océano, corriendo alrededor de la tierra, con el ciclo de la evaporación de las aguas, que salen como vapores y vuelven a caer como lluvia[11]. Para Tales, todas las cosas son arrastradas como en flujo, según la naturaleza del primer principio de su generación[12], donde lo húmedo elemental está penetrado de la potencia divina que lo pone en movimiento[13].

En Tales ya podemos adelantar que se verifica una visión estructuralista de la realidad, donde existe un flujo universal de las cosas que es además circular, de retroalimentación. Esta concepción se profundiza en Anaximandro, como veremos a continuación, y es interesante para considerar los modos en que la humanidad ha ido construyendo su visión del entorno, sobre todo en relación al hombre, y la ciencia que lo *aprehende*.

El segundo pensador que queríamos traer a colación es Anaximandro de Mileto. Nacido en 610-9, muerto en 547-6 a.C., escribió una sola obra, *En torno a la naturaleza*, de la que solo disponemos de un fragmento citado por Simplicio y de algunas frases recordadas por Aristóteles. Pero de todos modos, por sus ideas tan ricas para lo que se puede llamar

[9] Ídem, p. 39.
[10] Aristóteles, *De caelo,* II 13.
[11] Aristóteles, *Meteorología,* I, 9.
[12] Recordemos que Tales no dejó escritos y los que le fueron atribuidos son falsificaciones posteriores. La fecha de florecimiento de Tales ha sido establecida en base a la del eclipse solar que él había predicho, que, generalmente, se identifica con el 28 de mayo del 585 a.C. (Mondolfo, Rodolfo, *op. cit*., p. 45).
[13] Aristóteles, *Aecio*, I.

una visión naturalista de la ciencia y la filosofía, nos parece interesante hacer foco sobre su doctrina. Anaximandro de Mileto es sucesor y discípulo de Tales, y sostiene que el principio y elemento primordial de los seres es el infinito, siendo este pensador quien primero introdujo este nombre de "principio" (*arché*). Según Anaximandro, este principio no es ni el agua, ni ninguno de los otros que se llaman elementos, sino otro principio generador (naturaleza) infinito, del cual nacen todos los cielos y los universos contenidos en ellos[14,15]. Dice Mondolfo que Aristóteles recuerda respecto a Anaximandro que es "más liviano que el agua, más denso que el aire, que dice que, siendo infinito, circunda todos los cielos". Y en la *Física,* III, 5: "[…] hay algunos que lo hacen infinito, pero no aire o agua, para evitar que las otras cosas sean destruidas por su infinitud: ya que tienen una oposición recíproca (por ejemplo, el aire es frío; el agua, húmeda; el fuego, caliente), y si una de ellas fuera infinita, sin más ni más las otras serían anuladas, ahora bien, ellos dicen que aquello de lo cual derivan estas cosas es algo diverso". En la idea de opuestos relacionada a los elementos y su conclusión respecto a la imposibilidad de infinitud se puede verificar una noción –adelantada– de equilibrio de los sistemas que componen el ambiente.

Anaximandro no deja de hacer una muy interesante referencia para observar por qué refleja modos de pensar de la ciencia, iniciáticos, pero que construyen sugestivos puentes con pensadores actuales que se reflejarán en elementos normativos de nuestra disciplina. Para este pensador, no hay principio primordial de lo infinito, sino ello sería un límite. Es inengendrado e indestructible pues lo engendrado es necesario que tenga un fin. Otra diferencia con anteriores pensadores radica en que para él, la generación de los seres no es un transformarse de la sustancia elemental, sino el separarse de los contrarios por obra del movimiento eterno[16]. Anaximandro entiende que el principio de los seres es el infinito, porque de él proviene todo, y todo se disuelve en él. Así se engendran mundos infinitos y de nuevo se disgregan por disolución en el principio del cual nacen. Cuánto resuenan aquí los párrafos finales de Adolfo Bioy Casares en su *Trama celeste,* y la alegación *la teoría de la pluralidad de los mundos*[17]. No quiero distraer el recuento histórico con reflejos literarios de un aficionado, pero nos parece que este tipo de vasos comunicantes

[14] Simplicio, *Física* 24, 13.

[15] Todo esto en Mondolfo, Rodolfo, *op. cit*., pp. 47/8.

[16] Simplicio, *Física* 24, 13.

[17] Dice en los dos párrafos finales el cuento: "Alegar a Blanqui, para encarecer la teoría de la pluralidad de los mundos, fue, tal vez, un mérito de Servian; yo, más limitado, hubiera propuesto la autoridad de un clásico; por ejemplo: 'según Demócrito, hay una infinidad de mundos, entre los cuales algunos son, no tan solo parecidos, sino perfectamente iguales' (Cicerón, *Primeras Académicas*, II, XVII); o: 'Henos aquí, en Bauli, cerca de Pezzuoli, ¿piensas, tú, que ahora, en un número infinito de lugares exactamente iguales, habrá reuniones de personas con nuestros mismos nombres, revestidas de los mismos honores, que hayan pasado por las mismas circunstancias, y en ingenio, en edad, en aspecto, idénticas a nosotros, discutiendo este mismo tema?'" [id., id., II, XL]. Finalmente, para lectores acostumbrados a la antigua noción de mundos planetarios y esféricos, los viajes entre Buenos Aires de distintos mundos parecerán increíbles. Se preguntarán por qué los viajeros llegan siempre a Buenos Aires y no a otras regiones, a los mares o a los desiertos. La única respuesta que puedo ofrecer a una cuestión tan ajena a mi incumbencia es que tal vez estos mundos sean como haces de espacios y de tiempos paralelos (Bioy Casares, Adolfo, *La trama celeste*, Buenos Aires, Losada, 1995).

no pueden dejar de ser prevenidos, por la riqueza que grita desde lo más profundo de la antigüedad, llegando su voz hasta nuestra época. Simplicio[18] coloca a Anaximandro junto a los atomistas, Leucipo, Demócrito, y más tarde Epicuro, pues todos sostenían mundos infinitos, donde nacen y mueren en mundos en número infinito, tomando existencia algunos y disolviéndose otros sin reposo[19]. Este y otros testimonios demostrarían que el número infinito de los mundos no solo estaba afirmado en la sucesión, como quieren Zeller y otros, sino también en la coexistencia, como sostienen Brunet y otros.

Inevitablemente esto nos recuerda un trabajo de nuestro tiempo, de Lynn Margulis y Dorion Sagan, *Microcosmos*, donde se recorre la historia evolutiva desde la perspectiva de las bacterias. Los autores nos cuentan que estos organismos, de manera individual o en agregados multicelulares, de escaso tamaño y con una enorme influencia en el ambiente, fueron los únicos habitantes de la Tierra desde el origen de la vida, hace casi cuatro mil millones de años, hasta que se originaron las células nucleadas unos dos mil millones de años más tarde. Nos advierten que "desde la perspectiva microcósmica, la existencia de las plantas y de los animales, incluida la especie humana, es reciente; podría tratarse de fenómenos pasajeros en un mundo microbiano mucho más antiguo y fundamental. Dos mil millones de años antes de que surgiera cualquier animal o planta ya existían microorganismos simbióticos consumidores de energía, que eran depredadores, tenían capacidad de nutrición, movimiento, mutación, recombinación sexual, fotosíntesis, reproducción y podían proliferar desmesuradamente". Es que al narrar la historia de la vida desde la posición ventajosa de los microorganismos, este trabajo invierte diametralmente la jerarquía normal: al afirmar que el sistema biológico planetario no tiene ninguna necesidad de la especie humana, que la humanidad es un epifenómeno puntual de la antigua recombinación esencial de microorganismos, puede que haya sido un poco exagerado por los autores, pero sirve esta operación para quitar a la humanidad de su pedestal y situarla en la parte inferior, como parte del mundo, no como su dueño[20].

En ambos mundos, desde el más mínimo –para los griegos, los átomos; para nosotros, microorganismos– hasta los más altos, la convivencia es en plena simbiosis en mundos paralelos, lo que para nosotros podrían ser escalas, o en terminología de Odum, jerarquías, niveles de organización. Volveremos sobre el maestro de la Universidad de Georgia pero no podemos dejar de mencionar que, para él, "una manera de delimitar la ecología moderna es considerando el concepto de *niveles de organización* visualizados como una gama ecológica y como jerarquía ecológica extendida. La palabra jerarquía significa 'gradación de personas, valores o dignidades'[21]. La interacción con el entorno físico (materia energía) en cada nivel produce sistemas funcionales característicos. Una definición estándar de sistema es: 'conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen

[18] Siempre a través de Mondolfo, Rodolfo, *op. cit*., p. 50.
[19] Simplicio, *Física* 1125, 5.
[20] Margulis, Lynn y Sagan, Dorión, *Microcosmos: cuatro mil millones de años de evolución desde nuestros ancestros microbianos,* 1ª edición, Buenos Aires, Tusquets, pp. 21, 25/6.
[21] Ver Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, 2001.

a determinado objeto'. Así pues, un sistema consta de componentes regulatorios interactivos e interdependientes que constituyen un todo unificado. Los sistemas que contienen componentes vivos (bióticos) y sin vida (abióticos) constituyen *biosistemas* y van desde sistemas genéticos hasta sistemas ecológicos. Esta gama puede ser concebida o estudiarse desde cualquier nivel, como posiciones intermedias o las más altas. La ecología se preocupa en gran parte, aunque no en su totalidad, de los niveles más allá del organismo. En ecología, el término población, originalmente empleado para denotar un grupo de personas, se ha empleado para incluir grupos de individuos de cualquier tipo de organismo. De manera similar, una comunidad, en el sentido ecológico (en ocasiones designada 'comunidad biótica'), incluye todas las poblaciones que ocupan un área determinada. La comunidad y el entorno sin vida funcionan de manera conjunta como un sistema ecológico o ecosistema. Y así podemos llegar a la ecósfera, que es el sistema biológico más grande y casi autosuficiente que incluye a todos los organismos vivos de la Tierra que interaccionan con el entorno físico, creando un todo, para mantener un estado pulsante poco controlado y autoajustable"[22]. En todos estos contenidos verificamos una visión estructuralista, que toma al entorno por escalas, por jerarquías, lo que acerca estas tesis a la de los mundos paralelos, simultáneos, que conviven como sistemas. Mucho para aprender desde las voces del pasado, el llamado de los antiguos, como lección para observar el presente y profesar sobre el futuro desde nuestros días.

La Edad Media la situamos en esa decena de siglos que nadie consigue colocar, y está dado en medio del camino entre dos épocas "excelentes" –rememora Humberto Eco–: "[…] una de la que ya nos enorgullecíamos mucho, y la otra de la que nos habíamos vuelto muy nostálgicos". Lo que está claro es que en ella se incluyen una serie de siglos muy diferentes entre sí: por ejemplo, los que van de la caída del Imperio Romano y la restauración carolingia, en los que Europa atraviesa la más espantosa crisis política, religiosa, demográfica, agrícola, urbana, lingüística (y la lista podría seguir) de toda la historia[23]. En la Edad Media, la utilización de los recursos naturales está sellada por la influencia de la forma feudal, ya que la misma estará enfocada a la subsistencia autónoma de cada feudo. Si queremos identificar la relación del hombre y la naturaleza en la Edad Media pensémosla desde la producción para el autoconsumo del feudo[24].

Ya entrados en el Renacimiento –la cuna de la *ciencia mecanicista*–, no podemos comenzar sino con Bacon, quien reposaba su visión en una naturaleza objetivada, una naturaleza liberada de espíritus –"desespiritualizada". Y hacia allí iremos con nuestra estación dedicada al Renacimiento.

[22] Odum, Eugene P.; Barret, Gary W., *Fundamentos de ecología*, 5ª edición, México, Thomson, 2006, pp. 4 y 5.
[23] Eco, Humberto, *Arte y belleza en la estética medieval*, Buenos Aires, Debolsillo, 2012, p. 17.
[24] En esto coincidimos con el desarrollo de Brilovsky, Antonio Elio, *Historia ecológica de Iberoamérica (De los Mayas al Quijote)*, Buenos Aires, Ediciones Le Mond Diplomatique, El Dipló, Kaicron/Capital Intelectual, 2006, p. 32.

3. El Renacimiento y la ciencia moderna.

El tiempo medieval visto por el hombre del renacimiento se puede simbolizar con la frase humillante referida al hombre del *De miseria humanae vitae*, del papa Inocencio III, que dice: "Tú, hombre, andas investigando hierbas y árboles; pero éstos producen flores, hojas y frutos, y tú produces liendres, piojos y gusanos; de ellos brota aceite, vino y bálsamo, y de tu cuerpo, esputos, orina y excrementos". Como recuerda Mondolfo, en el año 1452 –el mismo del nacimiento de Leonardo da Vinci– el humanista florentino, Giannozzo Manetti, escribía, por invitación del rey Alfonso de Nápoles, su obra *De dignitate et excellentia hominis*, que al iniciar las celebraciones renacentistas del poder creador del espíritu humano, quería reivindicar la dignidad del hombre contra el vilipendio de Inocencio que hemos citado, sobre todo para ese hombre medieval. Manetti intentaba salvar al hombre y así nos representa el que será el pensamiento renacentista. Proclamaba que los frutos del hombre no están constituidos por estas sucias materias, sino por las obras de su inteligencia y de su acción creadora, para las cuales el hombre ha nacido como integrador y perfeccionador de la naturaleza mediante sus artes e inventos. Como ecos de esa polémica recordamos los pasajes donde el gran Leonardo enfrenta a los hombres especulativos, que ejercitan las virtudes, a quienes se reduce a la función de tránsito de alimentos y producción de estiércol, los que incluso dicen no participar de la especie humana[25]. Esta será una de las claves para comprender el Renacimiento y su oposición a la oscura Edad Media.

Otro representante del pensamiento renacentista es Giordano Bruno. Nacido allí por 1548, en la ciudad italiana de Nola, se destacó como clérigo y halló la muerte en la hoguera previo paso por un largo y tortuoso juicio de la Inquisición producto de sus pensamientos. Bruno creía en la separación entre los problemas filosóficos y las creencias religiosas. Fue varias veces desterrado en Francia y Suiza. Si de abstracciones se tiene que hablar en su pensamiento, pensemos en el arte luliana que Bruno compartía con Lulio, que ofrece como solución a los problemas lógicos metafísicos construyendo un sistema de relaciones entre ideas, teniendo la firme idea de que así se puede reconstruir la realidad[26]. Monista, creía en la unidad de la naturaleza por la inseparabilidad de los dos géneros de sustancia, corpórea y espiritual; ésta es la primera o parcial intuición de aquella filosofía monista por la cual –según la declaración hecha por Bruno en este mismo año 1582 en la carta dedicatoria de su comedia, *El candelabro*– "el alma se le amplía y se le magnifica el intelecto". Su principio monista de la unidad universal adquiere en el *Sello de los sellos* un vigor más enérgico y decidido: Bruno tomando como premisa y punto de partida la afir-

[25] Mondolfo, Rodolfo, *Figuras e ideas de la filosofía del Renacimiento*, Buenos Aires, Editorial Losada, 2004, p. 11.

[26] Para hacerlo se procede a un arte combinatorio por medio de tablas y figuras. Ante todo determina los elementos primeros del pensamiento (sujetos y predicados), y los representa mediante letras, que constituyen el "alfabeto del gran arte"; dispone, luego, estas letras en una especie de tabla pitagórica y después las inscribe en triángulos y círculos que sobrepone y hace rodar para lograr todas las distintas combinaciones. (Ver Mondolfo, Rodolfo, *Figuras..., op. cit*., p. 48).

mación de la Mente que lo vivifica todo en el universo, siendo más íntima a las cosas de lo que ellas son a sí mismas, concluye con Parménides que todo es uno; y por eso exige que nosotros busquemos lo uno en cada ser múltiple y lo idéntico en cada ser diverso; lo cual nos lleva a sentir en nuestro interior el amor que lo engendra y aviva todo, y nos impulsa por todo camino cognoscitivo a volver hacia la unión con Dios. Como explica Mondolfo, *en un objeto Bruno ve la más fuerte afirmación de sí mismo y de su propia actividad.* Esto trae consigo una triple consecuencia; una exaltación del valor del sujeto, que era, en cambio, humillado y negado en el autoaniquilamiento del éxtasis místico; una afirmación de su actividad opuesta a la pasividad del arrebatamiento estático de Filón o de Plotino, y una reivindicación de su carácter racional, en contraste directo con el carácter irracional del misticismo neoplatónico[27].

Otro de los grandes pensadores renacentistas es Galileo, quien crea para la observación de los cuerpos celestes un instrumento novedoso: el anteojo astronómico, que después se transformaría en el telescopio. Con este aparato el genio logró ver cosas jamás vistas antes, ni siquiera imaginadas: las montañas de la luna, los satélites de Júpiter y el anillo de Saturno, las estrellas nuevas y fases de Venus, la constitución de la Vía Láctea, entre otras cosas. Galileo une el examen empírico de los hechos con la comprensión racional de ellos. En cuanto al tema que nos ocupa –la racionalidad científica–, se diferencia de Bacon y Descartes –representantes del empirismo inductivo y el racionalismo deductivo– superando a ambos por su *método experimental*, que une la *observación* con la *demostración*, la *experiencia* con la *necesidad racional*. En Descartes –sobre el que iremos a continuación–, la deducción de la naturaleza se compone a partir de la idea de extensión de las leyes fundamentales del movimiento, lo que resulta ser toda una construcción *a priori* en la que constantemente surgen –en cada etapa– una multiplicidad de posibilidades diversas, entre las que la única *efectivamente realizada* resulta contingente; que tiene una tarea de averiguación *post eventum* pero no previsible *ante eventum* por falta de una *necesidad causal unívoca*. En cambio, Galileo –en base a su método experimental– quiere descubrir en el hecho observado una *necesidad intrínseca* por su vinculación con la causa que lo produce. Dice: "[…] es causa aquella tal que, establecida, *siempre* se engendra el efecto, quitada, se lo quita". Como se puede apreciar, para Galileo, entonces, la deducción se encuentra íntimamente vinculada a la experiencia, tema no menor para nuestra preocupación. Y en Galileo se reedita la visión matemático-geométrica de la realidad que tenían los pitagóricos. Todo lo relativo a la técnica se consideraba de pertenencia del trabajo manual, contrario a la dignidad y libertad del espíritu. El reconocimiento y valoración moral e intelectual del trabajo manual estimulan la valoración de la técnica. Pero para Galileo, la demostración de la *necesidad causal* de los hechos, que él quería alcanzar mediante el experimento, se fundaba en su sometimiento al cálculo y la medida matemática, lo cual daba por supuesto una concepción matemática, es decir, pitagórica de la naturaleza[28].

[27] Mondolfo, Rodolfo, *Figuras…, op. cit*., pp. 80/81.
[28] Seguimos en todo esto los relatos de Mondolfo, Rodolfo, *Figuras…, op. cit*., pp. 142/3.

Finalmente llegamos a Descartes, el más claro para resumir el pensamiento renacentista en la relación conocimiento, naturaleza y hombre. Dice el gran pensador: "Conociendo la fuerza y las acciones del fuego, del agua, del aire, de los astros, de los cielos y de todos los demás cuerpos que nos rodean tan distintamente como conocemos los oficios varios de nuestros artesanos, podríamos aprovecharlos del mismo modo en todos los usos apropiados, y de esa suerte convertirnos como en dueños y poseedores de la naturaleza"[29]. Así el orden artificial desplaza al orden natural, aniquilando las tendencias más profundas de la vida humana, animal y vegetal. Los ciclos de vivir el fenómeno del tiempo y los módulos de estar situados en el espacio son sustraídos de su mundo natural para ser encuadrados en la artificiosidad formal de un orden físico-matemático, calculado para la eficacia, la exactitud y la medida. La naturaleza reducida a objeto es sometida a un proceso de desustancialización y despotenciación que la incapacita para ser sujeto de derecho y soporte de valores. El sujeto humano ejerce el poder de la razón proyectando un orden matemático sobre un cosmos reducible a cantidad y medida, por ser *res extensa*, y en cuanto tal, manipulable. Aquella vieja idea del clasicismo griego, en la que el hombre e incluso los dioses eran considerados como partes integrantes de la naturaleza, *physis*, se pierde para ser sustituida por la imagen del cosmos como artefacto construido por el *homo technicus*[30].

Como queda claro de este somero y resumido pasaje por la ciencia desde el Renacimiento, la relación que ella establece con la naturaleza proviene desde una mirada de *dominus*, un hombre dueño, que se encuentra por encima y que puede usar y abusar de ella. A partir del Renacimiento este proceso se revierte. Se generaliza la convicción de que solamente tiene sentido aquello que el hombre recrea, transformándolo a su medida y de acuerdo con el propio interés. Para ello basta ver el pensamiento de Galileo, de Bacon, entre otros[31].

Si avanzamos en una visión de derechos, podríamos decir que en un comienzo, la revolución industrial afectó a una clase de la sociedad: los *trabajadores*. Mucho se dijo sobre la explotación del hombre por el hombre mismo, etc., pero en la actualidad existen otros problemas también muy graves, que son: el peligro latente ecológico derivado del mal aprovechamiento de los recursos humanos y naturales, y otro mucho más grave y menos visible que es de naturaleza psicológica y sociológica: la erosión de los valores y la falta de sentido de la vida (la llamada generación x); y la visión del ciudadano frente al aparato burocrático estatal que lo controla frente a su pasiva impotencia. Aquí aparece

[29] Descartes, René, *Discurso del método: meditaciones metafísicas,* 1ª edición, Buenos Aires, Cooperativa Punto de Encuentro, 2009, p. 96.

[30] Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 21.

[31] Explica Zaffaroni que René Descartes consideró que los animales eran máquinas, desposeídas de toda *alma.* El planteamiento cartesiano es perfectamente coherente: los animales son *cosas,* no pueden ser penados ni existe ninguna obligación a su respecto, son apropiables, objetos del dominio humano, no les asiste ningún derecho ni ninguna limitación ética ni jurídica a su respecto. El humano es el señor absoluto de la naturaleza no humana y su misión progresista y racional consiste en dominarla (Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La pachamama y el humano*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Ediciones Colihue, 2012, pp. 34/5).

la pregunta de si es bueno este modelo de desarrollo, fomentado por una tecnología basada en la ética científica de fines. Sobre todo cabe reflexionar y preguntarse si es la adecuada para el hombre incluso desde un punto de vista biológico. Como dijera Einstein: "[…] lo trágico del hombre moderno se encuentra en que se ha creado a sí mismo condiciones de existencia, para las cuales, a partir de su desarrollo filogenético, no está maduro".

4. La crítica existencialista al saber científico: la tecnociencia.

Las características del conocimiento en el siglo XX explican una porción importante de los problemas que acucian al entorno a partir de la posguerra. Surge la pregunta sobre las bondades del modelo de sociedad fomentada por una tecnología basada en la *ética científica de fines*. La bioética se pregunta si la misma es adecuada para el hombre desde un punto de vista biológico. Porque en ese aspecto podemos recordar la frase de Einstein. Si tenemos que caracterizar el sistema del siglo XX podemos decir que la aceleración científica y tecnológica se estuvo produciendo y se sigue dando a una velocidad inusitada y que no habíamos visto antes. Mientras se tardó miles de años para pasar del barco a remo a la carabela, o de los molinos de viento a la electricidad; en nuestro siglo, en unas pocas décadas cambiamos el dirigible por el avión a vela, la hélice por el turborreactor nuclear y así llegamos a la nave interplanetaria. En unas decenas de años fuimos testigos del triunfo de las teorías de Einstein y de su cuestionamiento[32]. A fines del siglo pasado, los balleneros que motivaran el maravilloso relato de Herman Melville arponeaban una sola ballena que tenían que llevarla hasta tierra para que allí se la convirtiera en un "producto", dado que no se tenía ni espacio, ni tecnología para el procedimiento "industrial" en el barco. En el siglo XX esa pesca con tintes románticos terminó mudada a barcos manufactura, los que trabajan con tecnología satelital. Se calcula que cada uno de ellos, antes de llegar a puerto, toma alrededor de veinte "Moby Dicks", con la grave incidencia que ello trae para la supervivencia de la especie. Este proceso de vaciamiento de valores es el precio que se tuvo que pagar para gozar de los adelantos tecnológicos. La consecuencia de ello es que con un mínimo gesto, con una mínima acción, se puede provocar la extinción de muchísimas especies animales o vegetales y/o la polución de todo el planeta. La descripción que pretendemos realizar no es más que esto: una descripción. No estamos calificando, sino narrando cómo funciona el modelo para corregir sus falencias.

Sostiene Humberto Eco que el costo de este sistema es la *hiperespecialización*. Estamos frente al peligro de los *saberes separados*, pues el programa educativo no forma profesionales que conozcan generalidades sino especialidades; es decir, se enseña a los estudiantes y se los especializa en una rama del saber sin suficiente información sobre el papel que desempeña ese conocimiento en el todo. Así, vemos a ingenieros de épocas pasadas que conocían menos de un campo específico, pero que "sabían" más del todo que abarca la "ingeniería". En la sociedad actual tenemos ingenieros civiles, genéticos, químicos, mecánicos, etc. Todos ellos, de tan especialistas que son, podrían terminar dise-

[32] Ver Eco, Humberto, "Rápida utopía", en *Textos para pensar*, Buenos Aires, Editorial Perfil, 1988.

ñando un tendido de cable que provocara cáncer a todo un barrio por los campos electromagnéticos que generan. Con esto, lo que queremos demostrar es que el hombre de ciencia, a consecuencia de esta manera de aprender, puede ser manejado con mayor facilidad por intereses ajenos al progreso de la ciencia para mejorar las condiciones de vida del hombre y la sociedad. Esto en ciencia significa que, el mismo que crea la fórmula de la reacción nuclear de los átomos en cadena no puede saber que con ella se hará una máquina de matar masiva como jamás en la historia de la humanidad se pudo ver[33]. En la *faz tecnológica* esto se expresa de un modo no demasiado diferente, pues allí se da el sistema de la *línea de montaje*. En ella, cada componente solo conoce su faz del trabajo. Privado de la satisfacción de ver el producto terminado, también está exento de toda responsabilidad. Se puede producir –y así se da con frecuencia– productos con contaminantes sin saber siquiera ello por no haberse participado en la etapa en que ellos eran introducidos. Con la *hiperespecialización* y la *línea de montaje* tenemos, por un lado, al científico a las órdenes de sectores que solo quieren obtener mejores réditos económicos y, por el otro, a la tecnología que, en lugar de orientarse al hombre, se coloca en una posición de amo y señor de la naturaleza, a veces sin saber por qué o para quién. Coincidimos nuevamente con Eco cuando dice que "ciencia sin ética humana, hiperespecialización, línea de montaje, todo ello hizo posible el holocausto ecológico, las bombas nucleares, la polución"[34].

El siglo XX asistió a una de las críticas más imponentes al "saber científico", y ella es proveniente de la filosofía. En ese sentido, como conspicuos representantes de la Escuela de Fráncfort[35], la diatriba de Max Horkheimer y Theodor W. Adorno contra el "serio pensamiento científico" representa cabalmente estos ideales que luego se expresarían en este tipo de disciplinas jurídicas de corte existencialista. Dicen ambos autores que "la Ilustración, en el más amplio sentido del pensamiento progresivo, ha perseguido desde siempre el objetivo de quitar a los hombres el miedo y convertirlos en señores. Pero la tierra enteramente ilustrada resplandece bajo el signo de una triunfal calamidad. El programa de la Ilustración era el desencantamiento del mundo. Quería disolver los mitos y derrocar la imaginación mediante el saber. Bacon, el 'padre de la filosofía experimental'[36], reunió ya los motivos. Despreciaba a los partidarios de la tradición, que primero creen que otros saben lo que ellos no saben; y después, que ellos mismos saben lo que no saben. Sin embargo, la credulidad, la aversión a la duda, la irreflexión en las respuestas, la jactancia cultural, el temor a contradecir, el interés personal, la negligencia en las propias investigaciones, el fetichismo verbal, el quedarse en conocimientos parciales: todas estas actitudes y otras semejantes han impedido el feliz matrimonio del entendimiento humano con la naturaleza de las cosas, y en su lugar lo han amancebado con conceptos

[33] Ibídem.

[34] Ibídem.

[35] Para un excelente análisis de la Escuela de Fráncfort, ver el trabajo de Wiggershaus, Rolf, *Escuela de Fráncfort,* 1ª edición, 1986, Carl Hanser Verlag, Múnich, Viena, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.

[36] Voltaire, "Lettres philosophiques", XII, en *Oeuvres complètes,* Paris, Garnier, 1879, Vol XXII, p. 118.

vanos y experimentos desordenados". "El matrimonio feliz entre el entendimiento humano y la naturaleza de las cosas en que él pensaba es patriarcal: el intelecto que vence a la superstición debe mandar sobre la naturaleza desencantada. El saber, que es poder, no conoce límites, ni en la esclavización de las criaturas ni en la condescendencia con los amos del mundo. Del mismo modo que está a la disposición de los objetivos de la economía burguesa en la fábrica y en el campo de batalla, se halla también a disposición de los emprendedores sin distinción de origen". "Lo que los hombres quieren aprender de la naturaleza es la manera de servirse de ella para dominarla por completo; y también a los hombres. Nada más que eso. Sin consideración hacia sí misma, la Ilustración ha consumido hasta el último resto de su propia autoconciencia. Solo el pensamiento que se hace violencia a sí mismo es lo suficientemente duro para triturar los mitos"[37].

Pero no podemos dejar de pensar en Heidegger como quien pone las dianas sobre la crítica a la ciencia moderna, al decir: "La ciencia moderna debe, pues, pensarse dentro del proyecto físico técnico de conquista incondicionada del ente en su totalidad, de la naturaleza y de la historia. Así, ciencia y técnica son reflejos de una voluntad de poder que se impone sobre lo real. Los efectos de ambos fenómenos (funcionalización, automatización, burocratización, información, por citar solo algunos) estarán igualmente canalizados por la misma voluntad de poder"[38]. Explica el enorme filósofo del existencialismo que cuando él habla de ciencia no se refiere a la ciencia griega que nunca fue *exacta,* pues no lo buscaba ni lo necesitaba. Es un error, por lo tanto, considerar que la ciencia moderna es mejor o más verdadera y avanzada que la griega. La reflexión histórica –explica– nos permite descubrir que los griegos tenían una concepción diferente de la naturaleza que no los podía conducir sino a las conclusiones a las que accedieron. Visto desde cierto ángulo, la ciencia natural actual es más avanzada que la griega, pues permite la dominación tecnológica y asume la destrucción de la naturaleza como progreso. Pero desde otra óptica, la moderna ciencia natural no es más verdadera que la griega, pues está atrapada en la red de su propia metodología y ha perdido tanto el sentido de sus descubrimientos como el papel del hombre en ellos. Por eso Heidegger cuenta que se puede hablar de una crisis de las ciencias naturales que tienen sus raíces en las mismas bases de la Edad Moderna y, además, la parte más grave de esta crisis consiste en la falta de sospecha de la existencia de tal crisis. Hemos caído en el más tonto americanismo en donde "verdad" es lo que permite el éxito y todo lo demás es mera especulación[39].

[37] Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W., *Dialéctica de la ilustración*, Edición original Suhrkamp Verlag, Fránkfurt am Main, 1981, Madrid, España, edición española de bolsillo Ediciones Akal S.A., 2007, pp. 19/20.
[38] Heidegger, Martin, "La constitución onto-teológica de la metafísica", en *Identidad y diferencia*, Barcelona, Anthropos, 1990, Trad. Helena Cortés y Arturo Leyte, p. 114 y sigs., en Castro Merrifield, Francisco, *Habitar en la época técnica, Heidegger y su recepción contemporánea,* México DF, Plaza y Valdes S.A. de C.V., 2008, p. 6.
[39] Heidegger, Martin, *Grundfraggen der philosophie. Ausgewälte "probleme" der "logik",* Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1992, GA Bd. 45, p. 52; en Castro Merrifield, Franciso, *op. cit*., pp. 23/24.

Y yendo a la crítica más certera, concluye Heidegger: "Se quiere convertir en 'próxima a la vida' una ciencia que, según la acusación que hoy se le hace, resulta 'lejana'. (Las ciencias…) poseen un carácter puramente teorético, es decir, que tienen como tarea investigar primariamente la verdad por mor de la verdad, prescindiendo de cualquier utilidad. Pero que sus resultados deben en definitiva servir también para algo; (es) una argumentación que a todo el mundo convence […] Esta concepción del carácter práctico de la ciencia vuelve a presuponer que la verdad de la ciencia está en sus resultados que se pueden después aplicar y utilizar"[40].

5. El movimiento conservacionista en EE UU en el siglo XIX: Thoreau y Emerson.

El movimiento de protección de la naturaleza tuvo origen en EE UU atento la enorme cantidad de tierras vacías y la escasa población en esas praderas pobladas de búfalos. Es a mediados del siglo XIX cuando comienzan a aparecer ideas proteccionistas. Influenciados por escritores como Emerson y Thoreau, con base en el *trascendentalismo*, aparecen en el país del norte ideas de protección sobre el entorno natural que por esos años se mantenía virgen.

Ralph Waldo Emerson (1803-1882) era pastor, y su obra más influyente, *Nature*, decía entre otras cosas: "La constitución de todas las cosas es tal […] que las formas primarias como el cielo, la montaña, el árbol, el animal, nos proporcionan en sí mismas y por sí mismas un estremecimiento de delicia".

Pero si en alguien debemos poner el foco es en Henry David Thoreau (1817-1862), quien encarna este movimiento *trascendentalista,* yendo a fondo incluso, llegando con sus obras a inspirar a Mahatma Gandhi. Una de sus obras más importantes, *Desobediencia civil*, que se edita en 1849, es la respuesta a la cárcel que sufriera en 1846, cuando se negara a pagar los impuestos en protesta contra un Estado esclavista. "Soy de estirpe demasiado elevada, para convertirme en un esclavo, en un subalterno sometido a tutela, en un servidor dócil, en instrumento de cualquier Estado soberano del mundo", gritaba en este texto. Estamos ante un anarquismo pero con un intransigente individualismo cuasi ermitaño.

Para los *trascendentalistas*, el alma de cada individuo es idéntica al alma del mundo y contiene lo que el mundo contiene. Su otra obra trascendental es *Walden, la vida en los bosques* (1854), en donde se plantea un regreso a la naturaleza más pura, en una vida frugal. Estamos ante un asceta. Como Tolstoi, cuando se entregó a ese anarquismo romántico decidiendo abandonar la civilización para declararse un vagabundo, Thoreau se retiró a los bosques. Se construyó su cabaña, plantaba y cosechaba su comida, sacaba de la laguna el agua para tomar y los peces para comer, tomaba de los árboles las nueces y bayas para alimentarse. Centraba su tiempo en la meditación al estilo de los pensadores orientales.

[40] Heidegger, Martin, *Introducción a la filosofía,* Madrid, Cátedra, 2001, p. 47, en Castro Merrifield, Franciso, *op. cit*., pp. 24/25.

Thoreau llega a través de la experiencia a aquello que Emerson hizo en abstracto. El segundo escribió sobre el contacto con la naturaleza para en base a la observación y la intuición entrar en contacto con la "energía cósmica", fuente creadora de la vida. Thoreau llega a las mismas conclusiones pero luego de su experiencia personal. En lo que a nosotros nos ocupa, Thoreau es muy interesante porque en su obra *Walden, la vida en los bosques*, muestra observaciones sistémicas, holísticas, repasando el ciclo de las estaciones, el proceder de las especies, las respuestas del bosque frente a diferentes estímulos. Además, en la obra mencionada se trabaja sobre el hombre como hacedor del entorno y moldeador. En *Caminar*[41], Thoreau decía: "[…] quiero decir unas palabras en favor de la naturaleza, de la libertad total y el estado salvaje, en contraposición a una libertad y una cultura simplemente civiles, considerar al hombre como habitante o parte constitutiva de la naturaleza, más que como miembro de la sociedad"[42].

El recorrido por estos aportes que componen el movimiento conservacionista en EE UU nos lleva a los aportes de las primeras Asociaciones Ornitológicas (The Ornithologist Union en 1883) y la Audubon Society en 1886. Las fuentes de inspiración en esos años son las actividades de caza y pesca en plena comunión con la naturaleza. Entre los aporte de esos años aparecen las obras de George Perkins March, de quien destacamos, en 1964, *Man and nature or phisical geography as modified by human action*, primer análisis sistemático del impacto destructivo de la acción humana sobre el medio ambiente.

Como final del periplo ponemos foco en la polémica Pinchot *vs.* Muir, o conservacionistas *vs.* preservacionistas. De un lado, Gifford Pinchot (1865-1946), ingeniero forestal con formación europea, colaborador de Theodore Roosevelt, pensaba a los bosques como una fábrica de madera. Decía Pinchot que "el primer hecho destacable sobre la conservación de la naturaleza es que se encamina al desarrollo. La conservación significa ahorrar para el futuro, pero significa también, y antes que nada, reconocimiento del derecho de la generación presente al necesario y más amplio uso de todos los recursos con que este país ha sido tan generosamente bendecido"[43]. Del otro, John Muir (1838-1914), fundador del Sierra Club 1892, consideraba que los bosques tenían un "significado místico". Aspiraba a lograr la creación de muchos parques nacionales como medio para preservar zonas de naturaleza intacta. Hay una anécdota conocida cuando ambos viajan al Gran Cañón donde se marcan las diferencias entre ambas concepciones: se toparon con una tarántula y Muir impidió a Pinchot matarla. Le dijo que "ella tenía tanto derecho a estar allí como ellos". Allí se puede ver la discusión entre una y

[41] "Walking", *The Atlantic Monthly*, vol. IX, num. 56, junio de 1862, es un texto que procede mayormente de las anotaciones de Thoreau de su diario y apuntes de excursiones, desde 1850. Se suele decir que desde "Walking" los textos de Thoreau estuvieron al servicio de la naturaleza.

[42] Thoreau, Henry David, "Caminar", en *Desobediencia civil y otros textos*, La Plata, Terramar Ediciones, 2009, p. 127.

[43] Pinchot, Ginfford, *Breaking new ground,* Whashington DC, Island Press, 1987, p. 261, citado por Riechmann, Jorge, "Introducción: Aldo Leopold. Los orígenes del ecologismo estadounidense y la ética de la tierra", en Leopold, Aldo, *Una ética de la tierra*, 2ª edición, Madrid, Editorial Los libros de la Catarata, 2005, p. 18.

otra escuela. Por parte de Pinchot –*conservacionismo*– tenemos la preocupación por el largo plazo y por evitar el derroche de recursos naturales, mientras que Muir –*preservacionismo*– se expresa en la idea de que las serpientes, caimanes, tarántulas tienen el mismo derecho a existir como los seres humanos. Desde estos autores se puede ver un puente hacia la ética de la tierra de Leopold, como postura filosófica sobre la que volveremos en el presente.

6. El final de una época: la Posmodernidad.

La Modernidad engendra este modelo de ciencia que posee además un método que le permite al hombre la dominación de la naturaleza. Si a ello agregamos que desde la aparición del carbón como combustible para el transporte de trenes y barcos, desde que en el final del siglo XIX y comienzos del XX se descubre que la naturaleza proporciona las bases para la energía, estos elementos pasan a tener un enorme valor económico. Este proceso –que resumiremos en pocas líneas en este punto pero que profundizaremos al momento de definir el derecho ambiental– provoca una mutación en las reglas de derecho. Pretéritas regulaciones incluían a los recursos minerales entre las reglas propias del derecho civil. El derecho minero nace, se desarrolla desde que estos elementos –los minerales– comienzan a tener una valoración económica singular, que obliga incluso a consolidar un nuevo sistema jurídico que garantice los derechos de los particulares en las etapas que componen la relación del hombre con su exploración y explotación. Pero frente a la diversificación de las fuentes de producción estamos llegando a la consolidación de un derecho que se denomina derecho de la energía, abarcando incluso dentro de sí al propio derecho minero en poco tiempo, pero incluyendo las bases de generación de energía.

Otro ejemplo lo podríamos poner con el derecho de aguas, pensado en relación al dominio de las mismas, y las formas de explotación; ahora debe comenzar a interactuar con los otros sistemas cavilando sobre dos hechos jurídicos impensados: a) la posibilidad de que el agua del planeta se agote, y b) los efectos que esta crisis en el sistema puede provocar sobre el entorno global. Estos puntos que vemos para el derecho de aguas se pueden replicar en cada una de las disciplinas que interactúan con el derecho ambiental. Todas ellas pasan a estar dentro de él en parte o en un todo en la medida que desde ahora pueden tener un rol trascendente en la alteración de la biósfera y, por lo tanto, será necesario actuar en estos sectores para lograr resultados a nivel del todo.

Junto al crecimiento del valor económico de estos productos que la naturaleza brinda al hombre para satisfacer sus necesidades, se mejoraron las técnicas de explotación. En este estado, poco tiempo tardamos en ver los efectos de esta expansión del hombre sobre el entorno, la que se produce con base en el conocimiento que provoca la ciencia moderna que hemos analizado, la que ve al entorno como *cosa pasiva a dominar*. Los recursos y la naturaleza resultan cosas que en economía tienen un valor pasivo atento que en esa lógica se los piensa como elementos no sujetos a agotamiento, ni "activos" en el sentido de que puedan provocar acciones o efectos por sí mismos.

Pero al poco tiempo suceden los primeros problemas en relación a la sobreexplotación y pauperización de los recursos naturales. Por este motivo, a mediados del siglo XX la ciencia misma advierte de la crisis del modelo científico y su racionalidad, comenzando a intentarse una crítica interna en sus contenidos.

7. Diferentes visiones éticas respecto a la naturaleza.

Aparecen en el siglo XX varias modalidades vinculadas a la relación entre el hombre y la naturaleza desde el punto de vista de la ética:

a) Antropocentrismo. Esta visión reserva –desde los modelos convencionales de ética tradicional– en exclusiva el mundo moral para el hombre. Si bien en esta escuela el hombre extiende sus responsabilidades a una correcta conservación y administración de la naturaleza lo hace como mandato ético propio de la especie. Esta tesis tiene base en el pensamiento kantiano, que entiende esta responsabilidad hacia otros, como deber del hombre hacia sí mismo. En este sentido, las obligaciones se integran *directamente* en el mundo del deber del hombre en cuanto que afectan a deberes del hombre para consigo mismo[44].

b) Ecocentrismo. Desarrollado por la llamada "ética de la tierra". En ella Leopold –principal representante de esta corriente– propone una opción *geocentrista*, lo que exige un giro de ciento ochenta grados a la conducta humana. El hombre ya no es más el centro de la reflexión ética, deja su lugar a la tierra y pasa a un rol de reparto.

c) Biocentrismo. Propuesta del premio nobel, Albert Schweitzer, en su proyecto de "ética del respeto a la vida". En ella se parte del valor absoluto de la vida y las relaciones del hombre con los demás seres vivientes se articulan a partir del principio "yo soy vida que quiere vivir en medio de vida que quiere vivir".

d) Ética de la previsión y la responsabilidad. Según Hans Jonas, las nuevas clases y dimensiones de acción en la era moderna, que provocan efectos globales y extendidos en el tiempo, poniendo en peligro la continuidad de la especie en el planeta, exigen una nueva ética de la previsión y la responsabilidad ajustada a las nuevas circunstancias que se enfrentan.

Veamos sucintamente cada una de ellas.

A modo de descripción inicial digamos que los dos extremos de la cuerda tienen origen en el modo en que la filosofía interpretó la naturaleza a partir del Renacimiento. Una primera forma se asentó en los ideales de Galileo, Descartes, Kepler y Newton, de ciencia y práctica como método de experiencia natural. Esto ya lo hemos repasado. El punto central de esta forma de integrar la naturaleza a la filosofía está en la cuantificación de la misma, un cuadro en que el entorno se matematiza, de modo "robótico". En esta lógica, la ley física será el instrumento para describir el comportamiento de los fenómenos

[44] Conforme Immanuel, Kant, *Metafísica de las costumbres,* Trad. de Cortina A. Conill J., Madrid, Editorial Tecnos, 1989, *Doctrina ética elemental,* párrafo 17, p. 310, cit. Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 27.

naturales y su cuantificación, sustituyendo al principio teleológico. Es una imagen que se funda en la causalidad mecánica del cosmos, en la que los fenómenos son expresados en lenguaje matemático, donde gana terreno la Modernidad[45].

Según Habermas, el proyecto de modernidad formulado en el siglo XVIII por los filósofos de la Ilustración consistió en sus esfuerzos para desarrollar una ciencia objetiva, una modalidad y leyes universales y un arte autónomo acorde con su lógica interna. Al mismo tiempo este proyecto pretendía liberar los potenciales cognoscitivos de cada uno de estos dominios en sus formas esotéricas. Los filósofos de la Ilustración querían utilizar esta acumulación de cultura especializada para el enriquecimiento de la vida cotidiana, es decir, para la organización racional de la vida social cotidiana. Los pensadores de la Ilustración con la mentalidad de Condorcet aún tenían la extravagante expectativa de que las artes y las ciencias no solo promoverían el control de las fuerzas naturales, sino también la comprensión del mundo y del yo, el progreso moral, la justicia de las instituciones e incluso la felicidad de los seres humanos. El siglo XX ha demolido este optimismo[46].

En el otro extremo, se muestra la *filosofía de la naturaleza*. Ella parte de la idea de que no todo saber sobre la naturaleza debe pasar por el filtro de la cuantificación (y la "formalización matemática", dice Gómez Heras), por esa robótica y fría imagen racional del entorno, diríamos nosotros. Según quienes pregonan la *filosofía de la naturaleza*, no se puede dejar de pensar al objeto de estudio como algo vivo y dinámico, descartando ese *cuadro-polaroid*, imagen racional que detrás de cada trazo busca una fórmula matemática o química que explique tal o cual comportamiento. Se adquiere conocimiento no solo desde la ciencia tradicional sino desde la vivencia y la experiencia estética. Los hallazgos de la biología y la naciente ecología aportarán nuevas categorías para la *filosofía de la naturaleza*: energía, vida, materia, cambio, ley natural, todos serán cometidos a cambios y reelaboración.

Gómez Heras[47] nos recuerda que encontramos en la Antigüedad clásica una tesis filosófica, que da base a esta visión: ya los estoicos y neoplatónicos aportaban a estos perfiles. Giordano Bruno la ensalza con "Pathos" de revolucionario; Spinoza la ontologiza y siglos más tarde reaparece al amparo del Romanticismo de Goethe, Herder y, sobre todo, Schelling y Schopenhauer. En el fondo, esta posición intenta rescatar a la naturaleza de su rol de objeto pasivo, su mera condición de objeto de apropiación –del *dominus* o del conocimiento–, para darle la dignidad propia de un sujeto de valores.

[45] Ya Leonardo entendía que la matemática ofrecía al arte y a la ciencia igualmente el principio de la proporción y la medida. El conocimiento de las causas naturales y de su relación con los efectos se hace preciso y exacto mediante la precisión y exactitud de la matemática, mientras la insensatez de los metafísicos y secuaces de la magia "quiere engañarse a sí misma y a los demás […] despreciando las ciencias matemáticas donde está contenido el conocimiento verdadero de las cosas" (Mondolfo, Rodolfo, *op. cit*., p. 32).

[46] Habermas, Jürgen, "La modernidad, un proyecto incompleto", en *La posmodernidad,* edición a cargo de Foster Hal, Barcelona, España, Kairós Editorial, 2008, p. 28.

[47] Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 56.

Pasaremos ahora a resumir cada una de las posiciones que enumeráramos para que el lector pueda comprender las diferentes maneras en que la filosofía ha considerado a la naturaleza pues, luego, cada posición analizada tendrá incidencia sobre las diferentes tesis respecto al derecho ambiental.

El *antropocentrismo* entiende que la moralidad se circunscribe a las acciones y conductas de los hombres. Lo bueno, lo malo, lo justo y lo injusto, la virtud y el vicio se predican de los actos de quien puede ser sujeto moral, es decir, el hombre. De lo que se desprende que los componentes del ambiente (el agua, el aire, las plantas, una rosa, una hiena) no pueden ser evaluados moralmente. La filosofía occidental se ha construido desde un mundo moral al que le atribuye categorías morales (felicidad, virtud, ley, utilidad, deber, conciencia, etc.). Esa realidad es construida en torno al hombre como sujeto moral. En esta misma lógica, el mundo de la naturaleza –e incluso el saber científico sobre ella– se adscribe a lo "éticamente neutral". Siendo el hombre el único ser viviente dotado de libertad, razón y lenguaje, será solo él quien posea competencia para tomar decisiones libres, lo que deriva en la asunción de responsabilidades y exigencia de deberes en reciprocidad con sus congéneres. Los animales, los minerales, las plantas o los espacios naturales no se encuentran capacitados para arrogarse tal competencia. Como sostiene Beckerman, la naturaleza es un recurso susceptible de ser apropiado por el hombre para su desarrollo personal. Así, la cuestión ambiental nunca puede convertirse en obstáculo para la concreción del plan de vida[48].

Dentro del *antropocentrismo* podemos considerar algunas variantes. Una de ellas es el *utilitarismo* de Bentham, que formula su tesis en base al *principio de utilidad*, que es aquel que aprueba o desaprueba cualquier acción de que se trate, según la tendencia a aumentar o disminuir la felicidad de la parte cuyo interés está en juego; o en otras palabras, promover u oponerse a ella[49]. El *valor utilidad* que aporta la biósfera al hombre se expresa en numerosas formas, pero todas ellas con una misma concepción: el hombre es el beneficiario de la naturaleza. En este contexto, se justifica una conducta respecto al entorno, en base a las numerosas necesidades que el hombre tiene y que la naturaleza

[48] Beckerman, Wilfred, *Intergenerational equity and the environment*, Issue Journal of Political Philosophy, Journal of Political Philosophy, Volume 5, Issue 4, pages 392-405, December 1997, o Beckerman, Wilfred, Debate: Intergenerational Equity and the Environment, Article first published online: 16 DEC 2002, DOI: 10.1111/1467-9760.00040.

[49] Dice Bentham que "la naturaleza ha puesto a la humanidad bajo el gobierno de dos amos soberanos: el *dolor* y el *placer*. Solo ellos nos indican lo que debemos hacer así como determina lo que haremos. [...] El principio de utilidad reconoce esta sujeción y la asume para el fundamento de ese sistema, cuyo objeto es erigir la estructura de la felicidad por obra de la razón y la ley". Y luego remata: "Cualquier acción, y por lo tanto no solo de toda acción de un individuo privado, sino de cualquier medida de gobierno". Así, para Bentham, una acción o una medida de gobierno puede decirse que concuerda con el principio de utilidad o es dictada por él cuando la tendencia que tiene a aumentar la felicidad de la comunidad es mayor que cualquiera que tienda a disminuirla (Bentham, Jeremy, *Los principios de la moral y la legislación,* Buenos Aires, Editorial Claridad, 2008, pp. 11/2).

satisface. La noción de *necesidad*, ya sea en las teorías que tienen origen en antropólogos –desarrollo escala humana– o el mismo *desarrollo sostenible*, remitirá a la estructura de pensamiento pergeñada por Bentham[50]. Las *necesidades* pueden ser terapéuticas, estéticas, biológicas, económicas. Todas ellas implican la búsqueda de la felicidad, partiendo de una estructura *utilitarista*. Algunos autores alcanzan a ver en Bentham una suerte de relativización del *antropocentrismo* en cuanto advierten que ese pragmatismo encaminado a la felicidad para todos, inclinado a evitar el dolor en los "seres sensibles", termina por reconocer que los animales son también "seres sensibles" y por lo tanto se debe convocar a su respeto y al reconocimiento de sus derechos[51].

La tesis del *desarrollo sostenible* –que trataremos más adelante– se enfoca en la idea del interés de la humanidad en preservar el entorno y la biósfera, porque proporciona las condiciones para que el hombre pueda vivir. Estamos ante una tesis que cierra filas en la humanidad, aunque podríamos trasladarla rápidamente del antropocentrismo a un geocentrismo sosteniendo que la biósfera se deberá preservar porque proporciona las condiciones para sostener la vida *de la naturaleza* en general. Si admitiéramos dentro del utilitarismo la felicidad no solo para el hombre, sino para cualquier ser vivo, podríamos encuadrar esta tesis con perfil *biocéntrico* dentro del *utilitarismo*. Otra versión más avanzada respecto a esta tesis la da el moderno concepto de *desarrollo sostenible* que reconoce derechos a las generaciones futuras, lo que implica la visión del *futuro amenazado y amenazante*. En esta concepción se dice que la humanidad –la generación presente– no está legitimada para legar como herencia a la humanidad futura –generaciones por venir– un planeta inhabitable. Los desmanes del egoísmo de los hombres de hoy no son tolerables desde una ética que tenga en cuenta el futuro. Según el pensamiento de estos filósofos, alterar las condiciones del ambiente actual poniendo en peligro la capacidad de las generaciones futuras para gozar de las mismas condiciones –las que le permiten la subsistencia– es un acto grave de "injusticia", de "insolidaridad" con la especie humana[52]. El hombre, desde mediados del siglo XX a partir de los desarrollos tecnológicos y científicos, puede con una acción mutar las condiciones de la naturaleza con efectos extendidos en el tiempo. Frente a este problema, advertido allá a finales de la década del sesenta por el Informe al Club de Roma

[50] Recordamos al lector de Jeremy Bentham dos cuestiones: primero que este pensador ha sido quien culmina el utilitarismo del siglo XVIII, siendo quizá su aporte más trascendente el haber elaborado su teoría en base a elementos que habían aparecido ya en la literatura filosófica británica de décadas anteriores. Segundo, que pese a su preocupación por el bien común o público, la tendencia del autor ha sido el individualismo, lo que contribuyó al desarrollo de la corriente política liberal que impregnaría los regímenes democráticos. A diferencia del estructuralismo, para Bentham el interés de la comunidad no es más que la suma de los intereses de los individuos que la componen, ya que lo único real para él son los individuos (Prólogo de Costa Margarita, en Bentham, Jeremy, *op. cit*., p. 7).

[51] Ver Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit*., p. 38.

[52] Para profundizar estos pensamientos se puede consultar a Jonas, Hans; Fernández Retenaga, Javier María, *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Traducido por Javier María Fernández Retenaga, Andrés Sánchez Pascual, Volumen 4, de *Curso fundamental de filosofía*, Editor Herder, 1995.

sobre el Predicamento de la Humanidad en relación a los límites del crecimiento[53], los riesgos de un futuro sin vida por las consecuencias de las decisiones humanas tomadas en la actualidad surgen de la responsabilidad con el futuro de la humanidad. Estamos ante un razonamiento a favor de un *utilitarismo* moral con relación al medio natural desde puntos de vista derivados de los más variados intereses humanos.

Como dice Gómez Heras, en la suerte y futuro de la naturaleza están implicados la suerte y futuro de la humanidad. Agredir nuestro mundo, degradarlo o destruirlo equivale a destruir y a agredir a la humanidad misma. Por eso resulta pertinente el discurso de quienes, atentos a la evolución de la doctrina de los derechos humanos, proponen que a las generaciones de finales del siglo XX les sea reconocido un nuevo derecho fundamental: el derecho a una naturaleza equilibrada y a un medio ambiente saludable[54].

El *ecocentrismo*, por oposición al antropocentrismo, pone foco en la naturaleza y quita al hombre del rol protagónico de la ética. Su base está en el *paradigma fisiocéntrico* que pretende romper con el modelo ético instalado por el *antropocentrismo*. Para esta visión, el hombre no será *dominus*, no existirá una dualidad entre él y la naturaleza, sino una *comunión*. El entorno no está subordinado al hombre sino que ambos, en una visión monista de la realidad, conviven, todos en el cosmos concebido como una totalidad orgánica viviente.

El principal exponente de esta tesis es Aldo Leopold, que propone un *naturalismo ecológico* en su *A sand county almanac and sketches here and there*, una nueva ética: la "Ética de la tierra". Para este autor, la civilización, el desarrollo económico y el sistema de vida de la sociedad occidental se han venido construyendo sobre la dualidad y contraposición entre el hombre y la naturaleza. Desde los estudios de la ecología y la biología se impone una inversión de los roles donde pensemos la naturaleza como un macroorganismo, considerado como una *pirámide biótica,* en proceso de desarrollo. La ética de la tierra se construye no a partir del hombre sino de la naturaleza.

Leopold plantea una ampliación de la ética, hasta ahora estudiada solo por los filósofos, y que es en realidad un proceso en la evolución ecológica. Desde el punto de vista ecológico, una ética consiste en cierta limitación, de la libertad de acción en la lucha por la existencia. Filosóficamente, la ética consiste en cierta diferenciación entre conducta social y antisocial. Son dos definiciones de una misma cosa. No hay una ética que se ocupe de la relación del hombre con la tierra y con los animales y plantas que crecen sobre ella. La tierra, como las esclavas de Odiseo, es solo propiedad. La relación con la tierra sigue siendo estrictamente económica y acarrea privilegios, pero no obligaciones. La ampliación de la ética a ese tercer elemento del medio humano es, si no me equivoco, una posibilidad evolutiva y una necesidad ecológica. Es el tercer paso en una secuencia. Los dos primeros ya se han dado[55].

[53] Meadows, Donella H., *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Volumen 116 de Colección popular, Traducido por María Soledad Loaeza de Graue, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1982.
[54] Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 37.
[55] Leopold, Aldo, *Una ética de la tierra, op. cit*., pp. 134/35.

Leopold dice: "Toda ética desarrollada hasta ahora se basa en una única premisa: que el individuo es miembro de una comunidad de partes, interdependientes. Sus instintos lo impelen a competir por su lugar en esa comunidad, pero su ética también lo impele a cooperar (quizá con el objetivo de que haya un lugar por el que competir). La ética de la tierra sencillamente extiende las fronteras de la comunidad para incluir los suelos, las aguas, las plantas y los animales, dicho de un modo colectivo, la tierra"[56].

Dice Gómez Heras que esta tesis no considera al hombre como sujeto creyente (como el cristianismo) ni racional autónomo (kantianismo) o sujeto de intereses (utilitarismo), sino que lo deja de lado como soporte del mundo moral para que su puesto pase a ser ocupado por la *comunidad biótica*, la que funciona conforme leyes propias a las que el hombre está obligado. Los imperativos morales no son mandatos emitidos por el sujeto trascendental sino explicitaciones de la ley suprema del equilibrio de la naturaleza: "[…] algo es justo cuando tiende a conservar la integridad, la estabilidad y la belleza de la naturaleza. Es injusto cuando las destruye o perturba"[57].

Este *naturalismo ecológico* viene acompañado de fórmulas como equilibrio ecológico, homeostasis o estabilidad y armonía de la naturaleza. El principio es dejar obrar a la naturaleza conforme a su sabiduría, es decir, aceptar acríticamente la existencia de una armonía ética preestablecida. El inexorable destino los conducirá a lo que deba suceder. Aldo Leopold afirma que existe una base ética común a todos los seres existentes en la tierra y que si bien el humano tiene derecho a valerse y alterar la naturaleza, no puede perder una suerte de instinto comunitario que surge de la convivencia y de la cooperación de la interdependencia con el suelo, las plantas y los animales. Explica Zaffaroni que Tom Regan, en *The case for animal rights*, corrigiendo a Kant dice que todo ser vivo debe ser considerado o tratado como un fin en sí mismo, y no solo los dotados de conciencia moral, como pretendía Kant. Hay muchos humanos que no gozan de conciencia moral –los niños muy pequeños, los discapacitados–, con lo que ese *especismo* de Kant debía más bien radicar en los genes y no en la conciencia moral, o bien caer en la tesis de las *vidas sin valor vital*. Ningún ser viviente debe ser considerado como medio al servicio de fines ajenos, es decir, como una *cosa*[58].

La objeción a la *teoría de la ética biológica* hace pie en la imposibilidad de derivar "leyes morales" de "leyes naturales" o de tomar "valores morales" de "valores estéticos" o "biológicos". Todas estas objeciones –llama la atención Gómez Heras– adaptan las críticas a la "falacia naturalista"[59].

[56] Ídem, p. 135.
[57] Leopold, Aldo, *A sand county almanac and sketches here and there,* p. 224, citado por Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 39.
[58] Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit*., pp. 73/4.
[59] Recordemos que la tesis de la no deductibilidad de enunciados normativos a partir de juicios descriptivos, deducción en lo que consistiría la falacia naturalista, tiene su fuente en David Hume (*A Treatrise on Human Nautre*, 1. III, p. 1, sec. 1). Luego Moore, G. E. (*Principia ethica,* parág. 14, pp. 24 y 34), la ha convertido en *topos* del debate moral contemporáneo. Sobre el tema es ya clásico el estudio de Franquena, W., "The naturalistic fallacy", en *Mind*, 1939, pp. 464-477 (todo en Gómez Heras, José, *op. cit*., p. 44).

La *ética cristiana sobre la naturaleza* coloca al hombre como *dominus* de la misma, como *imago dei*, administrador de la ley divina. Esto tiene base en que para el cristianismo el hombre se encuentra en el centro del universo, como señor y administrador, responsable. En ese rol debe respeto a la vida, al equilibrio natural y la belleza de la naturaleza.

Entre estas variantes contrapuestas al antropocentrismo, también aparece el *naturalismo ecológico*, cuyo principal autor es Albert Schweitzer, en su *Kultur und ethik*[60], donde propone una ética del respeto a la vida, "vida que quiere vivir en medio de vida que quiere vivir". Profundizando un poco más, "bueno es mantener, promover e impulsar a toda vida apta para el desarrollo a su más alto grado; destruir la vida, causarle daño o impedir su desarrollo es malo".

Finalmente, tenemos la *ética de la previsión y la responsabilidad* de Hans Jonas, base filosófica de la noción de *desarrollo sostenible* y *solidaridad temporal*. Parte el autor de una noción clásica, aquella que entiende al ser humano como el único con *responsabilidad*, atento diferenciarse del resto por su capacidad para decidir lo bueno o malo como alternativas de acción. Plantea Jonas que las éticas habidas hasta ahora siempre han considerado la condición humana y el bien humano fijos de una vez para siempre, siendo que las acciones humanas y la responsabilidad, por ende, estaban estrictamente delimitadas. Lo que ha sucedido en la Modernidad, dice Jonas, es que los desarrollos de la ciencia han modificado el poder de la acción humana. Hoy vemos cómo se puede –a partir de los adelantos tecnológicos– provocar con una acción humana –como no sucedió jamás en la historia– efectos más allá en el tiempo y en el espacio. Para la teoría clásica, la acción humana era buena o mala por los efectos instantáneos –vector tiempo– en el hoy y en la realidad, donde la acción se desarrollaba –vector espacio. Jonas dice que el desafío que provoca la Modernidad es que nos enfrenta con acciones que pueden tener efectos en espacios y tiempos futuros, remotos. Así, el hombre debe limitar sus actos de hoy, para evitar efectos futuros no deseados. Tomando como base el imperativo categórico kantiano, Jonas da su propia versión: "[…] obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la tierra"[61].

Dice Jonas que una ética orientada hacia el futuro no significa idear una ética para que la practiquen los hombres futuros (si es que dejamos que los haya). Al contrario, es una ética que debe regir precisamente para los hombres de hoy; es una ética actual que se cuida del futuro, que pretende proteger a nuestros descendientes de las consecuencias de nuestras acciones presentes. Jonas se acerca a las nociones ecocéntricas, pues según su tesis, ya "no es un sinsentido preguntarse si el estado de la naturaleza extrahumana –la biósfera en su conjunto y en sus partes, que se encuentra ahora sometida a nuestro poder– se ha convertido precisamente por ello en un bien encomendado a nuestra tutela y puede plantearnos algo así como una exigencia moral, no solo en razón de nosotros, sino también en razón de ella y por su *derecho propio*" (el destacado nos pertenece). Esto

[60] Schweitzer, Albert, *Kultur und ethik,* Múnich, 1960, capítulos 21 y 22.
[61] Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad,* Barcelona, Herder Editorial SL, 1995, p. 40.

implica que habría de buscarse no solo el bien humano, sino también el bien de las cosas extrahumanas, esto es, ampliar el reconocimiento de "fines en sí mismos" más allá de la esfera humana e incorporar al concepto de bien humano el cuidado de ellos. Dice Jonas que, "a excepción de la religión, ninguna ética anterior nos ha preparado para tal papel de fiduciarios; y menos aún nos ha preparado para ello la visión científica hoy dominante de la *naturaleza*"[62].

8. Conclusiones.

Del recorrido histórico y ético-filosófico lucen los primeros trazos y explicaciones de las posturas normativas que hoy vemos ante la naturaleza.

Hemos asistido, en las ciencias clásicas –recursos naturales, derecho de la energía, minero, de aguas, agrario, civil, comercial–, a una visión moderna y cartesiana de la naturaleza, con el hombre como *dominus*, padre y propietario y un sinnúmero de reglas que derivan de ello. Así la concesión legal minera solo encuentra límite en las reglas de policía en protección de la seguridad de la población o trabajadores, el derecho de aguas se ocupa de los sistemas de explotación (títulos administrativos) para el goce de aguas de dominio público. Y así podríamos seguir la enumeración.

Tenemos normativas más acá en el tiempo que reconocen los enormes inconvenientes del planeta, pero en una visión antropocéntrica, ven que de éstos lo que sucederá es la aniquilación de la vida *humana* y, por lo tanto, se decide proteger el entorno, pero en sus condiciones para sostener nuestra especie. Este es, por ejemplo, el ambiente que protege nuestro Artículo 41 CN cuando habla de desarrollo humano para luego calificarlo de sostenible, lo que lo acerca al modelo Jonas (que no deja de ser una reversión del utilitarismo de Hume, pues apunta a una mayor puesta en mejores condiciones a mayor cantidad de población, aunque ya no limitada ni en el espacio ni en el tiempo clásicos, sino extendidos sobre todo a generaciones venideras).

También tenemos versiones más cercanas a Leopold en constituciones americanas recientemente reformadas, como la boliviana (2009) o la ecuatoriana (2008), que consagran los derechos de la tierra desde diversas normas.

Como vemos, el presente trabajo no pretende tomar posición sobre ninguna de las posturas porque no es su objetivo. Alegar en cuanto a una u otra posición habría sido un error porque ese punto debe merecer un trabajo más profundo, sobre todo considerando que en diferentes países se han decidido diferentes modalidades normativas, lo que no deja de facilitar una comprensión positivista de estos aspectos, forjada sobre esta suerte de relativismo moral, en que cada sociedad puede reflejar diferentes modos de moral y ética, en diferentes contenidos normativos, sin ser ninguna de ellas "la moral absoluta" sino la que democráticamente decida adoptar esa sociedad en ese contexto y tiempo particular.

[62] Ídem, p. 35.

Pero si de algo nos hemos percatado en estos años es de que por más que estemos en la postura que estemos, los contenidos normativos vigentes son todos idóneos para lograr una mejora en las condiciones del planeta, así que, como gritó en su momento Norberto Bobbio, *no nos preguntemos sobre el origen moral de los derechos humanos y pongamos nuestra atención sobre su efectividad.* En este sentido, evitemos debates sobre la idoneidad de nuestro Artículo 41 CN porque es antropocéntrico o geocéntrico. Es una norma que así puede resultar de enorme utilidad para la protección del ambiente.

Esto persuadido de que si aquí estuviera Mariana, nos diría: "¡Acaso pensabas sentarte a ver la lluvia, de meteoritos, desde tu cama! ¡*Movilizate y hacé efectivo los contenidos vigentes! El monolítico 41 ya es mucho y suficiente. ¡Hay que hacerlo realidad!*"

¡Adiós, querida amiga!

Bibliografía.

-Bentham, Jeremy, *Los principios de la moral y la legislación*, Buenos Aires, Editorial Claridad, 2008.

-Brailovsky, Antonio Elio, *Historia ecológica de Iberoamérica (de los Mayas al Quijote),* Buenos Aires, Ediciones Le Mond Diplomatique, El Dipló, Kaicron/Capital Intelectual, 2006.

-Castro Merrifield, Franciso, *Habitar la época técnica, Heidegger y su recepción contemporánea,* México DF, Plaza y Valdes S.A. de C.V., 2008.

-Descartes, René, *Discurso del método: meditaciones metafísicas*, 1ª edición, Buenos Aires, Cooperativa Punto de Encuentro, 2009.

-Eco, Humberto, "Rápida utopía", en *Textos para pensar,* Buenos Aires, Editorial Perfil, 1988.

-Eco, Humberto, *Arte y belleza en la estética medieval*, Buenos Aires, Debolsillo, 2012.

-Gómez Heras, José, "El problema de una ética del medio ambiente", en *Ética del medio ambiente,* Gómez Heras, José (Coordinación), Madrid, Editorial Tecnos, 1997.

-Habermas, Jürgen, "La modernidad, un proyecto incompleto", en *La posmodernidad*, Barcelona, España, Edición a cargo de Foster Hal, Kairós Editorial, 2008.

-Heidegger, Martin, "La constitución onto-teológica de la metafísica", en *Identidad y diferencia,* Barcelona, Anthropos, 1990, Trad. Helena Cortés y Arturo Leyte,

-Heidegger, Martin, *Introducción a la filosofía,* Madrid, Cátedra, 2001.

-Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W., *Dialéctica de la ilustración*, Edición original Suhrkamp Verlag, Fránkfurt am Main, 1981, edición española de bolsillo Ediciones Akal S.A. 2007, Madrid, España.

-Hume, David, *A treatrise on human nautre*, 1. III, p. 1, sec. 1).

-Jaquenod de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991.

-Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad,* Barcelona, Herder Editorial SL, 1995.

-Jonas, Hans; Fernández Retenaga, Javier María, *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. (Traducido por Javier María Fernández Retenaga, Andrés Sánchez Pascual), Volumen 4 de *Curso fundamental de filosofía*, Barcelona, Editor Herder, 1995.

-Kant, Immanuel*, Metafísica de las costumbres,* Trad. de Cortina A. Conill J., Madrid, Editorial Tecnos, 1989, Doctrina ética elemental.

-Margulis, Lynn y Sagan, Dorión, *Microcosmos: cuatro mil millones de años de evolución desde nuestros ancestros microbianos,* 1ª edición, Buenos Aires, Tusquets.

- Meadows, Donella H., *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Volumen 116 de Colección popular, Traducido por María Soledad Loaeza de Graue, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1982.

-Mondolfo, Rodolfo, *El pensamiento antiguo,* Buenos Aires, Editorial Losada, 2004.

-Mondolfo, Rodolfo, *Figuras e ideas de la filosofía del Renacimiento*, Buenos Aires, Editorial Losada, 2004, p. 11.

-Odum, Egene P.; Warret, Gary W., *Fundamentos de ecología,* 5ª edición, México, Thomson, 2006.

-Riechmann, Jorge, "Introducción: Aldo Leopold. Los orígenes del ecologismo estadounidense y la ética de la tierra", en Leopold, Aldo, *Una ética de la tierra*, 2ª edición, Madrid, Editorial Los libros de la Catarata, 2005.

-Sábato, Ernesto, *Uno y el Universo*, Buenos Aires, Seix Barral, 1945.

-Schweitzer, Albert, *Kultur und ethik,* Múnich, 1960.

-Thoreau, Henry David, "Caminar", en *Desobediencia civil y otros textos*, La Plata, Terramar Ediciones, 2009, p. 127.

-Voltaire, "Lettres philosophiques", XII, en *Oeuvres complètes*, Paris, Garnier, 1879, Vol. XXII.

-Von Wright, Georg, "Ciencia y razón", extractos de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía de 1987 (Córdoba, Argentina) por el filósofo finlandés, Georg Henrik von Wright (1916-2003). Estas ideas están desarrolladas en el libro *Ciencia y razón. Una tentativa de orientación*, Universidad de Valparaíso, 1995.

-Wiggershaus, Rolf, *Escuela de Fráncfort*, 1ª edición, 1986, Carl Hanser Verlag, Múnich, Viena, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.

-Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La pachamama y el humano*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Ediciones Colihue, 2012.

La sostenibilidad social y la gestión gubernamental

Pablo Á. Gutiérrez Colantuono[*]

Sumario: 1. Presentación del tema. 2. Marcos normativos y sociológicos. 3. De la participación ciudadana. 4. De las Administraciones públicas, la gestión y el derecho a la buena marcha de los asuntos públicos. 5. Reflexiones finales.

Palabras… y silencios.

Nos conocimos con Mariana en nuestra época universitaria. Sabíamos entonces que el derecho público nos atraparía, y que sería el espacio dentro del cual estarían contenidas nuestras inquietudes individuales, sociales, institucionales y científicas. Jorge Salomoni generosamente nos permitió "entrar" a dicho espacio. Llegamos así a la AADA, desde donde Mariana concretó sus ideas, sus logros, sus múltiples relaciones. Ella solía decir en cuanta oportunidad tuviese que la AADA era su casa, desde donde podía libremente construir las discusiones en los temas que la preocupaban y ocupaban. La AADA le reconoció a tiempo dicha pertenencia y dedicación, la designó coordinadora del Departamento Ambiental. Y ella siguió, al igual que antes, trabajando, gestando proyectos, convocando a todas las personas interesadas en el área temática ambiental. Se propuso disfrutar de la vida, del encuentro, de las discusiones técnicas y políticas con el fin de recrear espacios de diálogos abiertos y constructivos. Junto a ella tantos otros intentamos aportar, en el espacio que elegimos, maneras de mejorar la vinculación "con el otro" desde "el otro", para que una sociedad mejor decante en una institucionalidad mayor en nuestro país. A veces lo logramos, otras tantas no. Algo tenemos por cierto hasta aquí, no hemos abandonado nuestros sueños construidos en aquellas discusiones universitarias, base de nuestra amistad. Mariana atravesó esta vida guiada por una intensidad vital notable, gestaba multiplicidad de proyectos, construía puentes de diálogos por doquier, empleaba útilmente el tiempo explicando la trascendencia que desde la gestión estatal y privada posee el valor ambiental para nosotros y, especialmente, de cara a las futuras generaciones. En diciembre nos vimos por última vez;

[*] www.gutierrezcolantuono.com.ar.

me fui de nuestro encuentro en silencio y soledad, envuelto por esa sensación de no lugar y no tiempo que parecen brindar las grandes urbes globalizadas como Buenos Aires, con la certeza de que seguiríamos luchando por nuestras convicciones, aquí, allá y más allá, siempre en los mismos espacios… Hasta pronto, amiga mía.

1. Presentación del tema.

El antropólogo, Marc Augé, en su libro *El antropólogo y el mundo global*, afirma que la lucha contra la pobreza es la condición de todo desarrollo verdadero. Sitúa allí el verdadero fin del desarrollo y advierte sobre la necesidad de colocar término al desarrollo concebido como producción de riquezas sin ánimo de reparto. Nos explica que por el momento el abismo entre las clases poseedoras, la de los consumidores y la de los excluidos, no cesa de ensancharse. Para afirmar que el motor del sistema del llamado desarrollo no respeta al individuo al acrecentar tal brecha y tampoco respeta a la naturaleza al contaminarla, encontrando allí la conexión a su criterio entre la exigencia antropológica y la preocupación ambiental[1].

Notables afirmaciones logradas con un poder de síntesis propio de quienes nos marcan sabiamente desde la intelectualidad los caminos a seguir, y aquellos otros que indefectiblemente debemos desandar.

Desde el derecho compartimos tal preocupación, la ciencia jurídica en cada una de sus ramas intenta cooperar en brindar las herramientas que provean a la realización de los distintos valores superiores que hacen a la dignidad de las personas, entre ellos el ambiental. Es necesario desde allí incorporar a la discusión que nos debamos dar la perspectiva social, para buscar los mecanismos que nos permitan construir la sostenibilidad social de las personas y no tan solo posar la mirada en su dimensión individual. Por eso nos parece interesante la vinculación que realiza Augé entre antropología y ambiente, ya que es una muestra más de que en el fondo las ciencias deben proveer al desarrollo integral de las personas en donde el desarrollo de la humanidad toda sea la meta por perseguir.

2. Marcos normativos y sociológicos.

Los textos constitucionales, los tratados internacionales, los principios generales del derecho nos permiten encontrar los puntos de anclaje de la cuestión de la sostenibilidad social del individuo, de cuya validez sociológica parcialmente pueda acaso aproximarnos el estudio de la jurisprudencia de los tribunales que aplican dichas normas y principios.

[1] Sostiene finalmente que "para cambiar de motor, para salvar al planeta y a la sociedad, se necesita una voluntad y una lucidez que solo la educación puede ayudar a desarrollar. El desarrollo de la educación apela a energías no contaminantes: las del espíritu y el conocimiento. La educación y el desarrollo del conocimiento son un arma eficaz para manejar todos los aspectos del crecimiento, repensar nuestra relación con la naturaleza y corregir lo arbitrario de las culturas", Augé, Marc, *El antropólogo y el mundo global*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014.

Es interesante ver cómo desde la interacción de los sistemas internos e internacionales se confluye en la construcción de unos principios comunes, por ejemplo en la materia ambiental, brindando así mayor fuerza aún a aquellos derechos explícitamente contemplados en las normas domésticas.

En este punto, la jurisprudencia de la justicia europea de los derechos humanos nos ha parecido siempre interesante no tanto por los estándares de protección en concreto en la materia, sino antes bien por cómo ha sido gestada la protección en sí misma.

La protección al ambiente ha surgido en la Europa de los derechos humanos a partir de la interpretación cruzada de los derechos ante la ausencia expresa en su tratado y distintos protocolos de referencias al tema. Así de la concurrencia en un mismo escenario de dos derechos el intérprete se permite iluminar uno nuevo en la intersección de los mismos.

En el sistema americano de derechos humanos, en especial desde el PSJCR, dicha técnica ha sido empleada pero en el principio evolutivo de los derechos humanos. Este importa que el objetivo del intérprete del PSJCR deba ser el de ampliar su espectro de protección. Es el criterio que en definitiva se desprende de una lectura armónica de los Artículos 1º, 2º y 29 de la Convención Americana. Es por ello que todo articulado del PSJCR debe ser aprehendido de manera amplia, lo cual demanda que la interpretación se apoye tanto en el texto literal de la norma como en su espíritu, tomando especialmente en cuenta la prohibición –establecida en el Artículo 29, c) de la Convención– de considerar alguna disposición del tratado como exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

Volviendo a la Europa de los derechos humanos, allí se ha construido fundamentalmente desde la perspectiva del Artículo 8º del Convenio que prevé el derecho al respeto a la vida privada y familiar la protección medioambiental en ausencia de una previsión expresa.

El TEDH[2] ha expresado: "En el asunto 'López Ostra c/ España' (9 de diciembre de 1994, § 51, serie A Nº 303C), que trata sobre la contaminación acústica y los olores de una planta de depuración, el Tribunal consideró que 'los ataques graves contra el medio ambiente [pueden] afectar el bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio perjudicando su vida privada y familiar, sin por eso poner en grave peligro la salud de la interesada'. En el asunto 'Guerra y otros c/ Italia' (19 de febrero de 1998, § 57, Repertorio de Sentencias y Decisiones 1998), el Tribunal concluyó que 'la incidencia directa de las emisiones de sustancias nocivas sobre el derecho de las demandantes al respeto de su vida privada y familiar permitía concluir que era aplicable el Artículo 8º' (párrafo 60). En el asunto 'Surugiu c/ Rumania' (Nº 48995/99, 20 de abril de 2004), relativo a diversos actos (la entrada de extraños al patio de la casa del demandante y el vertido por parte de estas personas de varias carretas de estiércol delante de la puerta y bajo las ventanas de la casa), el Tribunal estimó que tales actos constituían repetidas injerencias en el ejercicio por el demandante de su derecho al respeto de su domicilio y concluyó que era aplicable el Artículo 8º del Convenio".

[2] TEDH, asunto "Martínez Martínez c/ España" (Demanda Nº 21532/08), 18-10-2011.

"41. Cuando una persona padece directa y gravemente el ruido u otras formas de contaminación, puede plantearse la cuestión desde la perspectiva del Artículo 8º. Así, en el asunto 'Powell y Rayner c/ Reino Unido' (sentencia del 21 de febrero de 1990, serie A Nº 172, p. 18, § 40), en el que los demandantes se quejaban de perjuicios acústicos generados por los vuelos de aviones durante el día, el Tribunal consideró que el Artículo 8º era relevante porque 'el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow había disminuido la calidad de la vida privada y el disfrute del hogar de los demandantes'. En el asunto 'Moreno Gómez', precitado, que tenía relación con un problema de contaminación acústica, el Tribunal consideró de nuevo que los perjuicios denunciados incidían tanto en la vida privada como en el domicilio de la demandante".

"42. El Artículo 8º puede pues aplicarse en los asuntos medioambientales en los que la contaminación esté directamente causada por el Estado o en los que la responsabilidad de este último proceda de la ausencia de una reglamentación adecuada de la actividad del sector privado. Si el Artículo 8º tiene esencialmente por objeto proteger al individuo contra injerencias arbitrarias de los poderes públicos, no se limita a obligar al Estado a abstenerse de tales injerencias: a este compromiso, más bien negativo, pueden añadirse obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar (sentencia 'Airey c/ Irlanda', del 9 de octubre de 1979, § 32, serie A Nº 32). Tanto si el asunto se enfoca en la perspectiva de una obligación positiva a cargo del Estado que consistiría en adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos que para los demandantes derivan del párrafo 1 del Artículo 8º, como si se trata de una injerencia de una autoridad pública a justificar desde la perspectiva del párrafo 2, los principios aplicables son bastante próximos ('Oluić c/ Croacia', Nº 61260/08, § 46, 20 de mayo de 2010)".

"43. En ambos casos, hay que tomar en consideración el justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y los de la sociedad en su conjunto. Además, incluso para las obligaciones positivas que resultan del párrafo 1, los objetivos enumerados en el párrafo 2 pueden ser relevantes en la búsqueda del equilibrio perseguido ('Hatton y otros', precitada, § 98)".

También ha explicado en el caso "Depalle c/ Francia"[3]: "[…] el Tribunal recuerda que la protección medioambiental, de creciente importancia para la sociedad de hoy [véase 'Fredin c/ Suecia' (Nº 1), del 18 de febrero de 1991, § 48, serie A Nº 192], se ha convertido en un valor cuya defensa suscita un interés constante en la opinión pública, y por lo tanto, en los poderes públicos. El Tribunal lo ha destacado en varias ocasiones en relación con la protección de la naturaleza y de los bosques (véase 'Turgut y otros', citada anteriormente, el § 90; 'Köktepe', antes citada, § 87; y 'Ṣatir' ya referida, § 33). La protección de las zonas costeras y, particularmente de las playas, 'un área pública abierta a todos', es otro ejemplo (véase 'N.A. y otros', citada anteriormente, § 40) que requiere un plan político apropiado para la gestión territorial".

[3] Demanda Nº 34044/02, 29-3-2003, Gran Sala.

"El Tribunal, por otra parte, a menudo ha recordado que las políticas de gestión territorial y de protección del medio ambiente, en las que el interés general de la comunidad ocupa un lugar preeminente, confieren al Estado un margen de apreciación mayor que cuando están en juego los derechos exclusivamente civiles [véase, *mutatis mutandis,* 'Gorraiz Lizarraga y otros c/ España', Nº 62543/00, § 70, ECHR 2004-III; 'Alatulkkila y otros c/ Finlandia', Nº 33538/96, § 67, del 28 de julio de 2005; 'Valico S.R.L. c/ Italia' (diciembre), Nº 70074/01, - 2006 del ECHR III; y 'Lars y Astrid Fägerskiöld c/ Suecia' (diciembre), Nº 37664 del 4 y 26 de febrero de 2008]".

En el caso "Martínez Martínez y Pino Manzano c/ España"[4], ha especificado los alcances de la protección ambiental desde lo individual y no desde la mirada colectiva abstracta: "40. El Artículo 8º del Convenio protege el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. El domicilio es normalmente el lugar, el espacio físico determinado, donde se desarrolla la vida privada y familiar. El individuo tiene derecho al respeto de su domicilio, no solamente concebido como el derecho a un simple espacio físico, sino también como al del disfrute, en paz, de dicho espacio. Las vulneraciones del derecho al respeto del domicilio no contemplan solamente las materiales o corporales, tales como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también las inmateriales o incorpóreas, tales como los ruidos, las emisiones, los olores y otras interferencias. Si las vulneraciones son graves, pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque le impiden gozar de su domicilio ('Moreno Gómez', antes citado, § 53)".

"41. En el caso 'López Ostra' (antes citado, § 51), que trataba del ruido y los olores emitidos por una planta depuradora, el Tribunal consideró que 'unas graves agresiones al medio ambiente [podían] afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio y perjudicar su vida privada y familiar aunque sin poner, por ello, la salud del interesado en grave peligro'. En el caso 'Guerra y otros c/ Italia', el Tribunal concluyó que 'la incidencia directa de las emisiones de sustancias nocivas sobre el derecho de las demandantes al respeto de su vida privada y familiar [permitía] concluir la aplicabilidad del Artículo 8º' (19 de febrero de 1998, § 60, Recopilación de jurisprudencia y decisiones 1998-I). En el caso 'Powell y Rayner c/ el Reino Unido', en el cual los demandantes se quejaban de sufrir contaminación acústica generada por los vuelos de aeronaves durante el día, el Tribunal consideró que el Artículo 8º entraba en juego ya que 'el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow había mermado la calidad de la vida privada y el encanto del hogar de los demandantes' (21 de febrero 1990, § 40, serie A Nº 172)".

"42. No obstante, el elemento crucial que permite determinar si en las circunstancias de un caso las agresiones al medio ambiente han implicado violación de alguno de los derechos amparados por el apartado 1 del Artículo 8º, es la existencia de un efecto dañino para la esfera privada o familiar de una persona, y no simplemente la degradación general

[4] Demanda Nº 61654/08, 3-7-2012.

del medio ambiente. Ni el Artículo 8º, ni ninguna otra disposición del Convenio garantizan específicamente una protección general del medio ambiente como tal; otros instrumentos internacionales y legislaciones internas se adaptan mejor cuando se trata de manejar este aspecto particular ['Kyrtatos c/ Grecia', Nº 41666/98, § 52, TEDH 2003-VI (extractos)]. Por otra parte, el Artículo 8º puede encontrar su aplicación tanto si la contaminación es causada directamente por el Estado como si la responsabilidad de éste último deriva de la falta de una reglamentación adecuada de la actividad del sector privado. Si el Artículo 8º tiene esencialmente por objeto el prevenir a toda persona contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos, no puede contentarse en constreñir al Estado de abstenerse de tales injerencias: a este compromiso más bien negativo pueden añadirse obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar ('Airey c/ Irlanda', 9 de octubre de 1979, § 32, serie A Nº 32). Que se aborde el caso desde el punto de vista de una obligación positiva a cargo del Estado, que consistiría en adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos que los demandantes puedan hallar en el apartado 1 del Artículo 8º, o desde el de una injerencia de una autoridad pública que se deba justificar en el enfoque del apartado 2, los principios aplicables son bastante próximos ('Oluić c/ Croacia', Nº 61260/08, § 46, 20 de mayo de 2010)".

"43. En ambos casos, hay que tener en cuenta el justo equilibrio a manejar entre los intereses enfrentados del individuo y de la sociedad en su conjunto. Además incluso para las obligaciones positivas resultantes del apartado 1, los objetivos enumerados en el apartado 2 pueden desempeñar un determinado papel en la búsqueda del equilibrio deseado ('Hatton y otros c/ el Reino Unido' [GC], Nº 36022/97, § 98, TEDH 2003-VIII)".

En el sistema interamericano, resulta interesante releer siempre algunas afirmaciones efectuadas por la Corte IDH sobre el tema ya que si bien su articulado expresamente no prevé la protección ambiental, sí lo hace desde la interpretación evolutiva y, ya luego, expresamente mediante el Protocolo Facultativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comúnmente llamado Protocolo de San Salvador, tal como hemos sostenido en otras oportunidades[5].

La Corte IDH inserta al medio ambiente sano como un componente más del *corpus juris* internacional que se desprende del Artículo 4º de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el Artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el Artículo 26 de la misma, y de los Artículos 10 (derecho a la salud); 11 (derecho a un medio ambiente sano); 12 (derecho a la alimentación); 13 (derecho a la educación) y 14 (derecho a los beneficios de la cultura) del Protocolo de San Salvador[6].

[5] Gutiérrez Colantuono, Pablo Á., "La tutela del medio ambiente desde los tratados de derechos humanos", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 371:11, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2010.

[6] Ello sin perjuicio de las distintas implicancias que cada instrumento internacional representa desde la perspectiva del derecho del ciudadano a presentar una petición. La Corte IDH, en el caso "González y Otras ('Campo Algodonero') c/ México", 16-11-2009 ha sido clara: "[…] En el sistema interamericano existen tratados que no establecen como mecanismo de protección ninguna referencia al trámite de peticiones indi-

Desde tal perspectiva reconoce a nuestro criterio la vinculación del derecho a una vida digna con la debida protección de las condiciones ambientales aptas para el desarrollo de tal derecho fundante del sistema todo.

No solo lo hace desde el principio evolutivo de los derechos humanos sino también a partir de que considera que el SIDH permite interpretar extensivamente sus textos desde las normas y principios contenidos en otros tratados de derechos humanos. Ello se ve claramente reflejado en diversos casos en donde se ha establecido básicamente la relación que existe entre la población indígena, su derecho colectivo a la propiedad[7] y el respeto por la cosmovisión que de ella se posee.

En tal sentido la Corte IDH ha afirmado[8]: "[…] 346. El Tribunal recuerda que en el contexto del derecho de propiedad de miembros de los pueblos indígenas, el Artículo 21 de la Convención protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes, guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Debido precisamente a esa conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia".

---

viduales, tratados que permiten trámite de peticiones, pero la restringen para ciertos derechos y tratados que permiten trámite de peticiones en términos generales. 46. En el primer supuesto se encuentra la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante la 'CIETFDPD'), cuyo Artículo VI establece que un Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad 'será el foro para examinar el progreso registrado' en la aplicación de la Convención. En este tratado no se hace mención al trámite de peticiones individuales que denuncien la violación de dicha Convención. 47. Un segundo supuesto se encuentra en tratados que otorgan competencia para el trámite de peticiones pero las restringen *ratione materiae* a ciertos derechos. Así, por ejemplo, el Artículo 19.6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 'Protocolo de San Salvador', permite la presentación de denuncias solo respecto al derecho a la educación y los derechos sindicales. 48. En el tercer supuesto se encuentran la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante la 'CIPST'), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante 'CIDFP') y la Convención Belém do Pará. Estos tratados contienen normas de jurisdicción diferentes a las de la Convención Americana".

[7] Es bueno recordar la regla general que ha aplicado la Corte IDH para describir aquello que implica el término propiedad: "Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Asimismo, la Corte ha protegido a través del Artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas. Resulta necesario reiterar que el derecho a la propiedad no es absoluto y, en ese sentido, puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando éstas se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en dicho Artículo 21". Corte IDH, caso "Acevedo Buendía y Otros ('Cesantes y Jubilados de la Contraloría') c/ Perú", 1-7-2009.

[8] Corte IDH, caso de "Las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) c/ Colombia", 20-11-2013.

Para complementar diciendo: "354. La conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, está protegida por el Artículo 21 de la Convención. Ello, para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados. La falta de acceso a los territorios puede impedir a las comunidades indígenas usar y disfrutar de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia, mediante sus actividades tradicionales, acceder a los sistemas tradicionales de salud y otras funciones socioculturales. Eso puede exponerlos a condiciones de vida precarias o infrahumanas, a mayor vulnerabilidad ante enfermedades y epidemias, así como someterlos a situaciones de desprotección extrema".

3. De la participación ciudadana.

La temática ambiental nos conduce necesariamente a la problemática de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la posible incidencia con el fin no tan solo de participar sino también de impactar en el comportamiento de las Administraciones públicas exigiendo resultados asertivos y efectivos dentro del mundo de la juridicidad.

Más aún, el cometido del ciudadano en estos temas al igual que entre otros tantos no se limita tan solo al ámbito de las Administraciones públicas, ya que diversos deberes que remiten a la sostenibilidad social de la persona son impuestos y exigidos tanto del Estado como de los propios ciudadanos.

Como lo hemos puesto de relieve hace tiempo, ya las Administraciones públicas han mutado de una tradición introvertida y oscura en su modalidad relacional, a la apertura y la alta receptividad a la incidencia ciudadana[9].

[9] Un tema que hoy tiene altos niveles de tensiones en nuestra Latinoamérica parece ser la consulta previa a los pueblos originarios a raíz del Convenio de la OIT Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Se discute, por ejemplo, en Argentina, el alcance en términos de fuentes del sistema constitucional argentino de tal convenio así como el carácter obligatorio o no de tal requerimiento. Surgen entonces interrogantes respecto a tal consulta: ¿Es obligatoriamente previa? ¿Es determinante la opinión allí vertida para la toma de decisión? ¿Cómo se estructura un sistema indígena realmente representativo de todos los miembros de las diversas comunidades al tiempo de efectuar la consulta? Son algunas de entre tantas otras preguntas que parecen desprenderse. La Corte IDH en los últimos tiempos ha dedicado especial atención a la problemática aborigen en nuestra Latinoamérica ante situaciones de vulnerabilidad en que se encontraba dicha población. Es muy rica y bien variada la jurisprudencia sentada sobre el tema por la Corte IDH, que bien vale la pena recomendar su lectura ya que desde allí se pueden extraer las reglas que rigen en la materia. Ver entre otros casos de la Corte IDH: "Comunidad Indígena Xákmok Kásek c/ Paraguay", 24-8-2010 y "Chitay Nech y otros c/ Guatemala", 25-5-2010.

En este sentido hemos destacado[10] la importancia que tiene desde nuestra perspectiva la participación ciudadana en sentido amplio desde el nuevo constitucionalismo. Esta impacta seriamente en el diseño de las políticas públicas, en la formulación orgánica del poder de las competencias estatales. La misma trasciende a los escenarios estatales para proyectarse en la debida fiscalización de aquellas actividades privadas que por su relevancia adquieren una dimensión social o pública.

En este contexto el acceso a la información pública desde la perspectiva de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– importa que las personas que se encuentran en la jurisdicción de un Estado puedan ejercer el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal de verse ante la posibilidad efectiva de cuestionar, indagar y considerar si se está brindando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Cabe recordar que en el caso "Claude Reyes"[11] la Corte IDH explicó las pautas precisas de este derecho[12]: "[…] el Artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y a 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o de recibir una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. La información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea".

Derecho que por cierto también se encuentra en otros instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el derecho positivo a buscar y a recibir información.

[10] Gutiérrez Colantuono, P., "El control social", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 403:201, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2012. www.gutierrezcolantuono.com.ar.
[11] Corte IDH, caso "Claude Reyes y otros c/ Chile", 19-9-2006.
[12] Corte IDH, caso "Cabrera García y Montiel Flores c/ México", 26-11-2010 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

El derecho al acceso a la información pública, en la opinión de la Corte IDH[13]: "[…] no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley –en sentido formal y material– como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el Artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar 'el respeto a los derechos o a la reputación de los demás' o 'la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas'. Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información".

La Corte IDH, en su Opinión Consultiva Nº 5/85[14], al establecer que el Artículo 13 del PSJCR "[…] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]", permite concluir que quienes están bajo la protección del PSJCR tienen no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no solo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el Artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

El derecho de acceso a la información pública posee, como integrante de aquel otro de la libre expresión, una dimensión individual y una dimensión social: aquella requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno[15].

Es por ello que al hablar de este tema debemos necesariamente conectarlo con la problemática del control, ya que acceder a la información permite luego, entre otras actividades, desarrollar el control ciudadano de la gestión pública. Y este es un mandato de primer orden al ciudadano impuesto desde el constitucionalismo moderno.

[13] Corte IDH, caso "Gomes Lund y otros ('Guerrilha do Araguaia') c/ Brasil", 24-11-2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
[14] Corte IDH, Opinión Consultiva Nº 5/85, 13-11-1985.
[15] Corte IDH, caso "López Álvarez", 1-2-2006; caso "Palamara Iribarne", 22-11-2005; caso "Kimel c/ Argentina", 2-5-2008; caso "Fontevecchia y D'Amico c/ Argentina", 29-11-2011.

Claro que también se hace necesario aclarar que el control por estos tiempos asume una dimensión mayor a aquella de otros tiempos, ya que debe exhibir su ejercicio el impacto real de los modelos constitucionales, convencionales y sociales de derecho[16].

Como es sabido, parte del contexto en el cual hoy se pueden explicar las instituciones administrativas es dentro del constitucionalismo moderno encargado de discutir los alcances de la fuerte sujeción que de la actividad de los poderes del Estado se pregona a la Constitución. Estos son constitucionales antes que legales, tanto en términos de diseño de los mismos como de competencias. De tal forma los poderes deberían responder en su estructuración a un *patrón* constitucional determinado para que, posteriormente, la ley que los organiza responda a los estándares de un modelo de Estado que ha sido previamente determinado por el acuerdo social –contrato social consumado en los procesos constituyentes. En tal sentido, por ejemplo, sería imposible pensar, en un sistema constitucional de gobierno republicano, la existencia de una ley que consagre parcelas de irresponsabilidad estatal y/o de sus funcionarios –en términos civiles, penales y políticos–, ya que el deber de asumir las consecuencias por los actos de gobierno es consustancial a un sistema republicano de organizar ese gobierno. O también lo sería que un derecho consagrado en la Constitución carezca de protección efectiva alguna por ausencia de norma que regule la pertinente garantía de protección. En este caso, tanto el sistema constitucional mismo como la propia base antropológica sobre la cual se construye el moderno constitucionalismo –la persona y su dignidad[17]– no permiten en caso alguno la indefensión de un derecho constitucional con la excusa de la inexistencia de ley que regule un procedimiento efectivo –garantías– para la vigencia y contenido mismo de un derecho constitucional[18].

Volviendo al control y a la participación ciudadana, nosotros intentamos una formulación que tanto en su enunciación como en su contenido exhiba la dimensión integrada –orgánica y ciudadana– del control y sostenemos que es correcto calificarlo de *control social*. Ello así ya que creemos que esta es la nota más fuerte del moderno sistema constitucional. Las dimensiones individuales, pluriindividuales y colectivas[19] de las per-

[16] Siempre en nuestros trabajos intentamos reflejar en el derecho administrativo los paradigmas constitucionales propios de nuestros nuevos tiempos. Sobre el marco general posible del nuevo orden de discusión en temas constitucionales, nos permitimos sugerir la lectura de Lorenzetti, R., *Teoría de la decisión judicial*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2006.

[17] Tal como nos enseña el Profesor Bacellar Filho, R., AA VV, *Ordenamientos internacionales y ordenamientos administrativos nacionales,* Buenos Aires, Ad Hoc, 2006, pp. 34-35.

[18] En el derecho argentino se ha construido una regla consolidada en materia de derechos formulada por la CSJN con los siguientes alcances: "[…] Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (*Fallos*: 239:459; 241:291 y 315:1492)", CSJN, 24-2-2009, "Halabi, Ernesto c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ley Nº 25.873 – Decreto Nº 1.563/2004 s/ amparo Ley Nº 16.986".

[19] Sobre el tema se puede consultar Lorenzetti, R., *Justicia colectiva*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2010.

sonas se manifiestan en el escenario de la actividad estatal y no estatal de una sociedad determinada. Es la participación ciudadana en sentido amplio la que aparece como un emergente importante desde el nuevo constitucionalismo y que impacta seriamente en el diseño de las políticas públicas, de la formulación orgánica del poder, de las competencias estatales y que fiscaliza también aquellas actividades privadas que por su relevancia adquieren una dimensión social o pública.

Tal como se ha indicado[20], la participación ciudadana junto a un mayor control ciudadano constituyen uno de los cuatros principios sobre los cuales parece haber Latinoamérica logrado consensos básicos en los últimos tiempos.

Nuestras Administraciones deben diseñarse con la idea de lograr el fin tuitivo del mayor desarrollo equitativo de los ciudadanos en protección de la dignidad de las personas. No se trata tan solo de *administrar,* sino por el contrario de disponer todo el aparato estatal a la prosecución activa de políticas públicas que promuevan el progreso activo e igualitario de nuestras sociedades. Es el progreso social del bienestar de nuestra gente el que se encuentra en juego en cada competencia estatal que se diseña[21]. El ciudadano es un actor activo principalísimo en el escenario del poder: sus derechos y sus deberes se enderezan en exigir y promover una sociedad que en esencia sea igualitaria en términos reales de acceso a las condiciones mínimas que les son debidas a cada persona.

Las políticas públicas en materia ambiental y ya más general aquellas que tengan por finalidad la sostenibilidad social deben ser aplicación concreta de tales postulados, caso contrario pierden eficacia ya que no responden al anclaje constitucional mínimo necesario.

Es tal el cambio profundo que se proclama que en determinados asuntos se presenta como inviable adoptar decisiones estatales sin *previa intervención de los futuros afectados.* Se discute ya no la obligación de consultar previamente, sino antes bien la naturaleza vinculante o no de la opinión de la persona o grupo afectado. Y se imponen reglas procedimentales que impliquen una consulta sustancialmente verdadera y no meramente formal. Algo más aun podemos aventurar sobre el tema: no se participa tan solo para emitir opiniones y pareceres, sino con el claro objetivo de incidir en las políticas gubernamentales antes que estas se transformen en leyes, decisiones administrativas o también sentencias judiciales[22] .

[20] Así lo ha afirmado el Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y Subsecretario General de la ONU, Heraldo Muñoz; Pinto, A. y Flisfisch, A. (Coordinadores), *El estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI,* Argentina, Sudamericana, PNUD, 2011, p. 11.

[21] Con razón se ha sostenido: "[…] Transformar un Estado en un Estado Social no es tarea fácil […] este es el verdadero problema del derecho constitucional de nuestra época: descubrir cómo legalizar el Estado Social, cómo establecer e inaugurar nuevas técnicas e institutos procesales para garantizar los derechos sociales básicos, a fin de tornarlos efectivos", Zancaner Zockun, Carolina, *Da intervençao do Estado no domínio social,* Coleçao Temas de Direito Administrativo, Número 21, Malheiros Editores, 2009, p. 22.

[22] El caso de las sentencias judiciales tiene sus particularidades. En este último caso, la configuración de terceros ajenos a la contienda judicial toma en los últimos tiempos mayores niveles de figuración en los procesos judiciales, no solo los penales sino también en el resto de los procesos. La figuración de los *amigos del tribunal,*

Un déficit detectado en algunos ordenamientos internos es la ausencia de normas vinculadas al acceso a la información pública, marco que debería ser unificado en sus estándares mínimos en toda nuestra Latinoamérica con el fin de brindar un claro mensaje institucional: la transparencia es un valor que importa en serio y al que se someten las autoridades públicas. Aunque en nuestro entender no es posible sostener como único legitimado pasivo del derecho al acceso a la información pública al Estado. Quienes desarrollan actividades de interés público por la razón que fuere el título emitido a tal fin, deben también soportar la obligación de *abrir sus registros vinculados a los asuntos públicos.* Es el caso de los contratistas del Estado, los permisionarios y concesionarios de servicios públicos, los beneficiarios de medidas de fomento en general, entre otros. Tal herramienta es ya a esta altura del constitucionalismo moderno una precondición del ejercicio ciudadano de una pluralidad de derechos; su conexión con la mayor participación de los ciudadanos es tan evidente que puede llegar a operar junto a otras herramientas como válvulas de escape a las tensiones que se generan en tiempos de conflictividades sociales.

En tal contexto puede acaso inscribirse el desarrollo que ha tenido el concepto de la buena gobernanza, en tanto no solo se aspira a un gobierno democrático y constitucional sino también a que funcione correcta y eficazmente en niveles de satisfacción de los derechos individuales y las realizaciones colectivas y sociales de los ciudadanos. Se habla del buen gobierno impregnado de transparencia, controles y, fundamentalmente, de niveles mayores de equidad.

4. De las Administraciones públicas, la gestión y el derecho a la buena marcha de los asuntos públicos.

En la Europa comunitaria el derecho a la buena marcha de los asuntos públicos se ha incorporado formalmente en la idea de exigir efectivamente una *buena Administración*[23]. En nuestro sistema regional de los derechos humanos la tutela administrativa efectiva contiene, según así lo entendemos, al derecho de todo ciudadano de reclamar eficazmente *la buena marcha de los asuntos públicos.* Se trata del derecho que posee el ciudadano y la comunidad a exigir de sus Administraciones el tratamiento de los asuntos

---

la ampliación de la legitimación para estar en juicio, la estructuración de las sentencias tanto en lo metodológico como en lo enunciativo para que estas sean entendibles por la ciudadanía, son algunos de los instrumentos que llevan a una mayor democratización de un poder que en otras épocas era cerrado, indescifrable para la sociedad en general.

[23] Así lo ha admitido expresamente el Tribunal Supremo Español (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) en su sentencia de fecha 15-10-2010, al sostener: "[…] El deber de motivación de las Administraciones públicas se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LCEur 2000, 3480), proclamada por el Consejo de Niza del 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones".

en determinadas condiciones[24]. De no respetarse estas se infraccionaría el Artículo 8º del PSJCR, que recoge a la garantía de la tutela administrativa efectiva de entre otras garantías y derechos convencionales.

Sobre el tema[25], y hace tiempo ya, hemos dado respuesta afirmativa ante el interrogante de si el elenco de garantías judiciales previstas por dicho Artículo 8º del indicado instrumento internacional es de aplicación al ámbito de las Administraciones públicas[26]. También hemos indicado cómo se integran en tal artículo las nociones de tutela judicial y tutela administrativa, ambas efectivas. Participamos de la idea de que al menos el procedimiento sancionador debe desplegarse en determinados parámetros legales que le permitan presentarse como válidos[27]. Decimos *al menos* ya que ello se desprende de la jurisprudencia constante y evolutiva de la Corte IDH y porque creemos que la aplicación de tales garantías a toda la actividad administrativa es obligatoria en tanto ésta culmine con la determinación de un derecho u obligación al ciudadano[28].

Pero ese ha sido un primer paso en nuestra elaboración. Luego tal argumentación nos ha permitido inferir que el concepto de la tutela administrativa efectiva expresa también al de la buena marcha de los asuntos administrativos y que este es un derecho que se proyecta tanto en el plano individual como colectivo de los derechos de toda persona. El fundamento normativo lo constituye el propio Artículo 8º del PSJCR, entendido en la interpretación general y evolutiva de la protección progresiva de la dignidad del hombre, en sus diversos aspectos y alcances.

Nuestro razonamiento nos permite indicar a tal derecho como una herramienta fundamental en el desarrollo de toda la temática del control individual, colectivo y social de las Administraciones públicas. El elenco de garantías que componen el Artículo 8º del PSJCR nos brinda la herramienta administrativa y judicial que permite promover y pro-

[24] Entre ellas podemos destacar que la decisión administrativa debe ser producto de una autoridad independiente e imparcial, emitida en un plazo razonable, con la debida motivación que es exigida en términos de la Corte IDH.

[25] Rodríguez Arana-Muñoz se ha ocupado temprana y profundamente sobre el tema de la buena Administración y del buen gobierno; ver, por todos, su trabajo, *El buen gobierno y la buena Administración de instituciones públicas*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006.

[26] Gutiérrez Colantuono, P. (con la colaboración de Juan Justo), *Administración pública, juridicidad y derechos humanos*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2009.

[27] Se puede consultar sobre el tema Ivanega, Miriam M., "Procedimiento administrativo: Las dimensiones del principio de verdad material", *LL* 14-12-2010, p. 1.

[28] La tutela administrativa efectiva es una garantía aplicable al sistema interno argentino según así lo ha explicado la CSJN al sostener que ésta "supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia –a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes […] y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia –o decisión– fundada" (CSJN, "Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER – Decreto Nº 310/1998 s/ amparo Ley Nº 16.986", del 14-10-2004).

teger el derecho que posee todo ciudadano a obtener de sus gobernantes el despacho de los asuntos públicos con los parámetros de una buena Administración. Se permite así el control de los temas ordinarios de las Administraciones como aquellos otros que usualmente se encontraban atrapados por "preconceptos" que pretendían indicar "zonas" de falta de control o de imposible acceso por parte del ciudadano: las políticas públicas, su establecimiento, su diseño y contenido, la planificación estatal de las mismas, son aspectos que hoy bien pueden ser controlados efectivamente por el ciudadano a través de este derecho al buen funcionamiento de sus Administraciones públicas. Naturalmente la correcta prevención y gestión de las cuestiones ambientales ingresan dentro del objeto de tal derecho a la buena Administración.

Sin dudas es un derecho trascendental pero no solo en su faz individual del ciudadano, ya que sus efectos terminan impactando globalmente en una mayor y mejor calidad de nuestras Administraciones públicas. Es que tal derecho exhibe como contracara en las competencias públicas el deber de las Administraciones a organizarse con la idea de una Administración abierta, permeable a las opiniones de la ciudadanía en general y de acceso sencillo. Se abandona definitivamente la mirada oscura, hacia adentro de la organización administrativa, para ser ésta una extensión de los intereses ciudadanos en su versión social que no es más que el interés público o bien común de la sociedad. Es un instrumento eficaz que le permite a las Administraciones lograr políticas públicas y decisiones administrativas que sean emergentes de ciertos niveles de permeabilidad previa por parte de la ciudadanía sobre las mismas.

La tutela administrativa[29] y judicial, ambas efectivas, permiten indicar la obligación de adoptar en los sistemas internos, tanto en los ámbitos administrativos como judiciales, mecanismos procedimentales y procesales que brinden el recurso respectivo que proteja al derecho de acceder a la información pública. Teniendo en vistas que tal derecho permite un ejercicio efectivo del control social e individual de las Administraciones públicas y del debido proceso democrático en la toma de las decisiones, por parte de aquellos individuos, grupos o comunidades que resultarán particularmente afectados por una determinada medida. Caso contrario, el PSJCR permitirá en última instancia hacer efectiva la responsabilidad del Estado miembro por violación a sus deberes generales –Artículo 1.1 y 2 del PSJCR– y los específicos de acceso a la información pública –Artículo 13 del PSJCR– y a un recurso efectivo –Artículo 25 del PSJCR.

Si la buena gobernanza es un deber de los poderes alguien debe ser titular del derecho a tal deber y, finalmente, de una garantía que brinde efectividad y protección cierta al mismo. Así como no tiene sentido alguno hablar de derechos sin garantías que lo asistan, tampoco lo posee hablar de deberes sin el derecho a exigir el cumplimiento del mismo en los términos ciudadanía-Estado.

[29] La Corte IDH delineó el contenido de la garantía de la tutela administrativa efectiva en el caso "Baena, Ricardo y otros c/ Panamá", 2-2-2001.

Y en este contexto es que se incardina la tutela administrativa efectiva como garantía del derecho al buen gobierno[30]. Reforzada desde las previsiones domésticas estatales[31], esta se encuentra consolidada en el sistema regional de los derechos humanos en nuestra Latinoamérica por conducto del Artículo 8º del PSCR, tal como lo hemos explicado.

Todo ello es aplicable al tema ambiental y la gestión administrativa respecto de tal valor constitucional: es el ciudadano quien posee el derecho a exigir que las políticas públicas obedezcan los criterios de sostenibilidad social, económica, ambiental y cultural según parámetros constitucionales[32].

Ello como consecuencia de aceptar que cada Constitución pauta un modelo ideológico tanto de derechos y deberes como de distribución y asignación del poder –territorial y orgánico. Existe, en tal sentido, un ideario que es propuesto desde el propio texto y que debe necesariamente permeabilizar la vida ciudadana, en general, y las políticas públicas, en especial.

El derecho a la buena marcha de los asuntos públicos alberga la posibilidad cierta de controlar las decisiones administrativas para validarlas respecto de las políticas públicas que logren tales objetivos.

Permeabilizar la decisión administrativa de la opinión ciudadana es al menos un intento más por lograr legitimar en términos constitucionales la decisión de la autoridad. Se trata de buscar dinamismo al moderno constitucionalismo, en donde el ciudadano aparezca en el nivel de los poderes como el centro real de éstos y no tan solo como una figuración teórica o intermitente vinculada al acto eleccionario.

El problema, como nos imaginamos, es discutir en qué términos y con qué diseño institucional logramos mayores niveles de permeabilidad ciudadana en las decisiones administrativas. Y, en segundo término, discutir qué nivel de permeabilidad es exigido según sea el objeto sobre el cual recae la decisión administrativa.

Nos atrevemos a sostener que cuanto mayor sea la afectación de un derecho fundamental mayor será, pues, la obligación de trasladar efectiva y eficazmente la *opinión* del ciudadano en la decisión que se pretende adoptar. Esta parecería ser la fórmula del moderno constitucionalismo que nos *empuja* a concluir como regla general la exigencia de la opinión previa como condición para la futura toma de decisión.

[30] Sobre el tema debemos destacar en la construcción de este derecho a la "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública", aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013. Ello en cumplimiento del mandato emitido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.

[31] La Ley Nº 107-13 de la República Dominicana en su Artículo 4º prevé el derecho a la buena Administración que comprende, entre otros, el derecho a la tutela administrativa efectiva. Referencia legislativa brindada gentilmente por el profesor Olivo Rodríguez.

[32] Sobre el tema también se puede consultar a Bandeira de Mello, C., *Eficácia das normas constitucionalis e direitos sociais*, Brasil, Malheiros Editores, 2010.

Aquello que también aparece como novedoso en estos tiempos y fuertemente controversial es la coordinación de derechos en sus dimensiones individuales y sociales. Hoy no solo nos enfrentamos a la continua búsqueda de criterios de *asignación* de los mismos, sino también a parámetros que nos permitan determinar la prevalencia de la perspectiva social de los derechos sobre la dimensión individual, los niveles de afectación posible de estos últimos, y la finalidad que orienta tal afectación. Es parte de estructurar al Estado Constitucional Democrático y Social moderno en sus dimensiones individuales, colectivas y sociales de los derechos. Esta mirada social, indefectiblemente, genera deberes individuales, ya que el ciudadano afectado en el debilitamiento en la intensidad individual de su derecho en pos del valor social se enfrenta a la obligación de colaborar en ese bienestar general de la comunidad toda. Claro que ello en el respeto de determinados derechos fundamentales, con procedimientos normativos anteriores, luego de ser *oído* el afectado previo a la toma de decisión, la cual debe ser suficientemente motivada, razonable y producto de un plazo razonable.

Por su parte, hablar de contrataciones públicas sostenibles implicará cuestionar en la diagramación de las políticas públicas si ellas responden a los parámetros constitucionales actuales. Estas son consecuencias instrumentales de un constitucionalismo que, en la diversidad, busca eficazmente la felicidad de las personas en un espacio de libertad proponiendo efectivamente mayores niveles de igualdad. Se intenta buscar equilibrios que sostengan la igualdad de nuestros ciudadanos dentro de la preservación de la dignidad y libertad de cada uno de ellos. Las Administraciones pueden intervenir y deben hacerlo con el fin de lograr estos márgenes de equilibrio. La clásica mirada del control judicial de la actividad administrativa[33] está sometida también a una nueva formulación del mismo, donde los jueces están llamados a resolver los casos contencioso administrativos con la mirada constitucional y convencional del sistema jurídico que aplicarán para resolver la contienda. Hoy ya es regla entre nosotros, por ejemplo, que el control judicial no se detiene frente a los programas sociales en tanto estos pueden ser revisados en su razonabilidad en aquellos supuestos en que importan discriminaciones no permitidas[34]. Es clara, en nuestro criterio, la fuerza que contiene en los modernos textos constitucionales el mandato de igual protección en los mínimos esenciales de los derechos. Desatenderlo implica una discriminación no aceptada y, por ende, la ilegalidad del obrar estatal. El control judicial

[33] Hemos ensayado una mirada mayor del tema del control en nuestro artículo, "El control social", *op. cit*.
[34] La Corte Federal Argentina sentó algunos principios sobre el tema que bien pueden proyectar alguna teoría general sobre el control en materia de derechos sociales y el control de las Administraciones públicas. Allí se dijo: a. el derecho a la vivienda como derecho social se encuentra contenido en una norma constitucional cuya naturaleza es de operatividad derivada en tanto consagra obligaciones de hacer a cargo del Estado. b. los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. c. la razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad – "Recurso de hecho Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo", Buenos Aires, CSJN, 24-4-2012.

de razonabilidad es la herramienta con que cuenta el juez constitucional para verificar la adecuación en términos de constitucionalidad del obrar estatal a determinados parámetros objetivos en tal sentido. Y ello es sin perjuicio de reconocer y respetar las competencias de los otros poderes, tanto en diseñar, planificar como ejecutar las políticas públicas sociales, económicas y culturales.

Enfatizamos tantas veces como podemos que nuestras Administraciones tienen una oportunidad única por estos tiempos de utilizar justamente aquella caracterización de la función administrativa como dinámica, práctica, concreta y continua para prevenir conflictos y asegurar la vigencia y el disfrute de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Aquello primero que se debe internalizar en el diseño institucional es el procedimiento que permita a las Administraciones adaptarse a la nueva realidad. Y esta, en parte, viene dada por la vigencia de la tutela administrativa efectiva que las reconfigura en lo organizacional y funcional.

La gestión estatal hoy se encuentra fuertemente cruzada por varios principios, siendo a nuestro criterio el de efectividad quizás el de mayor importancia de cara a la efectiva posibilidad del ciudadano de exigir un determinado resultado en el actuar administrativo y que este obedezca a un previo mandato constitucional.

La transparencia como valor del Estado Constitucional Social y Democrático de una organización de gobierno no es un fin en sí mismo, sino la precondición necesaria, mas no suficiente, para que las Administraciones públicas puedan ser controladas en los modernos alcances del control ciudadano. Este último importa no tan solo el saber y conocer para revisar la adecuación de la actividad administrativa a la juridicidad, sino también: a. incidir en el armado de las políticas públicas y b. controlar la orientación correcta de la política pública, aun aquella de orden social y cultural.

5. Reflexiones finales.

Por ello quizás nosotros debamos pensar la cuestión ambiental desde la idea mayor de la sostenibilidad social de las personas.

La conexión de lo ambiental con el desarrollo social integral de las personas debe promover ante todo mayores márgenes de igualdad y no discriminación de nuestras sociedades.

Recordemos que este es un principio cardinal de los sistemas internos e internacionales sobre el cual descansa todo el entramado estatal, debiendo los gobiernos tratar las diferencias según parámetros objetivos y razonables, al tiempo que están obligados mediante las acciones positivas de injerencia estatal a igualar a aquellas personas que por distintas razones –sociales, físicas, etc.– se encuentran en situaciones de desventaja o de vulnerabilidad.

En este sentido, el TEDH[35] ha explicado: "[…] la discriminación consiste en tratar de diferente manera a las personas que están en una situación comparable, salvo que exista una justificación objetiva y razonable. La 'falta de justificación objetiva y razonable'

[35] Demanda Nº 17966/10, Sección Tercera, asunto "Manzanas, Martín c/ España", 3-4-2012.

significa que la distinción controvertida no persigue un 'objetivo legítimo' o que no hay 'una relación de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el objetivo perseguido' ('Alujer Fernández y Caballero García c/ España' (Dec), Nº 53072/99, CEDDH 2001-VI, 'D. H. y otros c/ la República Checa' [GC], Nº 57325/00, §§ 175 y 196, CEDDH 2007-IV, y la jurisprudencia allí citada).

40. Los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación para determinar si, y en qué medida, las diferencias entre unas situaciones y otras similares justifican distinciones de tratamiento (véanse, en particular, las sentencias 'Gaygusuz c/ Austria', 16 de septiembre de 1996, § 42, Repertorio de jurisprudencia y decisiones 1996-IV, y 'Thlimmenos', antes citadas, § 40). La amplitud de este margen varía según las circunstancias, los ámbitos y el contexto. Así, por ejemplo, el Artículo 14 no prohíbe a un Estado miembro tratar unos grupos de manera diferenciada para corregir 'desigualdades efectivas' entre ellos; de hecho, en algunas circunstancias, es la ausencia de un tratamiento diferenciado para corregir la desigualdad la que puede, en ausencia de una justificación objetiva y razonable, dar lugar a una violación de la disposición en cuestión ('Thlimmenos', § 44, 'Stec y otros c/ el Reino Unido' [GC], antes citada, § 51, y 'D. H. y otros', antes citada, § 175)".

Mientras tanto, en el SIDH se ha afirmado[36]: "[…] El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en varios instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens.* Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico".

En el caso "Furlan c/ Argentina"[37] –entre otros–, la Corte IDH ha remarcado la necesidad de reordenar el aparato estatal en cada uno de sus departamentos y distribución territorial del poder conforme la situación en que se ubica la persona o los derechos de esta al tiempo de requerir la protección estatal. El caso nos ha parecido ciertamente paradigmático permitiéndonos ilustrar aquello que intentamos afirmar aquí en lo vinculado a la sostenibilidad social de la actuación estatal: "En este sentido, la Corte Interamericana reitera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recuerda que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades

[36] Corte IDH, caso "Comunidad Indígena Xákmok Kásek c/ Paraguay", 24-8-2010.
[37] Corte IDH, "Furlan y Familiares c/ Argentina", 31-8-2012.

y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones anteriormente descritas sean desmanteladas. Por tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras".

Pensar en el desarrollo equitativo de nuestros pueblos presupone necesariamente analizar las herramientas del derecho desde la perspectiva del desarrollo social sostenible de las personas. En la parte que le toca al derecho, éste debe proveer herramientas posibles que permitan lograr tal objetivo mayor. La cuestión ambiental, su correcta gestión en materia de preservación y prevención con la finalidad de conservar y aumentar su valor en perspectiva de las generaciones venideras es el desafío que se debe asumir como sociedad y como gobierno. Es parte de aquella discusión mayor de encontrar las herramientas que nos permitan garantizar la sostenibilidad social de nuestras sociedades.

El desarrollo humano como mandato constitucional*

Marcelo A. López Alfonsín

Sumario: 1. A modo de introducción. 2. Derecho al ambiente, desarrollo sustentable, desarrollo humano y calidad de vida en la Constitución Argentina. 3. El desarrollo infraconstitucional del nuevo paradigma. 4. Colofón.

1. A modo de introducción.

El mundo contempla desde hace algunos años cómo las fuerzas poderosas e innovadoras de la tecnología se han convertido en el principal impacto que afecta a la sociedad toda, descubriendo que el concepto de desarrollo proporcionado por la ciencia económica adolece de una radical simplificación que se abstrae de la realidad, ignorando reiteradamente al hombre y a su medio.

El ambiente ha adquirido una especial relevancia como objeto de estudio para todas las ciencias sociales. Esta inquietud por la problemática ambiental se ha visto acrecentada por la enunciación de preocupaciones concretas sobre la necesidad de limitar el crecimiento de la población y la explotación desenfrenada de los recursos naturales, como fuera planteado desde la perspectiva económica por Ramón Tamames[1].

En sentido amplio, puede aseverarse que el ambiente es el entorno donde las personas desenvuelven su existencia, comprensivo no solo de la naturaleza sino también de las modificaciones que sobre ésta realiza el ser humano. Se entiende así por "ambiente" a la sistematización de diferentes valores, fenómenos y procesos tanto naturales como sociales que condicionan, en un determinado tiempo y espacio histórico, la vida y el desarrollo de organismos vivos, en una simbiosis integradora de relaciones de intercambio del hombre con los demás seres vivos, de los individuos entre sí, como también entre los diferentes recursos naturales renovables y no renovables.

* El presente trabajo tiene como antecedente una exposición del autor en sesión privada del día 5 de junio de 2012 del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

[1] Tamames, Ramón, *Ecología y desarrollo, la polémica sobre los límites al crecimiento*, Madrid, España, Alianza Editorial S.A., 1983.

Es decir que puede el ambiente puede ser definido como "aquél sistema global constituido por elementos naturales, artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones"[2].

Por su parte, las raíces del concepto de desarrollo humano pueden con frecuencia rastrearse hasta períodos anteriores de la historia humana y pueden hallarse en muchas culturas y religiones. Aristóteles escribió: "Evidentemente, la riqueza no es el bien que buscamos, porque simplemente se trata de algo útil, un medio para obtener algo más". Un curso de pensamiento semejante se reflejó en los escritos de los primeros fundadores de la economía cuantitativa (William Petty, Gregory King, Francois Quesnay) y en las obras de los pioneros de la economía política (Adam Smith, Robert Malthus, Karl Marx).

En este primer período, el concepto de desarrollo trataba al ingreso y su crecimiento como un medio y dirigía la atención a una preocupación auténtica por la gente, en forma individual y colectiva. La búsqueda del bienestar material no se había transformado todavía en la obsesión exclusiva. Recién en el siglo XX las ciencias sociales comenzaron a preocuparse cada vez más de la economía, y de la economía relacionada con la riqueza más bien que con las personas, de la economía más bien que de la sociedad, de la elevación al máximo del ingreso más bien que del aumento de las oportunidades del ser humano.

La concepción contemporánea dominante, de centrarse exclusivamente en variables como el producto nacional bruto *per capita* o la riqueza nacional, es una continuación del antiguo enfoque orientado a la opulencia. Y esta actitud mezquina de considerar a la humanidad como un instrumento de la producción corresponde a la reputación de la economía como "ciencia funesta".

El concepto de desarrollo humano podemos rastrearlo también en distintas concepciones religiosas. En el año 1967, la Iglesia Católica, preocupada por el desarrollo de los pueblos, se manifiesta en su Carta Encíclica *Populorum Progressio*, sosteniendo que todo programa concebido para aumentar la producción no tendría otra razón de ser que el servicio a la persona humana, reduciendo las desigualdades, las discriminaciones, eliminando la esclavitud, haciendo al hombre agente responsable de su progreso material, moral y espiritual. Decir desarrollo humano implicaría entonces una preocupación tanto por el progreso social como por el crecimiento económico. No resulta suficiente aumentar la riqueza para que sea repartida equitativamente ni promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable, pues economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre a quien debe servir. No se trata, pues, de renunciar al crecimiento económico sino de imprimirle una nueva dirección.

En esta infatigable búsqueda, las Naciones Unidas, siempre a la vanguardia en el estudio profundo de los problemas que atañen a la humanidad, tratará de levantar el velo de ignorancia que nos impidió por años descubrir soluciones, procurando encontrar un nuevo paradigma que coloque al ser humano en el centro del desarrollo.

[2] Lorenzetti, Ricardo L., "La protección jurídica del ambiente", *LL* 1997-E, p. 1463.

Este nuevo concepto de desarrollo impone la promoción del desarrollo económico sin afectar la capacidad del planeta para producir nuevos recursos naturales y proteger de esa manera a la generación presente y a las venideras. Así, el desarrollo sustentable será implementado en cada país de acuerdo con sus recursos, ubicación geográfica, población, recurriendo a planes diferenciales según sus propias características y dentro de cada uno de los sectores productivos de sus economías.

Tal paradigma de desarrollo posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política. El desarrollo humano sostenible favorece a la naturaleza. Asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza y promover el empleo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente. Acelera el crecimiento económico y lo traduce en mejoras en las vidas humanas, sin destruir el capital natural necesario para proteger las necesidades de futuras generaciones. Fomenta, además, la autonomía de las personas, posibilitando que diseñen los procesos y acontecimientos que conforman sus vidas y participen en ellos.

El debate sobre el progreso humano deja de ser un debate en torno sólo a los medios (crecimiento del PNB), para convertirse en un debate sobre los fines últimos. Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado: se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo.

En el paradigma de desarrollo humano, los individuos y las instituciones deben pasar a ser aliados en la causa común del mejoramiento de las necesidades vitales para las generaciones actuales y futuras. Para que ello ocurra deben establecerse firmemente las bases de una sociedad civil, en que el gobierno sea plenamente responsable ante el pueblo.

Es necesario asegurar el carácter sostenible en todos los sectores de la economía y en todos los niveles de la acción para el desarrollo. Para ello será necesario introducir cambios profundos, tanto a nivel nacional como global. En el plano mundial, el desarrollo humano sostenible requiere nada menos que una nueva ética. El universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales y la preocupación por la supervivencia común deben conducir a la adopción de políticas favorables a un nuevo orden mundial más equitativo. El propio concepto de sustentabilidad corre gran peligro en un mundo en que una cuarta parte de su población son ricos y tres cuartas partes son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad autoritarios, en que se niega a los países pobres el acceso a las oportunidades económicas mundiales, en que la disparidad del ingreso entre el 20 % más rico y el 20 % más pobre de la población mundial se ha duplicado en los últimos cuatro decenios, en que una cuarta parte de la humanidad no puede satisfacer sus necesidades humanas básicas, y en que los países ricos consumen cuatro quintas partes del capital natural de la humanidad sin estar obligados a pagar por él.

En el plano de las políticas nacionales, Naciones Unidas plantea que debe lograrse un nuevo equilibrio entre la eficiencia de los mercados competitivos, los marcos jurídicos y reglamentarios que solo los gobiernos pueden brindar, las inversiones para aumentar la capacidad de todos y la existencia de garantías de seguridad social para quienes tienen acceso menos franco a los mercados. Con este objeto en menester establecer un equilibrio entre las exigencias de hoy y las necesidades de mañana, entre la iniciativa privada y la acción pública, entra la codicia individual y la compasión social.

Es en este marco propiciado en su momento por los pioneros de las economías cuantitativas y políticas, por el magisterio de la Iglesia Católica, y más recientemente por la Organización de las Naciones Unidas, en el que se ha nutrido la Convención Nacional Constituyente en 1994 para incluir en el texto de la Constitución Nacional reformada el paradigma del desarrollo humano.

En el nuevo articulado de la Ley Suprema aparece reiteradamente el concepto de *desarrollo humano*, tanto en la parte dogmática como en la orgánica. Es así que el Artículo 41 –la cláusula ambiental constitucional– textualmente dice: "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 generaciones futuras; tienen el derecho de preservarlo [...]".

Por su parte, el Artículo 75 establece las atribuciones del Congreso en sus incisos 17 y 19. El primero de ellos reza: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respecto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el *desarrollo humano*; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones". En tanto, el segundo inciso del artículo mencionado dice textualmente: "Proveer lo conducente al *desarrollo humano*, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento [...]".

Finalmente, en el título segundo de la Ley Fundamental, refiriéndose a los gobiernos de provincia, el nuevo Artículo 125 dice: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el *desarrollo humano*, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura".

A tenor de lo expuesto, advertimos que en este proceso en el que nuestro país busca insertarse en un nuevo orden mundial, la reforma constitucional argentina de 1994 no ha querido ser ajena al nuevo paradigma de desarrollo planteado por la comunidad internacional. Tal paradigma de desarrollo humano permitirá ampliar plenamente nuestra capacidad humana y aprovechar esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, cultural, social y política.

2. Derecho al ambiente, desarrollo sustentable, desarrollo humano y calidad de vida en la Constitución Argentina.

El reconocimiento del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, que conjuntamente con el derecho al desarrollo, a la paz, a la libre determinación de los pueblos, al patrimonio común de la humanidad, y, finalmente, el megaderecho humano al desarrollo sustentable, constituyen la pléyade de derechos humanos de tercera generación, que atraviesa y afecta todo el espectro jurídico, llegando a crear una nueva concepción político-filosófica de Estado –el nuevo Estado Social, Económico y Ambiental de Derecho[3].

En efecto, los derechos humanos de tercera generación han nacido para corregir las graves injusticias que sufre la humanidad. La doctrina los ha calificado como derechos colectivos, ya que los beneficios que derivan de ellos cubren a toda la colectividad y no solo a individuos en particular, también los ha denominado derechos de la solidaridad por estar concebidos para los pueblos, grupos sociales e individuos. Finalmente, un sector ha preferido denominarlos "derechos de la humanidad" por tener por objeto bienes jurídicos que pertenecen al género humano, a la humanidad como tal, entendiendo, por ésta, no solo a las generaciones presentes sino también a las futuras, aquellos que no han nacido y que, por tanto, aún no forman parte de la humanidad actual.

La fusión del derecho al ambiente y del derecho al desarrollo ha dado lugar al nacimiento del megaderecho humano: el "derecho al desarrollo sustentable". El derecho al ambiente se acopla al concepto de desarrollo, elaborándose el nuevo concepto mediante la introducción de la variable ambiental.

Se ha abordado el concepto del derecho al ambiente; consideramos de importancia recordar que el derecho al desarrollo ha sido reconocido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU como en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero en punto al logro del objetivo de su plena vigencia del derecho ha de destacarse la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1986[4].

[3] Cfr. "La protección ambiental en un sistema federal: El caso argentino", en coautoría con Adriana N. Martínez, en el Nº 4 de la *Revista Brasileira de Directo Ambiental*, Sao Paulo, Brasil, Editora Fiuza Ltda., 2006.

[4] En cuanto lo considera expresamente "derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo

La simiente del concepto que ya se encontraba en la Declaración de Estocolmo[5] ha sido claramente delineada, en 1987, en el Informe Nuestro Futuro Común de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo creada por las Naciones Unidas[6], para hallar su consagración en la Declaración de Río de 1992[7] y ser el eje de la preocupación en la Conferencia de Johannesburgo de 2002 y de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, su documento político[8].

---

y disfrutar de él", proclamando que "la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser participante activo y beneficiario" de ese derecho, resaltando que "todos los seres humanos tienen individual y colectivamente la responsabilidad del desarrollo" y los Estados, el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para su realización. Es a la vez un derecho individual y colectivo, un derecho de todo ser humano y de cualquier pueblo, "la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos".

[5] Principio 2 (Parte 2 - Principios): "Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga"; Principio 2 de la Parte Primera, que ya vincula la protección del ambiente con el desarrollo económico: "[…] protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero [...]" y es "un deber de todos los gobiernos"; el Principio 6 *in fine* de la Parte Primera: "[...] la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperativa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo y de conformidad con ellas"; el Principio 14 de la Segunda Parte (Principios): "[…] la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio".

[6] "Que el desarrollo para ser sustentable debe asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias".

[7] El Principio 1 proclama que "los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible [...]" –nótese que al referirse a los "seres humanos" lo hace en forma genérica e intemporal abarcando las generaciones presentes y las futuras–; el Principio 3 señala: "[…] el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras"; el Principio 8 señala: "[…] para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas"; el Principio 9 señala que "los Estados deberían cooperar para reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, intensificando el desarrollo, la difusión y transferencia de tecnologías [...]"; el Principio 12 expresa que "los Estados deberían cooperar para promover un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental [...] Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país [...]. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en lo posible, basarse en un consenso internacional"; los Principios 20, 21 y 22 se refieren al rol de los denominados "grupos principales" para lograr el desarrollo sostenible: las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y sus comunidades y otras comunidades locales; el Principio 24 proclama que "la guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible".

[8] Así, en su punto 5: "[…] asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible"; en su punto 10: "Nos congratulamos de que en la

La protección del ambiente y la consecución del desarrollo sustentable y la calidad de vida requieren del establecimiento de un nuevo sistema de valores y el cambio de pautas socio-culturales, para lo cual el derecho debe contribuir, mediante su función ejemplificadora y formadora de conductas, conduciendo al fortalecimiento de un perfil de desarrollo sustentable y solidario que propugne la utilización racional de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades actuales del hombre y asegure el mejoramiento de la calidad de vida de la presente generación y de las futuras.

De lo expuesto surge el reconocimiento de un nuevo bien jurídico supremo –calidad de vida– que requiere equidad y solidaridad y su tutela al máximo nivel: el constitucional.

Los convencionales constituyentes de 1994 han considerado definitivamente que los seres humanos nacen con cierta capacidad en potencia, siendo el propósito del desarrollo humano crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

La reforma de nuestra Constitución Nacional se ha orientado al progreso humano entendido no ya como una simple cuestión de crecimiento económico que solo procura disponer de las mejores tecnológicas, aunque sean necesarias a sus fines, máxime en países subdesarrollados como el nuestro. El progreso deberá tener esta nueva dimensión cualitativa basada en el hombre y no representar una mera expresión cuantitativa de la cantidad de riqueza que se crea. Innegable es su vinculación con el concepto de desarrollo sustentable y con el bien supremo a ser tutelado, que es la calidad de vida del ser humano, en fin, de la presente y de las futuras generaciones.

3. El desarrollo infraconstitucional del nuevo paradigma.

La gran asignatura pendiente en materia de política legislativa ambiental comenzó a saldarse en el transcurso del año 2002, a más de ocho años de la sanción de la reforma constitucional, cuando el Congreso Nacional comienza a sancionar las leyes de presupuestos mínimos, tal como lo preceptuara el tercer parágrafo del Artículo 41 del texto constitucional reformado. Entre ellas, la Ley de Política Ambiental N° 25.675, a la que consideramos –en coincidencia con una posición doctrinaria mayoritaria– una ley marco

---

Cumbre de Johannesburgo se hayan congregado pueblos tan diversos para expresar sus opiniones en una búsqueda constructiva del camino común hacia un mundo en que se respete y se ponga en práctica el concepto del desarrollo sostenible"; al atender a los grandes problemas que debemos resolver, su punto 11 reconoce: "[…] la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible"; en el punto 14 expresa: "La globalización ha agregado una nueva dimensión a estos problemas. La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo han creado nuevos problemas, pero también nuevas oportunidades para la consecución del desarrollo sostenible. Pero los beneficios y costos de la globalización no se distribuyen de forma pareja y a los países en desarrollo les resulta especialmente difícil responder a este reto".

en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental que constituye el andamiaje institucional básico de interpretación de las leyes sectoriales dictadas y las que se dicten en el futuro. La norma establece los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional, que deben entenderse como criterios y herramientas fundamentales para el efectivo cumplimiento por parte de las autoridades competentes de todas las jurisdicciones y niveles del deber constitucional de velar por la protección ambiental, la sustentabilidad del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la presente y de las futuras generaciones de argentinos. Entendemos, en fin, que la mencionada ley conforma, junto con la Constitución Nacional, el pilar donde ha de hallar sustento todo el nuevo edificio jurídico normativo respecto de la materia de protección ambiental[9]. Así se ha dado comienzo a un nuevo capítulo a la cuestión, con el objetivo de conseguir para nuestro país la sustentabilidad de su modelo de desarrollo, en la búsqueda de tornar realidad la letra constitucional.

El ya mencionado Artículo 1° se complementa con los instrumentos de política y gestión ambiental contenidos en el Artículo 8º: "El ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades humanas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable".

En lo que aquí interesa resaltar, la Ley N° 25.675 establece el Sistema Federal Ambiental, cuyo objetivo es la coordinación de la política ambiental a escala regional y nacional para el logro del desarrollo sustentable. En el sentido expuesto ratifica el Pacto Federal Ambiental, firmado el 5 de junio de 1993, y el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente, instrumentos que constituyen los dos anexos del texto legal.

El ámbito para el cumplimiento del objetivo planteado es el Consejo Federal de Medio Ambiente –COFEMA–, considerado por el legislador como el ámbito propicio para la coordinación de políticas públicas en la materia. Se desprende del texto de la ley que en materia de implementación de las normas de presupuestos mínimos y de política interjurisdiccional, el Poder Ejecutivo Nacional interactúa con el COFEMA en un espacio de concertación en materia ambiental.

Por su parte, el Pacto Federal Ambiental puso de resalto la importancia del COFEMA, al que reconoció como instrumento apto para la coordinación de la política ambiental nacional, asimismo, estableció objetivos de coordinación interjurisdiccional e intrajurisdiccional, atendiendo a los principios establecidos por la Agenda 21.

4. Colofón.

En su oportunidad, al momento de la reforma constitucional y previo a la sanción de las normas de presupuestos mínimos, sostuvimos que el desarrollo humano sustentable y la calidad de vida plantean la necesidad de diseñar un política ambiental y un sistema

[9] Para ampliar: "La protección ambiental en un sistema federal: El caso argentino", *op. cit*.

jurídico ambiental que surjan de la percepción de la interacción de todos los elementos del entorno, el escollo representado por los límites territoriales, ya que las fronteras establecidas por los límites políticos de los Estados y provincias rara vez (por expresarlo en forma optimista) coinciden con los límites de los ecosistemas y nunca con el ámbito espacial de los grandes problemas ambientales, como los derivados de la contaminación. La realidad de nuestra forma de Estado –el federalismo– complejiza más aún la cuestión.

Reiteramos nuestra propuesta: para la organización de estructuras de gobierno aptas para hacer frente a la particular naturaleza interdisciplinaria y multirrelacionada de la cuestión ambiental, unida al concepto de desarrollo sustentable, se requiere la utilización de los siguientes instrumentos, propios de la concertación federal: la ley convenio, generalmente emanada de una propuesta unilateral del Estado Nacional, a la que los Estados provinciales involucrados adhieren en sus términos; el tratado interjurisdiccional, que habilita un más amplio debate entre los entes intervinientes, conformándose la voluntad final mediante el intercambio de opiniones.

Lo expuesto coincide con los principios de la democracia participativa, que genera un canal permanente entre gobernantes y gobernados, estimula la actuación conjunta permanente, posibilita decisiones razonables y consenso a partir del conocimiento, la comprensión y solución mancomunada de los problemas.

El reconocimiento del imperativo impuesto por los nuevos paradigmas que propugnan el creciente protagonismo y participación de los actores sociales y la actuación coordinada del sector público y privado nos lleva a preguntarnos –una vez más– si nuestro ordenamiento nos brinda herramientas que su plena vigencia requiere a la hora de acometer la protección y gestión de ambiente.

Entendemos que se han revalorizado las herramientas propias del federalismo de concertación, puesto que se ha reconocido al COFEMA un rol de suma importancia en materia de coordinación interjurisdiccional de políticas ambientales y se ha ratificado en forma expresa un pacto federal entre la Nación y las provincias.

Sin embargo, debe destacarse que por el momento, y a pesar de la ratificación a nivel nacional, las resoluciones que puedan adoptarse en el ámbito del COFEMA no serán aplicables en todo el territorio de la Nación, puesto que las mismas lo serán solo en las jurisdicciones que expresamente han ratificado el acuerdo constitutivo.

Por eso, deben hacerse votos para que se haga efectivo el uso de las herramientas del federalismo de concertación aportadas por la ley y las tradicionales cuya existencia se ha destacado. Y, asimismo, se implemente la efectiva aplicación de los instrumentos propios de la participación ciudadana, previstos por la Ley General del Ambiente, verdadera clave de bóveda del sistema. Si ello ocurre podrá cerrarse exitosamente esta nueva etapa y no tornar letra muerta el claro mandato emanado del constituyente de 1994 y continuar el camino ya emprendido en pos de la consecución del desarrollo humano sostenible de las generaciones presentes y venideras de nuestro país.

Estamos persuadidos de que las líneas fundamentales que pretendimos abordar en el trabajo marcan un horizonte para todos los operadores jurídicos. A los decisores legislativos, al momento de seguir desarrollando el modelo adoptado en materia de normas de

presupuestos mínimos. A los responsables de la ejecución de las políticas públicas, en la implementación de los instrumentos diseñados. Al Poder Judicial, con el enriquecimiento argumentativo que fortalezca los principios rectores de esta nueva rama del derecho que va ganando día a día mayor autonomía disciplinar. Y a todos los que desde la vida universitaria y la gestión pública, como nuestra homenajeada Mariana, ejercen cotidianamente el mandato constitucional de la educación ambiental como garantía de eficacia del nuevo paradigma del desarrollo humano en el marco del derecho al desarrollo sustentable.

Como Mariana García Torres nos enseñó día a día a lo largo de su vida.

MUNICIPIO Y AMBIENTE

Mónica Maganini y Silvia Polenta[*]

"Los únicos vencidos, corazón, son los que no luchan…"
(Rafael Amor)

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Breve reseña del régimen municipal en el derecho público argentino. 3. Del régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires. 4. Preservación del ambiente en la Constitución y leyes (Provincia de Buenos Aires). 5. Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley Nº 6.769/1958. 6. Facultades de los municipios bonaerenses. 7. Rol de los municipios: fomento y poder de policía. 8. Consideraciones finales.

1. Introducción.

La República Argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, está compuesta por cuatro órdenes de gobierno: federal, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires (con un estatus jurídico no idéntico) y municipales.

Este sistema federal de base municipal responde a una macrotendencia, producto de la globalización y de las crisis que obligan a los Estados a descentralizar funciones, resoluciones estas que afectan directamente a los gobiernos locales.

La escala local es una dimensión fértil para identificar los problemas ambientales que muchas veces se pierden a escala provincial y nacional. El municipio es la unidad política más cercana al individuo, es donde con mayor facilidad se puede fomentar la organización y la participación activa de la sociedad. Sin la participación de los actores involucrados no habrá legitimidad ni sostenibilidad de las acciones municipales. En definitiva, la calidad

[*] Aceptamos participar en este proyecto en homenaje a Mariana juntas porque sabíamos que eso le hubiera gustado y también porque sabíamos que lo íbamos a disfrutar. Antes o junto a ella fuimos multiplicadoras de los espacios de debate y concientización ambiental, de ahí que nos inspirara escribir sobre municipio y ambiente. Somos coincidentes de todo y cuanto nuestros compañeros y amigos han expresado en estas páginas, por ello y porque el resto de nuestras vidas seguiremos hablando de Marian y actuando por lo que nos dio y nos enseñó, basten estas palabras para justificar el orgullo de haber sido sus amigas.

del ambiente se mide por el grado de satisfacción de la población, por su estado sanitario o por su estado productivo y de conservación de los recursos naturales.

Y hay que decir también que ante la posibilidad de recuperar la decisión local, es menester contar con los recursos, capacidad creativa, personal calificado, indispensable para una gestión ambiental eficiente[1].

El municipio es objeto de nuevas demandas sociales que no se corresponden ni con sus competencias ni con la tradición municipalista argentina, y simultáneamente accede a un porcentaje reducido de los recursos públicos totales; y si la posibilidad de financiar sus gastos con recursos propios sigue descendiendo y se convierten en crecientes tomadores de créditos, el municipio protagonizará un deterioro real de su autonomía, respecto de su comunidad, de los gobiernos provinciales y de los acreedores. Por tanto, aún queda pendiente la reforma del Estado que, mediante el rediseño institucional y un adecuado programa de descentralización fiscal, sea capaz de equilibrar competencias, recursos y demandas comunitarias, en vías de una auténtica descentralización del poder[2].

El nuevo rol del municipio argentino constituye "[…] un paso del modelo burocrático al gerencial; de la Administración local del gobierno local; del rol pasivo al rol activo en el desarrollo local (es decir, preocupado por el desarrollo en su conjunto, no solo económico); del concepto público-estatal a un nuevo sentido y lugar de lo público"[3].

2. Breve reseña del régimen municipal en el derecho público argentino.

La Constitución Nacional de 1853 obligó a las provincias a "[…] asegurar el régimen municipal", cada provincia le dio el marco jurídico que resultó de las ideas dominantes entre sus legisladores al momento de sanción de las constituciones provinciales.

Hasta fines del siglo XX, los municipios fueron considerados mayoritariamente entes autárquicos[4]; así, las municipalidades no eran más que "[…] delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación".

Fueron pioneras en reconocer las autonomías municipales las Constituciones de Misiones, de 1957 y Neuquén, de 1958[5].

[1] "Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina", por Daniel García Delgado (Compilador), ver en: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia_Delgado_Unidad_1.pdf.

[2] "Potestades y restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local", por Mónica Silvana Iturburu, ver en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf.

[3] Marchiaro, Enrique J., *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de policía. Microrregión y sistémica jurídica*, Buenos Aires, Ediar SAECIyF, 2000.

[4] "Ferrocarril del Sud en autos c/ La Municipalidad de La Plata s/ cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia", *Fallos*: 114:282 (1911).

[5] Municipios Argentinos, "Potestades y restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local", 2ª edición, Mónica Silvana Iturburu, en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf.

La mayoría de las provincias argentinas ha previsto en sus Constituciones la autonomía municipal en un ciclo que comenzara en 1985[6]. Con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, la Provincia de Buenos Aires no recepta la autonomía local en su ámbito institucional[7], tampoco incorporan la autonomía municipal plena Mendoza y Santa Fe[8], desconociendo el poder constituyente municipal al autorizar a las legislaturas provinciales a dictar la norma básica de ordenamiento local.

Desde 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó su tesis sobre la autonomía general de los municipios[9], lo que queda consolidado con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, cuando en su Artículo 123 establece: "[…] Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Autonomía entendida como parte de un sistema institucional orientado a la descentralización y que se funda en un federalismo cooperativo. No quiere decir que el contenido de esa autonomía deba ser uniforme; antes bien, debe adecuarse a las condiciones sociales, políticas y económicas, a la realidad existente en cada provincia, garantizando el funcionamiento de la citada autonomía sin coartarla ni limitarla. Para responder al mandato constitucional del Artículo 123 de la Constitución Nacional, en ningún municipio podría optarse actualmente por un régimen que no sea el autónomo.

"[…] La República Argentina tiene una débil tradición municipalista. Las añoranzas de los cabildos indianos de muchos defensores de la instancia local desconocen el origen aristocrático de los mismos y el posterior predominio en la institución de vecinos que la utilizaron con fines lucrativos y como medio de ascenso social. Posteriormente, durante el período de organización nacional, se asignó a los municipios un carácter autárquico, delegativo, administrativo y no gubernamental, y se le definieron escasas competencias. A esta debilidad contribuyó significativamente el predominio de las políticas centralistas de desarrollo desde 1940 en adelante, las que privilegiaron al Estado Nacional y el avance de los gobiernos provinciales sobre los municipales, bajo la forma de intervenciones, asunción de competencias relativas al poder de policía y prestación de servicios públicos. La histórica escasez de recursos económicos aumentó su vulnerabilidad y dependencia financiera […]".

[6] En Ábalos, María G. y Otros, "Derecho público provincial y municipal", Volumen II, 2ª ed., *LL* - Buenos Aires, 2004; Marchiaro, José Enrique: "20 años de Rivademar: La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal", *LL*, Suplemento Constitucional, Buenos Aires, agosto 2009. Ciclo constitucional federal en Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero en 1986; Córdoba y San Luis en 1987; Catamarca y Río Negro en 1988, Tierra del Fuego y Formosa en 1991, Corrientes en 1993, adoptan autonomías municipales plenas o semiplenas.

[7] "Autonomía o autarquía en las Municipalidades Bonaerenses", Aritz Recalde, en http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/relacionescyc/fortalecimiento/descargas/historia-municipios.pdf.

[8] Aunque en Mendoza y Santa Fe se ve un avance explícito a través de decisiones jurisprudenciales. Resumen de jurisprudencia, María G. Ávalos, "El régimen municipal a la luz de la Jurisprudencia de la CSJN", en http://www.academiacsmendoza.org/index.php/publicaciones/185-conferencia-de-incorporacion-dra-maria-gabriela-abalos.

[9] "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario" (1989), *Fallos*: 312:326, del 21 de marzo de 1989, *LL* 1989-C, 49.

Así lo regulan las Constituciones de casi todas las provincias, que constituyen una fuente de interpretación del Artículo 123 de la Constitución Nacional. Por ello, cuando a un municipio se le otorga esta clase de autonomía se lo convierte en un "Estado" con todos los atributos de tal, puede organizar sus tres poderes y, para ello, naturalmente, puede dictar su propia Constitución o, si se prefiere, su Carta Orgánica. Ciertamente coincidimos en que "[…] en materia de distribución de competencias Nación-Provincias-Municipios se trata de un proceso de distribución de poder (y este no es solo político, ni territorial, sino económico, financiero, de gestión de servicios, *jurigenésico*, etc.), por ello indicamos como regla la 'buena fe': que la Provincia no haga al municipio lo que la Nación a veces le hace: expropiar competencias o subordinarla ilegalmente"[10].

Los municipios en su carácter de gobiernos locales cumplen un rol protagónico en todo aquello que se refiere a la protección del ambiente y al cuidado de los recursos naturales que se encuentran en su administración. Planificar, regular y conservar un crecimiento armónico de las ciudades o pueblos, salvaguardar los recursos ambientales y garantizar la calidad de vida de la población hacen a una eficiente gestión ambiental municipal.

Es desde el municipio "[…] de donde pueden y deben surgir las soluciones más inmediatas a los problemas relacionados con el ambiente, a través de la organización de servicios de recolección y disposición de desechos, de la inclusión de la sociedad civil en programas de saneamiento ambiental, de la elaboración de políticas de sensibilización, del control efectivo de las variables urbanas, con propuestas de educación ambiental, entre otras soluciones"[11], de modo tal que no solo se proteja al ambiente en su entorno físico y cultural sino, además, preservando de los riesgos que pudieran ocasionar los pasivos ambientales a los administrados.

Ello sin perder de vista que la dinámica del ambiente no se circunscribe a los límites administrativos del municipio, lo que obliga a coordinar necesariamente políticas elaboradas a escala municipal, con las regionales, provinciales y/o nacionales, con un intenso trabajo de consenso y coordinación y la necesaria participación de la sociedad local, porque sin la participación de la comunidad no hay gestión ambiental verdadera.

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio.

Los municipios, entonces, tienen potestad para legislar, siendo esa legislación constitucional, pues es sancionada en ejercicio de las competencias reconocidas por los Artículos 123 y 41 de la Constitución Nacional.

[10] Sic textual obra citada en 3.

[11] Grimaldo Lorente, Jaime J., "Ambiente y municipio", en *Cuestiones Locales. Revista de Estudios Regionales y Municipales*, Valencia, Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad de Carabobo, Ediciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1, 1999, pp. 77-90.

Las atribuciones municipales para legislar sobre materias ambientales y otras fueron claramente definidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe"[12], con anterioridad, incluso, a la consagración constitucional de la autonomía mediante el nuevo Artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994: "[…] La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Artículo 5° de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratare de la Provincia–, ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional".

3. Del régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires se sigue rigiendo respecto del régimen municipal como lo venía haciendo hacia 1933[13].

En la Provincia de Buenos Aires tenemos "[…] el régimen municipal menos autonómico, asumiendo la provincia como competencia propia lo que es básicamente concurrente –medio ambiente– e incluso lo típicamente local –ordenamiento territorial–, lo que es imposible en el resto de los municipios argentinos, donde hay una clara asignación competencial local en estos puntos"[14].

Y si bien en la mayoría de las provincias la relación entre las facultades provinciales y las municipales ha quedado estructuralmente modificada, siendo no de "delegación" sino de "coordinación", en nuestra provincia el poder de policía ambiental le es conferido como una atribución delegada por falta de adecuación de la Constitución Provincial.

Hemos visto que existe una "debilidad competencial de base" que pone al municipio a discreción provincial, sin grandes reaseguros institucionales y garantías que aseguren el núcleo duro de competencias indisponibles con la nota particular de que el municipio carece de poderes no delegados, solo tiene poderes implícitos dentro de la competencia reconocida y reglada por la provincia[15].

En suma, la Provincia de Buenos no ha optado por un régimen con aristas de autonomía, el municipio se encuentra regulado por la legislación que dicte la legislatura provincial, son "municipios de delegación"[16].

[12] *Fallos*: 314:495, *LL*, 1992, A, 396.
[13] Constitución de 1934, matriz política que define gran parte de las funciones municipales existentes hasta la actualidad y Ley Orgánica Municipal del gobierno de facto, Decreto Ley Nº 6.769/1958.
[14] "El Artículo 41 de la CN como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo", Marchiaro, Enrique José, en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/.
[15] De la Vega de Díaz Ricci, Ana M., *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, 1ª ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2006.
[16] Artículo 191 de la Constitución Provincial.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en sentencia recaída en los autos "Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del Decreto Ley Nº 9.111. Tercero CEAMSE[17]", al analizar el ejercicio de las facultades tendientes a garantizar un ambiente sano, señaló: " […] Los municipios en consecuencia son fracciones internas, urbanas dentro de las provincias a quienes éstas reconocen autonomía, pero esa autonomía siempre debe admitir como primer límite el poder provincial. No es concebible un municipio sino como referencia a una provincia (Bianchi, Alberto, 'La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a la Municipalidad', *LL*, 1989-C-74)"[18].

No obstante ello, consideramos "[…] que a diferencia de otros regímenes municipales, el de la Provincia de Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del poder provincial, pues tiene una jerarquía institucional netamente demarcada por la Constitución, que le ha conferido las facultades necesarias para que pueda atender eficazmente los intereses o servicios locales" (causa B. 42.200, sent. 12-11-1957, en "Acuerdos y Sentencias", 1957-V-519; en sent. conc., causas L. 59.029: sent. 11-2-1997, Ley Nº 47.090, sent. 7-4-1992 y Ley Nº 55.876, sent. 19-12-1995) (voto del Dr. Negri, en minoría).

En autos "COPETRO S.A. c/ Municipalidad de Ensenada s/ inconstitucionalidad de Ordenanza Nº 1887/95"[19], la SCBA afirmó: "[…] La Ley Nº 11.459 de la Provincia de Buenos Aires –instalación, ampliación o modificación de establecimientos industriales (Adla, LIV-A, 809)– ha regulado sobre una materia –policía de salubridad– que le corresponde a la legislatura provincial (Art. 28, Constitución Provincial), pero ello no importa desconocer las atribuciones que la Carta Magna local asigna a las municipalidades en materia de seguridad y salubridad –en el caso, la Municipalidad de Ensenada dictó la Ordenanza Nº 1887/95, relativa a efluentes y residuos industriales–, ya que existe una gestión concurrente de intereses comunes".

A modo de conclusión: las municipalidades no pueden dictar sus propias cartas orgánicas, y es la legislatura provincial la que deslinda las responsabilidades y atribuciones de cada órgano que compone el gobierno; a pesar de la reforma de 1994, no se avanzó sobre el concepto de autonomía municipal aunque la legislatura provincial podría, reformando la Ordenanza de los Municipios, recoger así la doctrina mayoritaria y los precedentes jurisprudenciales que reconocen al municipio como una entidad superior a simples organismos administrativos[20].

[17] *LL* BA 1998-34. Causa I 1305 17-6-1997.

[18] En relación, ver "¿La autonomía comunal a la basura o hay una solución que respete el Artículo 123 de la Constitución Nacional?", Pulvirenti, Orlando D. (18-5-2007), en http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=33626.

[19] *LL* BA 2002, 1249, 20-3-2002 SCBA.

[20] Ver, en este sentido, "La autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires; una situación jurídica que necesita consagración legal", Carlos Marcelo Lamoglia en http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/lc.pdf.

4. Preservación del ambiente en la Constitución y leyes (Provincia de Buenos Aires).

Los derechos referidos a la protección del ambiente y del patrimonio material y cultural fueron incluidos en el Artículo 41 de nuestra Carta Magna. El Artículo 41 se refiere al denominado derecho a una mejor calidad de vida y comprende varios aspectos, como la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, el desarrollo de disciplinas auxiliares de la ecología, la reparación del daño ecológico, la prohibición del ingreso de residuos tóxicos y radiactivos al territorio nacional[21].

A instancias del mismo Artículo 41, párr. 3º, junto con el Artículo 122 y el Artículo 75, incs. 13 y 19, de la CN, como principio general toda la función de ejecución del complejo normativo pertenece al ámbito de las comunidades jurídicas parciales, tanto federal como provincial, según la naturaleza del elemento conflictivo, de manera similar a lo que sucedía antes de la reforma, sumado a la existencia de los denominados órganos producto de pactos ambientales.

En materia ambiental, las facultades entre la Nación y las provincias son concurrentes, con un criterio de complementariedad, correspondiendo a la Nación el dictado de la normativa que incluya niveles mínimos de protección y a las provincias, las facultades de complementar y enriquecer dicha normativa, no pudiendo legislar por debajo de estos niveles mínimos de protección. La determinación del quantum de esta delegación de facultades desde las provincias a la Nación para el dictado de las leyes de presupuestos mínimos debe ser interpretada con sentido restrictivo, de modo tal de no alterar las jurisdicciones locales.

Los legisladores nacionales, al tratar la Ley Nº 25.675 (Ley General de Ambiente), ratificaron y reglamentaron lo expresado en los Artículos 41 y 43 de la CN.

El Artículo 6º de la Ley Nº 25.675 entiende como presupuesto mínimo "[…] a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".

En materia de recursos naturales, para despejar toda discusión sobre la propiedad de los mismos, es la propia CN, en el Artículo 124, la que determina a quién pertenecen y las facultades otorgadas a las provincias para el tratamiento de los mismos. ("[…] Las

[21] Constitución Nacional, Artículo 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.
Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.
Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio").

Con la reforma de 1994, la Provincia de Buenos Aires incorpora un artículo sobre la protección del ambiente y cito: Artículo 28 (CP): "Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras". El constituyente local se ha consustanciado con el nuevo modelo de desarrollo sostenible reglado en el Artículo 41 CN, consagra el derecho y el deber de conservar y proteger el ambiente, es decir, la obligación en todo bonaerense de ser agentes de tutela ambiental.

"[…] La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada. En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales […]".

Ello se debe correlacionar con el Artículo 124 CN, que dispone que las provincias poseen el dominio originario sobre los recursos naturales; lo único que pueden reivindicar las provincias es el dominio territorial, es decir, el que implica capacidad de disposición patrimonial sobre los recursos naturales existentes en su territorio y de control sobre la política regulativa que al respecto efectúe el Congreso.

Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

Esta regla de derecho provincial, necesariamente, se deberá leer desde los mandatos expresos contenidos sobre todo en la Ley Nacional General del Ambiente Nº 25.675 (LGA), la que ordena expresamente en su Artículo 4º que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en esa ley, disponiendo además que en caso de que así no fuere, la LGA prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga (principio de congruencia).

Con el Artículo 28 el constituyente local se ha consustanciado con el nuevo modelo de desarrollo sostenible reglado en el Artículo 41 CN; consagra no solo el derecho sino el deber de conservar y proteger el ambiente, es decir, la obligación en todo bonaerense de ser agentes de tutela ambiental.

En el régimen constitucional de Buenos Aires, los servicios locales –entre los cuales se cuenta el barrido y limpieza–, las obras públicas a su respecto, así como el régimen presupuestario –gastos y recursos–, relativos a los mismos, competen al municipio.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece en la Sección VI, Del Régimen Municipal: "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia estará a cargo de una Municipalidad [...]" (Art. 190); impone a la Legislatura deslindar "las atribuciones y responsabilidades de cada departamento" y conferirles "las facultades necesarias para que puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales [...]" (Art. 191); establece en el Artículo 192: "Tener a su cargo el ornato y salubridad, [...] y la vialidad pública" (4°), "Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales [...]" (5°), "Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones" (6°).

5. Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley Nº 6.769/1958[22].

Completando el cuadro normativo, la ley orgánica establece que corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar, entre otras materias, "las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la municipalidad" (inc. 5 del Art. 27), "la instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; [...] de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido, en la medida que no se oponga a las normas que al respecto dicte la provincia" (inc. 9, Art. 27); "la prevención y eliminación de [...] la contaminación ambiental [...]" (inc. 17, Art. 27); "toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones [...] de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación [...]" (inc. 28, Art. 27 y Art. 25); que corresponde al Concejo "sancionar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la municipalidad" (Art. 29); asimismo corresponde al Concejo "disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la provincia o de la Nación" (Art. 52); por otra parte, "el Concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del Departamento Ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos [...] podrá otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos [...]" (Art. 53); asimismo, que

[22] T.O. en http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html.

constituyen obras públicas municipales las de ornato, salubridad, vivienda y urbanismo y las atinentes a servicios públicos de competencia municipal (Art. 59 incs. b y c); en tanto que "la ejecución directa de los servicios de la municipalidad corresponde al Departamento Ejecutivo [...]" (Art. 131), así como también "ejecución de las obras públicas [...] las que solo podrán ser adjudicadas cumplido el requisito previo de la licitación [...]" (Art. 132); según prescribe el Artículo 226, "constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas: 1. alumbrado, limpieza, riego y barrido [...], 29. contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales".

6. Facultades de los municipios bonaerenses.

En 1995 se sancionó la Ley Nº 11.723, "Ley de Medio Ambiente", que en su Artículo 4º establece la ejecución descentralizada con los municipios de la política ambiental, disponiendo que tanto la provincia como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental, debiendo fiscalizar y siendo responsables de las acciones antrópicas que produzcan menoscabo al ambiente[23].

La autoridad de aplicación de las normas ambientales corresponde, mayoritariamente, al Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS), Provincia de Buenos Aires; conforme lo establecido por la Ley de Ministerios Nº 13.757, Artículo 3º, su organización y funcionamiento se basará en la descentralización operativa y financiera. Veremos que ello no obstaculiza que las municipalidades detenten facultades concurrentes en materia de fiscalización.

Repasaremos someramente los temas que se vinculan con la descentralización administrativa del OPDS, las delegaciones posibles y los convenios de regionalización.

Se impone aclarar que existen municipalidades que poseen convenios mediante los cuales el OPDS delega facultades (Art. 79 del Decreto Nº 1.741/1996 y Art. 2º de la Resolución Nº 223/1996), otros que no poseen convenio pero deberían tener facultades delegadas (Arts. 3º, 22 y 26 de la Ley Nº 11.459) y los que sería estratégico que contaran con esas facultades.

Y así, por ejemplo, tenemos que mediante el Artículo 22 de la Ley Nº 11.459 de Radicaciones Industriales se establece: "El juzgamiento de las infracciones estará a cargo de la Autoridad de Aplicación, pero ésta podrá delegar esa facultad en los municipios para los casos de su jurisdicción que correspondieren a establecimientos de primera y segunda categoría". Los establecimientos de tercera categoría quedan excluidos, del mismo modo dispone el Artículo 22: "La Autoridad de Aplicación de la presente ley en función de los fines y la materia que trata, será determinada por el Poder Ejecutivo. La Autoridad de

[23] Artículos 5º, inc. b y 6º de la Ley Nº 11.723, Anexo I-Ley Nº 11.723 (Anexo II. Punto 2), "Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Municipal. Lineamientos generales para ser considerados por la Autoridad Municipal".

Aplicación realizará una permanente fiscalización del cumplimiento de la presente ley y coordinará con los municipios las tareas de contralor, pudiendo delegarlas totalmente dentro de sus jurisdicciones para los casos de primera y segunda categoría". Quedando claro en su Decreto reglamentario Nº 1.741/1996, Artículo 75, que se designa "[…] Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 11.459 a la Secretaría de Política Ambiental, a efectos de garantizar el integral cumplimiento de todas las disposiciones legales establecidas y ejercer la fiscalización necesaria para la efectiva vigencia de la misma".

Solo dos municipios ejercen el poder de policía delegado en el control de la actividad industrial sobre establecimientos de tercera categoría, estos son Bahía Blanca y Avellaneda. Solo el 11 % de los municipios bonaerenses se encuentran conveniados –quince en total para establecimientos de primera y segunda categoría. Deberían estarlo (al decir del propio OPDS) Ensenada, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Morón y San Isidro. Y si bien hay municipios con desarrollo industrial intermedio, o que no poseen industrias, lo que quizás no justifique el sostenimiento de una estructura propia, al menos sí deberían estar conveniados aquellos con un claro perfil industrial.

Asimismo las unidades de repuesta rápida, que no son delegaciones del OPDS (URR), tienen base en los centros industriales de las localidades de La Matanza, Lanús, San Fernando, Moreno, Campana, Tandil, Bahía Blanca, Mar del Plata y La Plata, pensando instalarse una unidad en San Nicolás/Ramallo. Estas unidades no se compadecen con el programa de regionalización de la provincia, de modo que convertirlas en Delegaciones implicaría una incoherencia con aquella división. Por otra parte, los municipios deberían tener mayores facultades en materia ambiental y el OPDS tendría que delegar en ellos las acciones de categorización, expedición del Certificado de Aptitud Ambiental, fiscalización y aplicación de sanciones. Además en el marco de una regionalización podría descentralizarse el OPDS como organismo autárquico provincial pudiendo ser un órgano rector y regulador en materia medioambiental, siendo seguramente los municipios, más eficientes, en materia de control y protección.

Consideramos un avance que desde el gobierno de la provincia se vea a la delegación como una herramienta estratégica para fomentar la radicación de industrias en algunos municipios que cuentan con potencial para convertirse en polos de desarrollo industrial regional.

El poder de policía municipal en materia ambiental es excepcional y extremo, veamos el Artículo 93 del Decreto Nº 1.741/1996: "Los municipios podrán decretar esta medida respecto de los establecimientos cuya fiscalización se les haya delegado y en los términos de los respectivos Convenios. Solo en caso de excepción y de riesgo extremo podrán efectuarla, con autorización expresa del Intendente Municipal, respecto de establecimientos cuya fiscalización corresponda a la Autoridad de Aplicación, notificándose de inmediato a la misma en un plazo no mayor de 48 horas, a los fines de que aquella realice la inspección del caso y tome las medidas pertinentes. La Autoridad de Aplicación procederá, en el momento de la inspección y ad referéndum del acto administrativo correspondiente: a ratificar la medida cautelar impuesta si comprueba la gravedad extrema del caso; o a disponer su levantamiento en caso contrario. La Autoridad de Aplicación, o el

municipio en los casos en que ejerza la fiscalización por Convenio, deberán expedirse sobre la convalidación de la Clausura Preventiva dentro de los tres (3) días, contados a partir de que hubiere sido impuesta. Tratándose de la situación prevista en el párrafo anterior, el plazo para que la Autoridad de Aplicación resuelva lo será desde que hubiere efectuado la inspección y ratificado en ese acto la medida".

Y sin agotar este análisis, citamos la Ley Nº 12.605 y su Decreto Nº 34/2001 de "Almacenamiento, clasificación, acondicionamiento y conservación de granos", que el ejercicio del poder de policía en la materia compete a la Provincia de Buenos Aires a través de la autoridad de aplicación correspondiente (cfr. Artículo 7º), no obstante lo cual procederá la delegación en los municipios del ejercicio de las funciones específicas enumeradas en el Artículo 9º. Ello, sujeto al cumplimiento por parte de estos últimos de las condiciones técnicas y operativas que la propia ley establece (inciso 6, artículo cit.). Y, hasta tanto los municipios puedan reorganizar sus recursos humanos, económicos y técnicos a efecto de dar cumplimiento a lo encomendado en la ley, la Autoridad de Aplicación colaborará con aquellos que así lo requieran, pudiendo asimismo delegarle transitoriamente las funciones que le son propias –conforme el Artículo 16[24].

Tanto en materia de autoridad de aplicación como fiscalización y poder de policía ambiental sucede lo mismo en la Ley Nº 11.720 de Residuos Industriales y su decreto reglamentario; en la Ley Nº 5.965 de Protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera y el Decreto Nº 4.867/1985 sobre Efluentes transportados por camiones atmosféricos en donde la competencia es netamente municipal, más allá de la debida comunicación con el Organismo Provincial.

En cuanto al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Ley Nº 11.723 (Anexo II), determina aquellos emprendimientos que son resorte de la provincia y del municipio[25].

En materia ambiental, como venimos diciendo, la competencia municipal es restringida; sin embargo, y más allá de las distribuciones entre Autoridad de Aplicación y municipio, este puede y debe inspeccionar y requerir documentación de cualquier tipo a cualquier administrado dentro de su jurisdicción conforme lo estipulado en el Artículo 75 de la Ley Nº 11.723, el cual expresa: "[…]Todo municipio podrá verificar el cumplimiento de las normas ambientales inspeccionando y realizando constataciones a efectos de reclamar la intervención de

[24] Consulta Ley Nº 12.605, ver Secretaría Letrada V, Asesoría General de Gobierno, La Plata, 26 de mayo de 2006.

[25] "[…] 1) Con excepción de las enumeradas precedentemente en el punto I, cada municipio determinará las actividades y obras susceptibles de producir alguna alteración al ambiente y/o elementos constitutivos en su jurisdicción, y que someterá a Evaluación de Impacto Ambiental con arreglo a las disposiciones de esta ley. 2) Sin perjuicio de lo anterior serán sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental municipal los siguientes proyectos: a) Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes. b) Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios. c) Cementerios convencionales y cementerios parques. d) Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales. e) Instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a las disposiciones de la Ley Nº 11.459 […]".

la autoridad competente. Asimismo en caso de emergencia podrá tomar decisiones de tipo cautelar o precautorio dando inmediato aviso a la autoridad que corresponda".

7. Rol de los municipios: fomento y poder de policía.

Dentro de una concepción tradicional, los municipios se ocupaban del desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana local (pavimentación y reparación de calles; mantenimiento de parques) y de servicios generales urbanos (recolección de basura, aseo de calles, alumbrado público). Con el tiempo van asumiendo nuevas responsabilidades servicios sociales (vivienda, salud, asistencia social, seguridad vial, justicia de faltas) y en la actualidad asumen el papel de promotores del desarrollo económico sostenible, la defensa del consumidor, la seguridad ciudadana y cuidado del ambiente.

Coincidentemente la LGA ha establecido los principios de subsidiariedad y de proximidad que postulan la cercanía a los ciudadanos como criterio de atribución competencial, es decir, que la prestación de servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración pública que se encuentre en mejores condiciones para ello y sea más próxima al ciudadano, de manera que el nivel político administrativo superior solo actúe cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz.

El municipio como parte del Estado está inmerso en un marco político global; por lo tanto –se ha dicho con criterio–, lo que un municipio debe hacer se construye a través de las demandas y requerimientos de la sociedad, de la concepción sobre el Estado y las políticas públicas que posea el partido gobernante y también el líder político de turno, circunstancias que se van modificando con el tiempo y por las características de los regímenes políticos.

Se impone a ellos la necesidad de actualización de la normativa ambiental municipal conforme los presupuestos mínimos del orden nacional y la normativa provincial, la modernización de la regulación, el estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, la creación de infraestructura ambiental (laboratorios, centros de información, convenios con los centros de saber), el fortalecimiento de la descentralización de la gestión ambiental del orden municipal, el establecimiento de mecanismos para incrementar la intersectorialidad y la cooperación municipal.

Cuenta con dos herramientas[26]: la actividad de *fomento*, que desarrolla actuando directamente sobre los elementos ambientales al organizar actividades de recupero de sus características naturales, ampliando los derechos de las personas alentándolas con incentivos, sin coacción, con persuasión, otorgando ventajas o cargas y el *poder de policía*, mediante la regulación, fiscalización y sanción de las conductas real o potencialmente causantes de la degradación ambiental, es decir, interviene limitándolos con el fin de hacerlos compatibles con el bien común o interés general.

[26] "La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento", Carlos A. Botassi, ver en: http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=62129&print=2.

Ordenanzas que establezcan deducciones sobre la actividad por trasladarse a un parque industrial en determinado tiempo, o la eximición de contribuciones municipales para todas aquellas industrias que renueven sus maquinarias, a los fines de disminuir la contaminación ambiental en sus distintas formas, y lograr una mejor calidad de vida para los habitantes, o reconducir el ordenamiento de una zona comercial disminuyendo la contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicio, a todos aquellos que trasladen sus establecimientos a las zonas que se quieren promover; estas podrían ser medidas de fomento.

Ordenanzas que por razones de urbanismo podrían disponer que todos aquellos edificios que se construyan con un estilo arquitectónico determinado (colonial español, portugués, francés, nórdico, etc.) o que aprovechen las aguas de lluvia, o que tengan techos verdes, o que no modifiquen la línea municipal, etc., gozarán una quita, con el objeto de que el pueblo o la ciudad continúe con la característica arquitectónica que lo identifica o adoptemos conductas más amigables con el ambiente. Que mediante ordenanza ejerzan la potestad de fijar tasas que tengan directa relación con la protección del ambiente, o sea, establecer como contrapartida del tributo servicios ambientales a través de reducciones para aquellos que realicen tareas que disminuyan la contaminación o faciliten su absorción por el ecosistema. Por ejemplo: establecer una alícuota diferenciada en ABL a aquellos sujetos que clasifiquen sus residuos en bolsas de colores suficientes, ello enfocado no a la recaudación sino en miras de un desarrollo sustentable y de protección del medio ambiente.

8. Consideraciones finales.

No agotaremos el tema en el presente trabajo, habiendo tratado de examinar algunos aspectos que consideramos integran el enunciado. Entre otros: autarquía, autonomía, coherencia con el sistema normativo federal, regulación de la Provincia de Buenos Aires, Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, facultades de los municipios bonaerenses, fomento y poder de policía, aspectos de una gestión ambiental eficiente.

Producido un daño ambiental cobran especial protagonismo la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal.

En concordancia con lo aquí expuesto, los municipios –en su carácter de gobiernos locales– cumplen un rol protagónico en todo aquello que se refiere a la protección del ambiente y al cuidado de los recursos naturales que se encuentran en su administración, de modo tal que no solo deben proteger al ambiente en su entorno físico y cultural sino preservar de los riesgos que ocasionan a sus administrados los pasivos ambientales.

La protección del ambiente se halla reconocida por el derecho internacional y convencional y en nuestro país por la Declaración de las Naciones Unidas (Estocolmo 1972), por la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Ley Nº 23.054 y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por Ley Nº 23.313, los cuales como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 poseen rango constitucional (Art. 75, inc. 22).

La mayoría de los ordenamientos jurídicos reconducen este tipo de daños a la esfera del derecho público, donde cobran especial protagonismo la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal.

La LGA define el daño ambiental como: "[…] toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibro de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos".

El daño ambiental plantea –por ende– una problemática que involucra al interés general de la comunidad, sin fronteras y extiende su amenaza a las futuras generaciones. Todo lo cual lleva a la necesidad de imprimir un enfoque colectivo a la tutela jurisdiccional de los damnificados y una intervención inmediata de los gobiernos locales por las características propias de la contaminación. Ella es itinerante, cambiante, se difumina en el tiempo y en el espacio, no tiene límites geográficos, ni físicos, ni temporales, ni personales, siendo necesaria la coordinación de los gobiernos locales, provinciales y Nacional en la acción.

La población argentina ha tomado conciencia en los últimos años de la escandalosa falta de producción limpia de las empresas que ha llevado a afectar de manera significativa el ambiente y la salud de sus habitantes, respondiendo a ello a través de su participación activa en foros o en asambleas ambientales ciudadanas.

El Estado Municipal se ve obligado al cumplimiento de su poder de policía, aún en ausencia de normas; la conducta omisiva estará ligada al resultado final, es decir, los daños y perjuicios sufridos por los habitantes de la comunidad.

La falta de cumplimiento del control debido es un factor eficiente de la consumación del daño ambiental. Detectada la situación de alto peligro debe ejercerse la "prevención", que tiene rango de garantía constitucional individual y social[27].

La responsabilidad del Estado ante la existencia de un daño ambiental encuentra fundamento en la garantía constitucional de propiedad, igualdad y razonabilidad. Además –en tanto es propietario responsable de los recursos naturales que se encuentran dentro del ámbito de su territorio– responde por las consecuencias dañosas derivadas de su comportamiento omisivo (poder de policía)[28].

Destacando que la omisión sancionable, generadora de responsabilidad, es la que resulta del incumplimiento de un deber jurídico, del incumplimiento de una disposición legal (Art. l074 CC)[29], responsabilidad objetiva, en tanto toma esencialmente en cuenta el incumplimiento con prescindencia de la idea de culpa. La omisión en que incurra lo responsabiliza por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales de sus administrados.

[27] Conforme doctrina Preámbulo y Artículos 14 y siguientes, 23 y 29, de la CN.

[28] Se trata de derechos cuya responsabilidad concreta de ejercerlos está a cargo del Estado, quien los garantiza y asegura. Si así no fuere y el Estado en el ejercicio de ese deber incurriere en un comportamiento "omisivo", la técnica jurídica admite su responsabilidad por las consecuencias dañosas que dieron lugar al mismo.

[29] Si bien en el derecho público argentino no existe disposición específica alguna relacionada con la responsabilidad estatal por las consecuencias de estos comportamientos de abstención, la misma surge del Artículo 1074 CC, haciéndose una aplicación analógica del mismo en el ámbito público, teniendo en cuenta que la fuente del mencionado artículo es la doctrina científica francesa de la primera mitad del siglo XIX que siguiera nuestro codificador.

El hecho omisivo o la abstención en el deber de vigilancia constituyen un deber jurídico que el Estado "debe cumplir". La omisión a ese deber que genere un daño al ambiente y a sus habitantes los hace directamente responsables al Estado Nacional, Provincial y Municipal y a sus funcionarios públicos por una gestión ineficiente.

La necesidad material de actuar en protección del ambiente y de los habitantes está correlacionada con el deber concreto de actuar por parte de la Administración. La omisión a ese deber es la condición y la causa del daño a las personas y al ecosistema. Así lo ha resuelto la CSJN en autos "Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños derivados de la contaminación ambiental", en sentencia de fecha 20 de junio de 2006.

Controlar el cumplimiento de la normativa ambiental como un deber específico –esencialmente–, el deber de sujetarse a las normas jurídicas que regulan la actividad, los actos y las acciones, como lo establecen las Leyes Nros. 25.675, 11.720, 11.723, 24.051, 25.612, 20.284 y concordantes, la Constitución Nacional y los Pactos Internacionales.

La Corte Suprema de Justicia[30] reconoce inequívocamente a las autoridades locales "[…] de las atribuciones necesarias para aplicar, por un lado, los criterios de protección ambiental que consideren conducentes en orden a la consecución del bienestar de la comunidad para la que gobiernan, tal como lo reconocen tanto en el Artículo 47 de la Ley Fundamental sanluiseña, como en el plexo normativo local enumerado por la actora a fs. 36vta. /37; y, por el otro, también para valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Una conclusión de esta naturaleza hace pie en la Constitución Nacional que, si bien otorga poderes a la Nación para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente en su Artículo 41, penúltimo párrafo, las jurisdicciones locales en la materia, que por su condición y raigambre no pueden ser alteradas (*Fallos*: 318:992, considerando 7°, Ley Nº 25.612, Art. 55)".

Concluyendo, podemos decir que surge la responsabilidad en la generación del daño ambiental por la falta de ajuste a las normas del derecho ambiental y sus presupuestos mínimos, por conculcar la garantía constitucional a la vida, a un medio ambiente sano y al mejoramiento de la calidad de vida.

Cumplidos todos o algunos de estos requisitos surgirá la responsabilidad en la reparación del daño ambiental nacido, como venimos diciendo, como consecuencia de su comportamiento omisivo, siendo extensiva esa responsabilidad a aquellos funcionarios públicos que participaron en el comportamiento omisivo o no ejercitaron el deber de policía en debida forma como consecuencia de una gestión ineficiente en su función, así lo ha expresado nuestro más Alto Tribunal en la materia referida a las obligaciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal, en su rol protagónico de protección al ambiente en distintas sentencias.

[30] Causa "Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ Provincia de San Luis y otros", Doctrina Judicial 6-9-2006, 32. Del voto de los Doctores: Enrique S. Petracchi, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Ricardo L. Lorenzetti y Carmen M. Argibay.

El esquema jurídico integrado en una cuenca hídrica. Caso Matanza-Riachuelo*

María Teresa Mancini

Sumario: I. Introducción. II. Tutela ambiental. III. Gestión de cuencas, un claro ejemplo. IV. Una reflexión final.

I. Introducción.

La relación del hombre con el ambiente se ha complejizado a lo largo de la historia y esa relación conduce a efectos que impactan en la calidad de ambos.

Esta relación compleja ha ido mutando, lo que ha llevado a que el *Estado* como forma de organización social ha incrementado su intervención en las actividades humanas en relación con el ambiente, orientando sus políticas hacia una regulación cada vez más exhaustiva.

Por otro lado, las actividades económicas han incorporado la variable ambiental dentro de sus ecuaciones y la misma cada vez toma mayor importancia.

Fundamentalmente la sociedad, como conjunto, ha cambiado su relación con el entorno, incrementando la percepción del mismo.

Ahora bien, todas estas cuestiones se reflejan en todos los niveles de la organización estatal, sea por la materia/competencia o por la jurisdicción responsable. La historia reciente de la gestión ambiental nos indica que si no se visualizan las cuestiones ambientales de manera integrada las políticas del Estado tendrán un límite finito. Un Estado debe reflejar en sus políticas las necesidades de la sociedad a quienes van dirigidas.

* En homenaje a una amiga que luchó por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo desde el primer momento, todos los que bregan por esta causa saben del enorme trabajo realizado por la Dra. Mariana García Torres; muchos como yo la conocimos en ese camino y nunca nos movimos de su lado porque era ella, desde su calidad humana, la que hacía la diferencia en cada paso. Ella nos tocó a todos y se entregó con una generosidad infinita, nos acostumbró a su afecto constante y por eso cuesta tanto despedirnos. En esta obra, de alguna manera, queremos seguir teniéndote presente, querida Marian.

Resulta evidente que el bien jurídico por proteger es el hombre y su ambiente. Ahora bien, si es el ambiente de este hombre/habitante el bien jurídico afectado, las acciones de administración, protección y, en su caso, reparación por parte del Estado deberán presentarse de manera integrada, coordinada y colaborativa, unas y otras.

En el plano descripto, la integración referida además supone la evidente corresponsabilidad de acciones de todos los estamento de ese Estado, aquel que se manifiesta como uno solo al momento de definir políticas, implementarlas y defender el pleno goce de derechos de los ciudadanos.

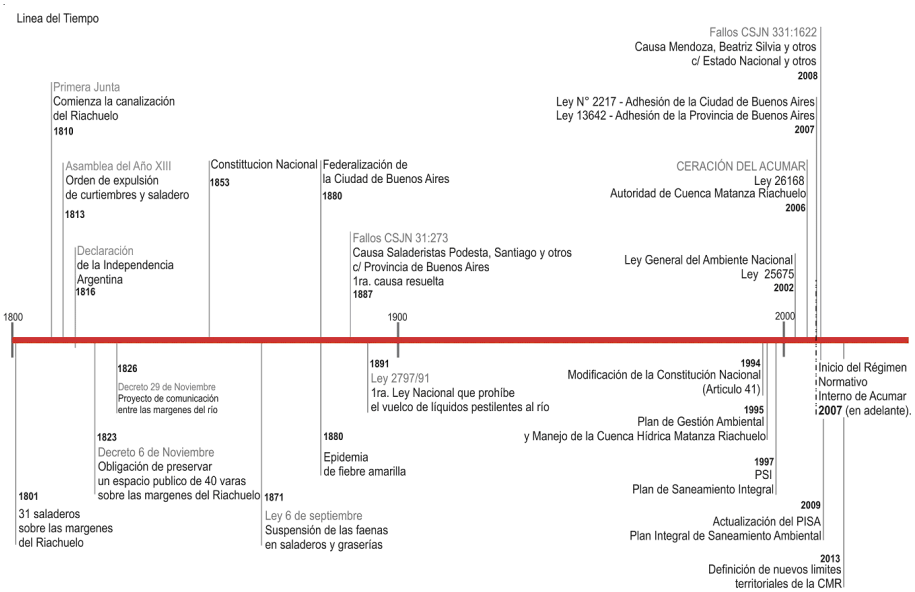
Sin lugar a dudas la determinación por parte de la Ley General del Ambiente N° 25.675, de los principios que rigen el sistema ambiental en nuestro país, en cuanto a la ejecución propiamente dicha de la política ambiental, requiere asumirlos integradamente para que estos no sean solo declarativos.

Así deduzco que el paso se da a través de la cláusula operativa que impone el Artículo 5º de la ley, en cuanto dispone cómo los distintos niveles de gobierno integrarán el cumplimiento de los principios enunciados en esta ley.

Este principio de integración implica la gobernanza compartida y, por consiguiente, la corresponsabilidad de los diferentes niveles de la Administración, cobrando importancia significativa en materia ambiental atento el carácter transversal del mismo y es definitoria en materia de cuencas hídricas.

La Cuenca Matanza-Riachuelo es el caso ambiental transversal, que abroga todas las variables de la integración en materia de jurisdicción y competencia, atento a que involucra a tres jurisdicciones.

Esta cuenca posee una historia ambiental que refleja diferentes instancias de intervención que la tiene como protagonista de la gestión estatal del área metropolitana.



Este cuadro[1], de manera gráfica, muestra cómo fue evolucionando la historia en torno a la Cuenca Matanza-Riachuelo y las políticas ambientales y cómo se está construyendo esta nueva institucionalidad que es el motivo del presente trabajo.

II. Tutela ambiental.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación indicó: "La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tiene respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual […][2]".

La tutela del ambiente como bien transindividual se vuelve trascendente en ambientes amenazados ya que son situaciones indiscutibles de disminución al goce de derechos. El Estado tiene la responsabilidad primaria e indelegable de responder ante estas situaciones.

Las acciones de los Estados deben desarrollarse de manera integrada, si tomamos los conceptos dados por la ya citada Ley General del Ambiente N° 25.675, en cuyo Artículo 5° reza: "Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley".

Así si analizamos también lo dispuesto en el Artículo 4° respecto de los principios de las políticas ambientales, veremos inmersa la variable de la integración, desde el principio de congruencia, indicando el piso a respetar por las legislaciones locales a fin de fijar una única plataforma de gestión.

El de prevención, refiriéndose a las fuentes de los problemas ambientales atendidos en forma integrada; el de subsidiariedad, en cuanto al rol del Estado Nacional y la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambiental.

Véase el de solidaridad, en el entendimiento de la responsabilidad compartida entre el Estado Nacional y las Jurisdicciones Provinciales, en cuanto a la prevención y mitigación de los efectos ambientales, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Finalmente, el de cooperación, que determina el rol de cada jurisdicción respecto de los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos en el tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales. Ahora debemos analizar los principios citados en el párrafo precedente atendiendo a la función de los mismos en una ley que define las políticas ambientales de nuestro país, como es la Ley General del Ambiente.

[1] Información de varios documentos que se citarán a largo de este trabajo.

[2] "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo". Considerando 18, sentencia del 20 de junio de 2006.

Entonces encuentro un eje que me indica que los principios generales del derecho tienen por finalidad contribuir en la interpretación y aplicación de toda norma, actividad y acción, a través de la cual se ejecute la política ambiental.

Todos estos principios definidos en la ley a partir del Artículo 4° dan los ejes interpretativos de la política ambiental, lo cual es esencial si además atendemos a que hablamos de una ley de presupuestos mínimos.

Serán los gobiernos locales los responsables de dictar sus normas, que deberán adecuarse a estos presupuestos mínimos nacionales, a las necesidades y características de su territorio, siempre respetando la interjurisdiccionalidad en la integración.

Aquí se manifiesta palmariamente una de las primeras exigencias del *principio de integración* que estamos analizando, me refiero a lo que muchos autores llaman "Federalismo Ambiental"[3], en tanto a la manera en que deben los Estados definir sus políticas ambientales[4]. Siendo, por tanto, el principio de integración una herramienta fundamental de ejecución de políticas.

¿Qué sucede si las políticas ambientales no se analizan o implementan desde esta óptica y se ciñe a la responsabilidad individual de cada jurisdicción atendiendo solo al orden territorial o de especificidad?; claramente esta no sería una política eficiente, o no sería una "política", más aun teniendo en cuenta la percepción que hoy tenemos del ambiente.

Así las acciones ambientales tienden a ser cada vez más transversales por definición y, por tanto, requieren de la coordinación de actores para su implementación… es más, lo requieren para su éxito.

Estamos hablando de integración de acciones y de la interpretación sistémica de las normas ambientales, donde se inicia un juego de complementariedad que derivará en relaciones entre el orden nacional y los órdenes locales.

Si el equilibrio ecológico parte de la integración armónica de acciones en una relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente, que además hace posible la existencia, transformación y el desarrollo armónico del hombre y los demás seres vivos, eso mismo se debe aplicar a la gestión organizada del Estado.

El deber de auxilio del Estado se manifiesta en fórmulas de distinta amplitud y rango normativo, por ejemplo, los deberes-facultades de solicitarse recíprocamente información o comunicación entre los distintos niveles de gobierno, de prestarse asistencia para

[3] Como indica José Esain, citando a Humberto Quiroga Lavié, en *LL*, 18-3-1996, p. 2, "La protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional"; *LL*, 16-4-1996, p. 3, "El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional", que denomina de esta manera las nuevas relaciones que provoca el reparto competencial en materia ambiental en nuestro Estado.

[4] La modificación introducida hace veinte años en nuestra Constitución Nacional con el Artículo 41 cambió el concepto de la intervención y competencia estatal en materia ambiental, "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".

el ejercicio eficaz de sus propias potestades, de brindarse auxilio para la ejecución fuera de sus respectivos ámbitos de competencia y de reconocer la validez de los actos de cada orden gubernamental[5].

Existe el concepto de que la integración se da en el respeto de las competencias de cada una de las jurisdicciones, impulsando acciones coordinadas desde el ámbito intergubernamental, como en el interjurisdiccional. Así, ante una situación que requiere el auxilio de más de una jurisdicción, esta debe darse en cuanto y en tanto los bienes jurídicos están involucrados; pero de manera coordinada hablamos de concurrencia de jurisdicciones[6].

La coordinación intergubernamental en el plano constitucional y legislativo está prevista en las atribuciones del Congreso de la Nación y de los gobiernos provinciales y para el ejercicio y funcionamiento competencial entre órganos del mismo nivel de poder y los niveles provinciales.

III. Gestión de cuencas, un claro ejemplo.

La Ley de Gestión Ambiental de Aguas[7] constituye una norma de *presupuestos mínimos ambientales*, tendiente a la preservación, aprovechamiento y uso racional (Artículo 1º) del agua superficial, subterránea y atmosférica (Artículo 2º), estableciendo un importante concepto: el de cuenca hídrica, la que deberá ser entendida como *unidad ambiental indivisible* (Artículo 3º)[8].

El esquema territorial de una cuenca es una construcción dada por la definición propia del territorio que lo compone, la amalgama que hace la interrelación entre naturaleza y sociedad, que lo hace variable, cambiante y sumamente dinámico[9].

Todas estas variables articuladas por la legislación de la estructura federal se basan en la atribución de competencias del Artículo 121 de la Constitución Nacional, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional por la misma Constitución Nacional, en su Artículo 126.

El principio rector de política hídrica de la República Argentina Nº 19[10] nos dice que dado que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político-administrativas sino leyes físicas, las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos.

[5] Díaz Ricci, Raúl y De la Vega de Díaz Ricci, Ana, Ponencia "Principios articuladores para una red federal ambiental", *V Congreso Argentino de Administración Pública*, San Juan, 2009.
[6] Un claro ejemplo es el caso que veremos más adelante, en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa "Mendoza c/ Estado Nac. y otros s/ daños y perjuicios", CSJ, 20-6-2006, 24 y 28-8-2006, 6-2-2007 y 25-2-2007.
[7] Ley Nacional de Presupuestos Mínimos N° 25.688/2002.
[8] Ver Lanfranco Vázquez, Marina Laura, "Problemáticas vinculadas al manejo integral de Cuencas Hidrográficas. Gestión compartida, productividad y sustentabilidad ambiental en clave jurídico-ambiental", artículo publicado en el marco de las *V Jornadas de Geografía Económica AGE*, Univ. de Girona, 2012.
[9] Ídem.
[10] COHIFE, 2002, http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm.

En el caso de las cuencas hídricas en nuestro país, deviene necesario un análisis de las acciones de manera coordinada e integrada, atento todas las variables que estas implican, desde el recurso natural propiamente dicho y las implicancias en su relación con el hombre.

En 1884, Florentino Ameghino[11], en su magistral libro sobre las *Secas e Inundaciones de la Provincia de Buenos Aires*, nos instaba a gestionar las cuencas de modo integral. Sin embargo, se necesitaron casi cien años para el comienzo de una comprensión que hubiese evitado erogaciones económicas, daños a los bienes particulares y comunitarios, y preferentemente, sobre la salud de todos los habitantes[12].

La idea de la gestión de cuencas parte de la premisa de que hay elementos tanto artificiales como naturales, puede constituir un factor de cambio en cualquier momento; por lo tanto, debe concebirse como un proceso continuo y flexible.

Se considera que el derecho al agua implica accesibilidad física en las mejores condiciones posibles[13], lo que requiere indefectiblemente un conjunto de acciones coordinadas que van desde la prevención, la gestión y el control del uso del recurso, y no es otro que el Estado el garante de esas acciones.

Refiero a la creación de un marco institucional adecuado con mecanismos mediante los cuales se puedan poner en práctica las medidas de reducción de la vulnerabilidad, esto es de vital importancia[14].

En este espíritu tomo como ejemplo un reclamo en cuanto al control y regulación de recursos específicos: es el caso del Río de la Plata. Atento que la fuente de agua utilizada por la empresa AySA, prestataria del servicio en la Ciudad de Buenos Aires, también lo es en diecisiete municipios de la provincia de Buenos Aires, sería interesante plantear la posibilidad de crear en una primera etapa un ente interjurisdiccional abocado al monitoreo de estas aguas[15].

[11] Se puede ver la obra completa en: http://portal.educar.org/sites/eaprender.org/files/Ameghino_F-Las%20secas%20y%20las%20inundaciones%20PBA.pdf.

[12] Guardo, Claudio, "La gestión de la cuenca y el uso del recurso hídrico. Ordenamiento territorial, inteligencia, sapiencia o necedad", *Obra Colectiva del Bicentenario*, Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora, 2010, p. 479.

[13] Observación N° 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC).

[14] "Metodología para la gestión de cuencas hidrográficas siguiendo el enfoque del riesgo integral – el cambio climático y la adaptación", Javier Saborío B., www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA.

[15] García Torres, Mariana, "El derecho al agua, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Obra Colectiva del Bicentenario*, Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora, 2010, p. 474. Y sigue ampliando: "[…] entiendo que la creación de un organismo interjurisdiccional, focalizado en la preservación ambiental del Río de la Plata, ayudaría a discernir muchos de los problemas que hoy presentan expertos, universidades y gran parte de las ONGs ambientales, en otros escenarios como congresos, foros y seminarios, y que no logran aun salir de las aulas académicas para debatirse en otros sectores".

En cuanto a las cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar organizaciones interjurisdiccionales de cuenca para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Actuando a petición de parte, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las provincias en el marco de estos principios rectores[16].

Todas las aguas públicas son de dominio provincial (Art. 124 CN) y las provincias ejercen la jurisdicción sobre ellas, con excepción de la navegación, el comercio internacional o interprovincial y las relaciones internacionales, campos en los que rige la jurisdicción nacional. En ese esquema el manejo de los ríos interprovinciales se debe reglar mediante tratados (Art. 125 CN).

Catorce organismos interprovinciales se han creado para la regulación de las cuencas de nuestro país: Comité Regional del río Bermejo (COREBE), Comité de la Cuenca del río Juramento Salado, Comité de la Cuenca del río Salí Dulce, Comité de Cuenca de la Laguna La Picasa, Comité Interjurisdiccional del río Colorado (COIRCO), Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro (AIC), Comité de la Región Hídrica Bajos Submeridionales, Comité Interjurisdiccional de la Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana (CIRHNOP), Grupo técnico del río Desaguadero, Comité de Cuenca del río Senguerr, Autoridad de Cuenca del río Azul (ACRA), Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del río Chubut, Comité Interjurisdiccional del río Pilcomayo, Autoridad de Cuenca del río Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

Así, este último caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo, como caso insignia en materia de cuencas hídricas, reúne muchos requisitos que la hacen única en el esquema jurisdiccional argentino; denota y requiere la interacción de jurisdicciones en mecanismos legales, administrativos, judiciales y sociales. El caso se presenta en un escenario único creado por la misma evolución de este; el escenario denota múltiples actores con competencia y jurisdicción, lo que hace a la complejidad del mismo.

ACUMAR nace en 2006 por ley de las jurisdicciones parte y fundamentalmente por intervención directa de la CSJN[17], el organismo define un Plan Integral de Saneamiento Ambiental[18] (PISA) que implica el desarrollo de un sistema que integre todas las variables de afectación del bien por sanear, esto es el río Matanza-Riachuelo y el entorno socioambiental que lo afecta y es afectado por este; además –y fundamentalmente para el caso que nos ocupa–, el contexto jurisdiccional que compone a la cuenca.

[16] Consejo Hídrico Federal, COHIFE, 2003, Principio N° 19, www.hidraulica.gov.ar/legales/principios_rectores_de_politica_hidrica.pdf.

[17] En la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", sobre la que me referiré más adelante.

[18] Que fuera aprobado en su primera versión por la Resolución N° 8/ACUMAR/2007 (22-11-2007), actualizado a marzo de 2010, partió de la revisión de los trabajos existentes sobre la Cuenca: "Parámetros e indicadores de polución Cuenca Matanza-Riachuelo" (Recursos Hídricos, 1973); el "Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo" (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente

El PISA expone en sus fundamentos que el mismo se desarrollará en atención a un marco institucional, articulado y participativo socialmente con los organismos de las distintas jurisdicciones que tengan competencia en las problemáticas de la cuenca. Pudiendo ser local, regional o zonal por los diferentes niveles de la cuenca a fin de facilitar su implementación.

Define una estructura orgánica, administrativa, técnica, jurídica y financiera, que permite la articulación institucional de los organismos públicos tripartitos y con la multiplicidad de actores que conviven en la CMR, con el fin de consolidar su existencia e implementación[19].

Pero ¿cómo se puede articular un plan de estas características? La respuesta del Estado a esta pregunta vino antes de que el citado plan se constituyera y esto es la Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo[20].

Este órgano es creado en términos del Artículo 1° de la Ley Nacional N° 26.168[21], como *ente de derecho público interjurisdiccional,* tiene como función primaria el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo con la intervención de las tres jurisdicciones competentes en cuanto al territorio y los recursos afectados.

Para ello la citada ley determina que sus facultades serán las *de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales*[22].

Consistentemente con la decisión adoptada se produce la adhesión de la Provincia de Buenos Aires por la Ley N° 13.642/2007, y la adhesión de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 2.217/ 2007.

Ahora bien, todas estas competencias requieren no solo la integración de acciones (de manera coordinada, eficaz y eficiente) por parte de la tres jurisdicciones, sino además, y fundamentalmente, la integración de políticas.

Humano de la Nación, 1995); y los trabajos del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo realizados entre 1994 a 2004. Fue actualizado y se puede ver la versión www.acumar.gov.ar/pagina/841/pisa-actualizado. El plan se define como un marco institucional articulado y participativo, a partir de la incorporación sistemática de organismos de las distintas jurisdicciones con competencia en la problemática de la Cuenca. El plan ha surgido de un proceso interjurisdiccional complejo, de planificación y la ampliación de su base participativa se irá institucionalizando en fases, con una estructura de organización y gestión regional o local, con el único fin de facilitar su implementación.

[19] PISA, p. 13.

[20] La ACUMAR, por su constitución, se convirtió en un hito en la historia de nuestro país, reúne en su estructura la sinergia del Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires con un objetivo común.

[21] Ley Nacional que crea la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

[22] Artículo 5º, Ley Nº 26.168.

En el presente caso se agrega un componente más, que deviene de la ya citada causa "Mendoza c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", en la que la Corte Suprema de Justicia ha intervenido de manera originaria en cuanto al deber de los Estados en el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Esta causa se inició en julio de 2004, cuando un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza y otras dieciséis personas[23], presentaron una demanda reclamando la recomposición del medio ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca, responsabilizando de daños y perjuicios a los siguientes actores: el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todos por no ejercer sus facultades de control e implementar políticas preventivas; por desviar los fondos del préstamos BID, Decreto Nº 145/1998; cuarenta y cuatro empresas de la CMR, por contaminación.

La parte actora requiere la creación de un *fondo público*, que se reanude el *plan de gestión ambiental*, la implementación de medidas que atiendan al *estado de salud* de la población de la CMR.

El 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación intimó a los demandados a que presenten un plan de saneamiento de la cuenca, y a las empresas a que informen sobre las acciones que se toman para detener y revertir la contaminación de la zona. Cuestión que devino en el ya citado Plan Integral de Saneamiento Ambiental, la creación de ACUMAR y varios acuerdos interjurisdiccionales.

Luego, el 8 de julio de 2008 se produce la sentencia definitiva como la causa donde la CSJN dicta esta sentencia colectiva atípica, de carácter declarativa y de ejecución[24], ya que contiene una condena general que recae sobre ACUMAR, y sobre las tres jurisdicciones "igualmente responsables en modo concurrente", por el cumplimiento del programa establecido en la resolución, "que debe perseguir tres objetivos simultáneos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción"[25].

La Corte constituye un sistema de ejecución de sentencia que revela un compromiso novedoso del sistema judicial[26], celebrando audiencias públicas para la evaluación del

[23] Eran estas diecisiete personas que vivían en Provincia de Buenos Aires. Dos grupos, habitantes en "villa inflamable" Dock Sud, partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires y vecinos afectados que poseerían en común la característica de desempeñarse como profesionales, ya sean médicos, psicólogos, odontólogos, enfermeros, en el Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito, Avellaneda, con domicilios en la cuenca.

[24] Lorenzetti, Ricardo L., *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

[25] Cafferatta, Néstor A., "Sentencia colectiva ambiental en el Caso Riachuelo", *Revista de Derecho Ambiental* del Instituto El Derecho por un Planeta Verde, Editorial AbeledoPerrot –Newsletter julio 2008–, *JA*, agosto 2008.

[26] El fallo determina además quiénes serán los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, el plazo en que las mismas deberán ser cumplimentadas, dejando abierta también la posibilidad de imponer multas para el caso de incumplimiento.

avance de la misma y la ejecución del PISA, y además encomienda al Defensor del Pueblo de la Nación y a las ONGs que actúan en la causa[27] la conformación de un Cuerpo Colegiado que tiene a su cargo el control del Plan de Saneamiento.

En ese eje dispone que será la Auditoría General de la Nación (AGN) quien llevará un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con PISA[28].

Y designa un único Juzgado con competencia en la Cuenca Matanza-Riachuelo, en temas relacionados con ACUMAR y el ambiente de la CMR; esto se modifica el 19 de diciembre de 2012, cuando la CSJN nombra dos Juzgados con asiento en el territorio de la cuenca para continuar controlando el estado de ejecución de sentencia con amplias facultades[29]. Esto denota la postura que sostiene la CSJN en el control de la ejecución de esta sentencia.

Así esta estructura Judicial-Administrativa que desde 2006, y con más precisión de acciones desde 2008, impacta en la estructura administrativa y en la definición constitucional de la jurisdicción y competencia de las jurisdicciones miembros de la ACUMAR. Éstas, en la observancia del fallo y sus competencias constitucionales, deben actuar y articular con el claro lema de la integración de acciones en pos del cumplimiento no solo de la sentencia analizada, sino también de la Ley General del Ambiente.

Las Jurisdicciones parte deben respetar esta nueva institucionalidad y en cuanto a la ley de creación de ACUMAR, adhieren cediendo competencias que hasta ese momento le eran propias. La pregunta que nos debemos hacer es si está totalmente definido este nuevo esquema jurídico y si el mismo es definitivo o solo circunstancial, lo que sin duda implica un nuevo paradigma en nuestro sistema jurídico.

¿Estamos ante una nueva institucionalidad? No tenemos antecedentes de situaciones asimilables en nuestro país, esta es una institucionalidad jurisdiccional nueva y que se nutre de todos los antecedentes citados anteriormente.

ACUMAR impacta en la competencia y jurisdicción de la Nación de la Provincia y de la Ciudad. Basta con ver los ya citados Artículos 5º y 6º en cuanto a que la competencia de ACUMAR "[…] prevalece sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

[27] Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), CELS, Greenpeace y Asoc. Vecinos de La Boca.

[28] Considerando 18 del fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios".

[29] "El control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas (a cargo de AySA, ABSA y ENOSA) y del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria, quedarán transitoriamente en la competencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo del doctor Sergio G. Torres. Todas las restantes competencias atribuidas en la sentencia del 8 de julio de 2008 –con las aclaraciones definidas el 10 de noviembre de 2009– que comprenden la cuenca baja (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), media (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón) y alta (Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz), quedarán transitoriamente en la competencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nº 2 de Morón, a cargo del doctor Jorge E. Rodríguez".

Luego, las resoluciones ACUMAR, desde 2007, vienen definiendo políticas en el ámbito de la cuenca, estableciendo los nuevos parámetros de intervención al ambiente, el régimen administrativo y de control de las actividades productivas de la cuenca. Es un nuevo régimen jurídico con una jurisdicción territorial delimitada.

IV. Una reflexión final.

El eje de este trabajo tuvo a la integración y al conflicto ambiental más importante que tiene y ha tenido el área metropolitana y, podría decir, nuestro país, y cómo todo este proceso impacta en el ordenamiento jurídico.

Es necesario reflexionar sobre la función de los principios ambientales en la construcción de este nuevo escenario. Un principio en términos jurídicos tiene por finalidad contribuir en la interpretación y aplicación de toda norma, actividad y acción, presentándose como normas del "deber-ser". Me refiero al derecho como elemento de guía social.

Así, los principios actúan como premisas que se ocupan de un estado de cosas ideal deseado, ordenando lo que debe ser[30]. Se busca una regulación que dé pautas de construcción óptimas de un sistema. Hablamos, como dijimos anteriormente, de "presupuestos mínimos". En ese plan me permito citar a Robert Alexy[31], quien ha caracterizado los principios jurídicos como mandatos de optimización.

El principio del Artículo 5° de la LGA, nuestro principio de integración, da un paso más en la optimización y se concibe como una norma del *deber-hacer*, ya que claramente da pautas operativas de acción desde los presupuestos mínimos del deber ser. Y en el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo, se ve palmariamente cómo este principio es el *leitmotiv* tanto en la ley de creación de la ACUMAR como en la sentencia de la CSJN y cómo se viene dando la ejecución de esta sentencia. La integración de acciones en la nueva institucionalidad es el sustento de la misma.

¿Será esta nueva institucionalidad una situación circunstancial o es un nuevo escenario jurídico administrativo al que debemos empezar a estudiar como un nuevo esquema de gobernanza integrada?

[30] Laporta, Francisco y Garzón Valdés, Ernesto, *El derecho y la justicia*, Madrid, Ed. Trotta, 1996.
[31] Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*, Baden Baden, 1985, p. 75 y sigs.

EXTERNALIDADES Y GESTIÓN AMBIENTAL

Ismael Mata

"Hay suficiente en la tierra para las necesidades de todos,
pero no suficiente para satisfacer la avaricia de todos".
(Mahatma Gandhi)

SUMARIO: I. Externalidades. II. Bienes públicos. III. Gestión ambiental. IV. Comentarios finales.

I. Externalidades.

En la teoría económica las llamadas "externalidades" o "deseconomías externas" aluden a una "falla" del mercado, porque, de acuerdo con sus reglas clásicas de funcionamiento, no pueden resolverse dentro de su ámbito.

Las transacciones que tienen lugar en un mercado constituyen actos de libertad por los cuales los operadores ceden su propiedad, entendida ésta como cualquier derecho transable y formando parte del proceso de intercambio económico que genera costos y beneficios recíprocos.

En cambio, si tales efectos se producen sin un convenio celebrado con ese propósito, los mismos tienen lugar fuera del mercado y carecen de un precio. Dicho de otro modo, son consecuencias no queridas por las partes de las transacciones, que benefician o perjudican a terceros y que se consideran "externalidades" "negativas" o "positivas", según el signo de su incidencia sobre quienes las reciben.

Tal sería el caso de una fábrica ubicada en una zona semirrural, cuyas chimeneas emiten un humo que contamina el aire de los vecinos residentes en los alrededores de la fábrica, con lo cual se genera una externalidad negativa. Por el contrario, si el propietario del establecimiento construye un camino asfaltado para facilitar el traslado de sus operarios y clientes, los vecinos pueden usarlo y aún verse beneficiados porque aumentaría el valor de sus inmuebles y daría lugar a una "externalidad positiva".

Las externalidades constituyen un caso de "insuficiencia" del mercado porque en la producción de un bien se provocan ventajas a favor de personas distintas de los demandantes o, en su caso, se originan costos que no están a cargo de quien ofrece el bien, por

lo tanto, se produce una diferencia entre el "valor social" y el "valor de mercado" del bien producido y vendido.

Desde otro punto de vista, las externalidades pueden distinguirse entre las propias de la producción y las relativas al consumo, como acontece en el ejemplo de la fábrica si se atiende a la contaminación del aire derivada de la producción, y a las ventajas que el camino asfaltado origina para los vecinos, que pasan a ser "consumidores" involuntarios de las mismas.

Cuando se advierte que la externalidad tiene efecto sobre la producción, el consumo o el bienestar social, sin que el "propietario" del derecho reciba todas las consecuencias de su decisión de contratar, adquiere gran importancia la asignación de un valor a la externalidad para lograr su tratamiento eficiente por medio de la negociación, el incentivo o la regulación.

De acuerdo con esa línea, se impone, en primer lugar, determinar cuál es el número de personas alcanzadas por la externalidad, ya que si resulta reducido, se considera "privada", v. gr., los ladridos de mi perro sobre los vecinos; en cambio, si el número de los afectados es importante, la externalidad tiene el carácter de "pública", v. gr., el humo contaminante de una fábrica que afecta a los habitantes de una zona densamente poblada. Como puede advertirse, la línea de separación entre ambas externalidades resulta de escasa precisión.

Por lo pronto, cabe destacar que ante la afectación de los derechos de terceros, la respuesta jurídica ha consistido en la creación de las categorías de los "intereses difusos" y "derechos de incidencia colectiva", que luego de la Reforma de 1994 tienen reconocimiento constitucional, y amplia legitimación procesal, entre otros supuestos, "en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente" (Constitución Nacional –en adelante, CN–, Art. 43).

Desde el derecho, también resulta de complejo abordaje determinar cuándo se verifica el "sacrificio especial" del damnificado, en los casos de responsabilidad del Estado por su actividad lícita y, en tal sentido, la doctrina señala que "habrá una situación jurídicamente protegida en la medida en que la comunidad de afectados sea suficientemente reducida como para que el resto pueda soportar el costo económico de la indemnización. De lo contrario, esa protección jurídica, basada en el perjuicio de unos pocos en beneficio de muchos, desaparece".

"En caso de existir esa situación jurídicamente protegida, sus titulares estarán en una situación especial de protección. De lo contrario, funcionará para los afectados el principio de que nadie tiene derecho al mantenimiento perpetuo de las leyes"[1].

La externalidad "pública" también se relaciona con la construcción de la teoría económica neoinstitucional de los "bienes públicos", tema que abordaré seguidamente y cuyo reverso o contrafigura serían las externalidades "negativas" en materia ambiental, respecto de las

[1] Bianchi, Alberto B., "La doctrina del sacrificio especial en la responsabilidad del Estado por actividad lícita", en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2008, pp. 21/28. Ver también CSJN, *Fallos*: 176:111; 180:107; 185:105 y, más recientemente, 312:2022 y F. 1331. XL. R.O. "Friar S.A. c/ Estado Nacional – Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y SENASA s/ daños y perjuicios (ordinario)".

cuales no disminuye la intensidad del daño ni es posible excluir a los perjudicados, por eso se las suele calificar como "males públicos", v. gr., si una persona respira aire contaminado, queda la misma cantidad de aire dañino con posibilidad de que lo respiren otros.

Si la externalidad puede considerarse "privada" resulta posible terminar con sus efectos negativos mediante un acuerdo entre las partes y de no ser posible una solución concertada, el conflicto puede someterse a la intervención de la justicia, la cual, si adopta la visión del daño producido en el pasado, puede disponer el pago de una compensación monetaria (indemnización), cuya cuantificación suele resultar una compleja tarea.

Por otra parte, una decisión judicial alternativa consiste en el "mandato", que es la orden emitida por el juez para que la actividad nociva cese hacia el futuro. En esa línea, los pronunciamientos judiciales varían su respuesta según que los daños sean temporales o permanentes; en el primer caso, la indemnización restaura los sufridos en el pasado, imponiendo altos costos de transacción para la solución del litigio, aunque suelen generar incentivos destinados a "internalizar" los costos exigidos para evitar la externalidad.

Cuando se fija la indemnización para los daños permanentes, se asigna una compensación por el pasado, más un valor presente descontado por los daños futuros previstos en forma estimativa; sin embargo, esta forma de previsión genera la incertidumbre acerca de la evolución del mercado y de los cambios tecnológicos. Por lo tanto, el obligado a pagar adquiere el derecho a causar externalidades hasta el límite fijado a la compensación, circunstancia que "desincentiva" la "internalización" de los costos destinados a introducir mejoras técnicas para atenuar o suprimir los efectos negativos.

En síntesis, los tribunales disponen de los dos cursos de acción mencionados y resultaría adecuado que los efectos dañosos permanentes se enfrentaran con un "mandato de supresión". Cabe destacar que este instrumento puede aplicarse de manera temporaria o provisoria como medida cautelar, mientras se sustancia el debate en el juicio para determinar la indemnización.

Por último, puede agregarse que los servicios públicos también generan externalidades positivas o negativas; en el primer caso, cuando aumenta el valor de los inmuebles urbanos si se instalan servicios domiciliarios de agua potable o de electricidad, mientras que tendrían efectos negativos sobre el ambiente o la salud, si los efluentes cloacales o industriales se vertieran a cuerpo receptor sin tratamiento o éste fuera realizado en forma defectuosa, o en el caso de la electricidad, si las instalaciones tuviesen presencia de amianto o una usina generase dióxido de carbono.

II. Bienes públicos.

Los bienes "privados" se caracterizan porque su disposición, uso o consumo –en el lenguaje económico, su "propiedad"– no permiten que en la misma posición pueda ser titular otra u otras personas[2]; por lo tanto, revisten el carácter de "rivalidad" debido a que excluyen a otros de su goce.

[2] Digo "en la misma posición", refiriéndome a idéntica situación jurídica, porque un derecho puede ser compartido, como la propiedad, a través del condominio o la cotitularidad de un crédito.

En cambio, los bienes "públicos" son aptos para ser consumidos simultáneamente por una o varias personas en forma igualitaria, sin que se produzca "rivalidad" o pugna por su uso o consumo; se distinguen por la "no-exclusión", es decir, que nadie puede ser privado de su goce, rasgo que los sitúa fuera del mercado y del objeto de una transacción con asignación de un precio.

Se distinguen los llamados "puros" o "primarios" que tienen en plenitud los caracteres de "no-exclusión" y "no-rivalidad" –como son los casos de la paz o la seguridad, ya que todos los habitantes de un país pueden gozar de ellos–, y los "impuros" o "bienes de club", cuyo uso no ofrece "rivalidad" pero resultan "excluibles", ya que lo pueden disfrutar quienes pertenecen a un sector o grupo. Con relación a los de carácter "puro", en su provisión o distribución no intervienen los "derechos de propiedad" individuales, en razón de que están sujetos a los recursos disponibles y la eficiencia de la gestión estatal, cumpliendo la función de asegurar la convivencia social[3].

Hay ciertos bienes que están evolucionando hacia la categoría de "públicos", en la medida en que el Estado asume la responsabilidad de asegurar a todos sus habitantes la provisión, como acontece con la salud y la educación, aunque conviviendo con bienes privados o de grupo, cuya adquisición sigue las reglas del mercado.

La educación y la salud constituyen un conjunto de bienes públicos considerados como "redes de externalidades", ya que permiten a la población formarse, capacitarse y actuar social y económicamente, mejorando el bienestar general.

El mismo camino hacia lo público también es seguido por la información, habida cuenta de su incorporación masiva a internet, como "red de redes", mediante el impulso de la "convergencia tecnológica" y la construcción de la "Sociedad Global de la Información".

Sin embargo, la teoría ha advertido los problemas que se plantean en la actualidad con el tratamiento de la enorme masa de información disponible, abriéndose paso una "economía de la atención", que analiza los datos "on line" y los provenientes de los medios de comunicación para verificar sus efectos sobre las decisiones sociales, políticas y económicas, mediante la aplicación de métodos empíricos destinados a obtener una "economía aplicada".

Corresponde señalar que los bienes públicos deben diferenciarse de los "comunes" ya que éstos en épocas pasadas podían ser consumidos por cualquier persona, v. gr., el agua de los ríos, la leña de los bosques, los peces y los animales silvestres, los que ante su uso expoliatorio y abusivo dieron lugar a una progresiva regulación por el Estado, destinada

[3] "Todo ello es esencial para el intercambio, por supuesto que para la vida civilizada, pero el mercado no los puede proveer, es obligación y función del Estado hacerlo. En casos excepcionales se puede 'comprar' el derecho de violar la ley por medio de pagos a jueces, tribunales y cortes, pero ello solo ocurre cuando el Estado es extremadamente débil o ha sido penetrado profundamente por los grupos de interés, o incluso los grupos que tienen bandas armadas para establecer su 'propia ley', como el caso común de los narcotraficantes y otras mafias" (Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México DF, FCE, 1999, p. 238).

a su preservación y consumo racional. Si bien en los países desarrollados están incorporados como bienes del Estado, las provincias o los municipios, y su uso está sujeto a regulación, en las economías pobres son tratados como "cuasi-públicos", porque aunque existan reglas sobre su uso y protección, la debilidad de los gobiernos y las instituciones no impide su deterioro, agotamiento o fuerte contaminación y, en definitiva, desequilibrios ambientales cada vez más frecuentes.

III. Gestión ambiental.

En la Reforma de 1994 se incorporó a la CN, en el capítulo relativo a "Nuevos derechos y garantías", el Artículo 41, que reconoce el derecho de todos los habitantes a gozar de "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".

En correspondencia con ese derecho, sus titulares tienen el deber de preservarlo y las autoridades, el de proveer a su protección, de acuerdo con los objetivos y políticas que se establecen en el mismo artículo. Asimismo, se encomienda a la Nación el dictado de "las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas", sin que las nacionales alteren las jurisdicciones locales.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley Nº 25.675, denominada "Ley General del Ambiente" (en adelante, LGA), que estableció los referidos "presupuestos mínimos" de protección, junto con sus fines; en primer lugar, el de obtener "una gestión sustentable del ambiente, la protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable" (Art. 1°).

A renglón seguido, se determinan los "objetivos" de la "política ambiental", de los cuales destaco aquéllos que guardan relación directa con las externalidades, esto es: 1) el asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, previniendo los efectos nocivos o peligrosos que las actividades del hombre[4] generan sobre el ambiente; 2) la promoción y uso racional y sustentable de los recursos naturales, manteniendo el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; y 3) establecer procedimientos aptos para minimizar los riesgos ambientales para la prevención y mitigación de las emergencias ambientales y la reparación de los daños causados por la contaminación[5].

La norma constitucional y la LGA instauran un diseño institucional conforme al cual el Congreso Nacional fija los "presupuestos mínimos" y las legislaturas provinciales, las normas complementarias. Por su parte, los poderes ejecutivos, tanto el nacional como los provinciales, conforme a su competencia, pueden dictar las normas reglamentarias de las leyes ambientales y tienen la responsabilidad primaria, a través de la Administración pública,

[4] La ley emplea el neologismo "antrópicas".
[5] LGA, Art. 2°, incs. a), d), e), g) y k).

de realizar la "gestión ambiental", que incluye el ejercicio del poder de policía, la regulación y el control.

La LGA reconoce a la justicia de cada jurisdicción la decisión en los conflictos que se susciten por cuestiones ambientales, con amplias atribuciones procesales y la posibilidad de resolver con los efectos expansivos de las acciones de clase.

La LGA establece, además, el "Sistema Federal Ambiental" para coordinar la política en la materia entre todas las jurisdicciones[6], y la creación de un "Fondo de Compensación Ambiental" para atender la prevención y reparación de los daños, así como la protección del ambiente y los sistemas ecológicos[7].

El ambiente (medio o entorno) se considera un bien público y su caracterización ha seguido una línea de creciente expansión, como se desprende de los ya referidos términos del Artículo 41 CN, que añade a la protección de los recursos naturales, la preservación del patrimonio cultural y que, por su parte, la LGA reitera al incluirlo entre los objetivos de la política ambiental[8].

En definitiva, la concepción actual del ambiente comprende tanto los recursos naturales como los culturales, figurando los bienes materiales, las obras del hombre, en particular, el entorno urbano y el entorno social, que se compone de los subsistemas culturales, económicos e institucionales.

El bien ambiental constituye un bien jurídico colectivo que, en ciertos casos, se encuadra en la categoría de "bien público", con los rasgos, que ya expuse, de "no-exclusión" y "no-rivalidad".

La lesión al bien ambiental no solo puede vulnerar derechos personales, como la salud o la propiedad, sino también derechos de incidencia colectiva referidos a bienes que constituyen intereses sustanciales y de carácter intergeneracional de la sociedad.

IV. Comentarios finales.

En nuestro país, las deficiencias de la gestión pública ambiental y la falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones ha dado lugar a una fuerte intervención de la justicia en materia ambiental, como lo demuestra la aplicación de los principios de prevención y precaución por la Sala II de la Cámara Federal de La Plata, en el caso "Municipalidad de Berazategui", al disponer una medida cautelar innovativa en el año 2003, que impuso a la concesionaria del servicio de agua potable y saneamiento la construcción de una planta depuradora de líquidos cloacales en dicho municipio, fijando al efecto un plazo de dieciocho meses.

Con relación a dicha planta de tratamiento, que estaba prevista en el contrato originario de concesión, su construcción había sido postergada luego de un proceso de renegociación en el que se convino construir otras obras menores con la misma función. Como

[6] LGA, Art. 23.
[7] LGA, Art. 34.
[8] LGA, Art. 2°, inc. a).

sostuve en un artículo anterior, la decisión judicial fue una clara expresión de "activismo judicial", ya que no solo se sustituyó a la Administración concedente, sino que también se alteró una resolución técnica acordada con el concesionario.

El antecedente mencionado difiere de las resoluciones que fue adoptando la Corte Suprema en el sonado caso "Mendoza", donde se trataba la demanda de un grupo de afectados por la contaminación generada por la degradación ambiental de la cuenca hídrica "Matanza-Riachuelo". La acción fue promovida contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas que los actores identificaban como contaminantes.

La Corte fue resolviendo la aplicación de sucesivas medidas, en especial, una orden dirigida al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y las entidades públicas demandadas, para que procedieran a elaborar un plan integral que contuviera un ordenamiento ambiental del área, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio del impacto ambiental generado por las empresas también demandadas y sendos programas de educación e información ambiental.

El plan fue presentado y debatido en sucesivas audiencias, con el aporte de informes técnicos y la participación de nuevos interesados, hasta que finalmente el Tribunal, ante las deficiencias del plan elaborado, dictó una sentencia consistente en un mandato obligatorio para los demandados, destinado a ejecutar un programa con tres objetivos simultáneos: 1) mejoría de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) recomposición del ambiente de la cuenca en todos sus componentes, agua, aire y suelos; y 3) prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

De acuerdo con los objetivos señalados, la Corte fue disponiendo un grupo de medidas, entre las cuales se hizo personalmente responsable de su ejecución al Presidente de la Cuenca, con el control directo de un juez federal de primera instancia.

En definitiva, el Alto Tribunal adoptó una serie de decisiones proactivas para suplir la falta de respuestas eficaces de las autoridades administrativas con competencia en la zona, marcando una diferencia con la sustitución funcional que había realizado el tribunal de alzada que dispuso la medida cautelar en el referido caso "Municipalidad de Berazategui".

Si bien el esfuerzo realizado por la Corte en la causa "Mendoza" resulta digno de encomio, no pueden eludirse los factores que en la realidad debilitan o frustran la intervención de los jueces ante los conflictos ambientales, entre los cuales pueden señalarse la presencia de fuertes intereses corporativos, la falta de coordinación en la acción de las autoridades, la ausencia de planes integrales, el dispendio jurisdiccional provocado por la industria del juicio en esta materia y la corrupción en la gestión pública.

En síntesis, en materia ambiental queda un largo camino por recorrer, en el cual la Administración pública debe desempeñar un papel protagónico, consistente en elaborar planes y políticas, con un indispensable soporte técnico, económico y jurídico, llevando a cabo su ejecución y control, para cumplir con los objetivos constitucionales, en particular, la prevención y corrección de las externalidades negativas.

GESTIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA CIUDAD. UNA PERSPECTIVA DESDE EL AMBIENTE SANO COMO UN DERECHO SOCIAL

Alejandra Petrella

SUMARIO: I. Introducción. II. Plexo de derechos que se integran al derecho ambiental. III. A los fines de una mejor comprensión –previo a todo– citaremos someramente el plexo jurídico ambiental vigente en la ciudad. IV. Derecho ambiental y derecho a la ciudad. V. La interdisciplina como eje de la cuestión urbana ambiental en el derecho a la ciudad. VI. Urbanismo y política pública. Conclusión.

Es una emoción grande poder participar de este libro homenaje. Cada palabra escrita tuvo que ver con la figura incansable de Mariana y sus ganas de hacer cosas: siempre con una sonrisa, con un proyecto y con una idea. Una gran hacedora. Justo lo que el derecho ambiental necesita para construir un mundo mejor. Pérdida irreparable, y compromiso de parte de quienes nos quedamos. Esta fue su lucha. Y este mi pequeño tributo. Gracias, Mariana.

I. Introducción.

La conservación del equilibrio ambiental es una responsabilidad intransferible de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, clásicamente el Estado es quien ostenta el monopolio del uso de la fuerza, esto es, existe un monopolio público de la tutela ambiental. Sin embargo, uno de los paradigmas de la cuestión ambiental es que actualmente esta responsabilidad es compartida por el Estado y los ciudadanos. Todos tenemos un derecho/deber de preservar/gozar de un ambiente sano.

Ahora bien, previo a adentrarnos en el tema, cabe formular ciertas consideraciones relevantes que instauran estos nuevos paradigmas del derecho ambiental:

1. La Convención de Río de Janeiro de 1992 consagra la teoría de los tres accesos que debe reconocerse a cada persona en punto al derecho ambiental, y que constituyen los tres pilares sobre los que se asienta la temática: a) información ambiental, b) participación ciudadana y c) acceso a la justicia.

2. Desde esta mirada, quisiera destacar que mi análisis de la cuestión ambiental se basa en tres ejes principales:

a) La inserción del derecho a un ambiente sano dentro del marco de los derechos económicos, sociales y culturales. En el sistema de derechos sociales, cada uno se interrelaciona con los otros, y el ambiente los trasvasa a todos (salud, vivienda, educación). No podemos evaluar la cuestión ambiental con independencia de las políticas sociales. El carácter poliédrico del derecho ambiental no permite analizarlo independientemente del resto de los derechos.

b) Ello implica que la violación al derecho a un ambiente sano podría importar la violación al derecho a la dignidad humana. Este concepto (integral, variable, operativo) está inserto en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. Por caso, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, debiendo adoptar medidas que aseguren la plena efectividad de ese derecho, entre ellas, las necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos del medio ambiente. También alude a ello la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre[1].

c) La necesidad de integrar la cuestión ambiental a la agenda pública. Hoy lamentablemente –y, quizás, porque en países como el nuestro las cuestiones estructurales quedan postergadas a la luz de las coyunturales– los temas ambientales no integran las políticas públicas. Sería deseable que el tema del cuidado ambiental constituyera una política de Estado. Ello, dado que por conducto constitucional el Estado debe ser el garante del derecho a un ambiente sano (Art. 43 de la CN) y deberían diseñarse políticas que persiguieran tal fin.

Cabe entonces preguntarse cómo se inserta la noción de "constitucionalismo social" en el derecho a un ambiente sano. Este movimiento, que nace como un modo de transformar la realidad y del que surgen los derechos sociales o de segunda generación e impone un Estado activo, y hoy se vincula con la pobreza, se continúa luego con los derechos de tercera generación –por caso, a un ambiente sano– y ello genera una tensión ya que comienzan a jugar intereses económicos, jurídicos, políticos, que pueden implicar resignar la operatividad de ambas clases de derechos.

Coincidiendo con Luigi Ferrajoli, cabe calificar a estos derechos como "derechos vitales", y en este orden de ideas, el carácter poliédrico del derecho ambiental hace que se irradie al resto de los derechos sociales, implicando una constitución más cerca de sus ciudadanos. Peter Haberle llegó a referirse a un nuevo derecho constitucional ambiental. Pero esta interrelación es costosa: el bien jurídico ambiental se encuentra en potencial conflicto con cualquier otro bien constitucional social, por ello se impone un replanteo del tema en el marco de la política socioeconómica para llegar a un Estado social ambientalmente ordenado[2].

[1] *Adla*, XLVII-B, XLI-B, 1250.

[2] Petrella, Alejandra, "La justicia ambiental a la luz del constitucionalismo social", *LL*, Buenos Aires, 2011, 19-B.

II. Plexo de derechos que se integran al derecho ambiental.

Desde Estocolmo en 1972 mucho se ha hablado del ambiente y los derechos y deberes que su preservación impone. La gestión ambiental actual impone una mirada global, reitero –a mi criterio– desde el constitucionalismo social, pero con políticas locales concretas.

Por caso, si bien hoy la problemática ambiental mundial es vastísima, nuestro país enfrenta problemas tales como la deforestación y el corrimiento de la frontera agrícola, la contaminación de los ríos, la cuestión de la basura y la concentración poblacional en las grandes urbes. De ello emerge, a su vez, que tal como sostiene el texto constitucional, el derecho ambiental –salvo en casos de interjurisdiccionalidad– es local: en el extenso territorio nacional podemos localizar claramente en qué territorio provincial se da cada uno de los problemas citados, y a su vez, ponderar que en cada uno de ellos las condiciones socioeconómicas son distintas. A su vez, a nivel local –toda vez que el presente trabajo se focalizará fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires–, la problemática de la urbanización de las villas y la recolección de los residuos constituyen los principales temas ambientales por resolver[3].

En este marco, he de reseñar las cuestiones ambientales con impacto en Buenos Aires, toda vez que es allí donde he podido acceder al estudio de la realidad con la que tengo más contacto[4]. Por tanto, en un contexto macro, se citan los principales problemas ambientales en el país; pero si se circunscribe la complejidad ambiental a una urbe como la Capital Federal, junto con la cuestión de los desechos y su tratamiento, aparece la temática de la ordenación del territorio.

III. A los fines de una mejor comprensión –previo a todo– citaremos someramente el plexo jurídico ambiental vigente en la ciudad.

1. Tratados internacionales.

A los ya citados Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre[5], se añaden los tratados en cuanto se refieren a los principios de la tutela judicial efectiva (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –Arts. 11 y 18–; Declaración Universal de Derechos Humanos –Arts. 8º y 25.1–; y Convención Americana sobre Derechos Humanos –Arts. 5.1 y 8.1).

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en su Artículo 29, inc. e), establece que deberá educarse al niño inculcándole el respeto al medio ambiente natural.

En este punto, y por conducto de la incorporación de los pactos a nuestro derecho (Art. 75, inc. 22 de la CN), hoy resulta obligación del Estado Nacional y de los Estados provinciales garantizar la protección ambiental.

[3] V. Diario *La Nación*, 20-4-2014, reportaje al Dr. Carlos Reboratti.
[4] Cabe señalar que la suscripta se desempeña como Jueza en la CAyT de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
[5] *Adla*, XLVII-B, XLI-B, 1250.

2. El ambiente en el texto constitucional de 1994.

La reforma constitucional de 1994 ha incorporado la cuestión ambiental principalmente a través del Artículo 41 que integra el Capítulo II ("Nuevos derechos y garantías").

La Ley Nº 24.309, que declaraba la necesidad de la reforma, había previsto en su Artículo 3°, como tema habilitado para el debate y decisión de la asamblea, la "preservación del medio ambiente" mediante la incorporación de un artículo nuevo.

3. El ambiente en el texto constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Capítulo IV –Art. 26 y sigs.– incorpora los derechos relativos al ambiente, lo hace de modo sumamente detallado y merece destacarse la inclusión expresa de la necesidad de la evaluación de impacto ambiental como herramienta necesaria. En la interrelación entre ambiente y ciudad, cabe citar los Artículos 17 y 18 a los que me referiré *ut infra*.

4. Normas locales.

En punto a la vinculación entre derecho ambiental y derecho a la ciudad, existe una pluralidad de leyes locales que reflejan la problemática:

- Ley Nº 123 (Evaluación de Impacto Ambiental, reformada por la Ley Nº 452 de 2000. Reglamentada mediante Decreto Nº 1.120/2001, BOCBA Nº 1261).

- Ley Nº 71 (de Creación del Consejo Urbano Ambiental).

- Ley Nº 303 (Información Ambiental).

- Código de Planeamiento Urbano (Ley Nº 449, BOCBA Nº 1044 del 9-10-2000).

- Ley Nº 6 (de Audiencias Públicas).

- Ley Nº 1.854 (de Gestión de Residuos Urbanos).

- Ley marco Nº 1.230 (Plan Urbano Ambiental).

- Decretos varios (entre otros: N° 1.706/2001 y Nº 30/2003 sobre lavaderos industriales; N° 822/2003, que ratifica el Convenio Marco para la recuperación de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo; N° 422/2004, Programa de Recuperadores Urbanos; N° 650/2004, que delega en el Subsecretario de Medio Ambiente la ejecución de las tareas de higiene y saneamiento de los bienes de dominio privado, etc.).

- Ordenanzas varias dictadas previo a que la Ciudad adquiriera autonomía y que aun se encuentran vigentes (entre otras, a saber: Nros. 33.691, 35.365, 36.374 y 37.909, referidas a los residuos urbanos; N° 39.025, que aprueba el "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental"; N° 45.587, que regula la generación, manipulación, tratamiento y almacenamiento de residuos infecciosos; Nº 46.229, de planificación, etc.).

- Por último, citaremos la Ley Nacional General del Ambiente Nº 25.675[6] (LGA), en tanto constituye una ley marco aplicable a nivel local y desalienta el crecimiento descontrolado y desordenado de las áreas urbanas.

[6] Sancionada el 6-11-2002, promulgada parcialmente por Decreto Nº 2.413 el 27-11-2002.

- Y el Artículo 2611 del Código Civil, de aplicación directa, analógica o subsidiaria en materia de límites al dominio[7].

IV. Derecho ambiental y derecho a la ciudad.

Precisado el marco normativo, cabe ahora caracterizar un nuevo derecho: el derecho a la ciudad, toda vez que de éste emerge y se interrelaciona con la problemática ambiental local antes citada.

El derecho a la ciudad constituye un paradigma frente a la exclusión social, una respuesta estratégica, una reivindicación para que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad y ésta, el escenario de encuentro de la vida colectiva.

Buenos Aires es una ciudad de antagonismos: diferencias *vs.* integraciones. Polarizada, fragmentada, asistematizada. Las políticas públicas a las que hiciera referencia como ejes deberían apuntar a determinar qué ciudad se quiere.

El éxodo a barrios cerrados que crecen de manera proporcional a las villas representa a ambos sectores que –de un modo u otro– se sienten excluidos. La imposibilidad de vivir con las normas y costumbres metropolitanas, ya sea por defecto o por exceso, por indigencia o por miedo, provoca que se generen polos que interactúan en la misma dirección pero con sentidos contrarios. A mayor número de pobres y mayor pobreza (mayor ocupación de la ciudad y mayor intensidad de la desigualdad), mayor éxodo hacia la seguridad de los espacios donde las diferencias en sentido ascendente tienden a limarse al máximo.

En este derecho a la ciudad aparece el urbanismo –desde el derecho ambiental constitucionalizado– para intentar encontrar respuestas desde la planificación y el diseño de políticas públicas consonantes que armonicen ecología y economía[8].

La carta mundial por el derecho a la ciudad define ese contenido y establece: "[…] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos".

[7] Las restricciones impuestas al dominio privado solo en el interés público son regidas por el derecho administrativo.

[8] Armonización que surge como base del derecho a un ambiente sano. V. Informe Brundtland, "Nuestro futuro común", abril de 1987, Informe Gro Brundtland de la Comisión de Expertos de la ONU.

A su vez, dice la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en sus Artículos 17 y 18: "La ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades" y "La ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio".

De este derecho, en la Ciudad de Buenos Aires, se desprenden, por ejemplo, el derecho al agua –estrechamente vinculado con la problemática de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo–, cuyo tratamiento excedería la temática aquí propuesta y la cuestión de la urbanización, acerca de la que intentaré profundizar.

Cabe aquí reseñar que todo ello se enmarca en la necesaria inclusión del ambiente como un derecho social, tal como he argumentado al inicio de este trabajo.

Urbanismo y derecho a la ciudad están estrechamente relacionados, si bien hoy se considera al primero una actividad multidisciplinaria, "una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra y del suelo su eje operativo"[9].

Tal como sostiene Juan O. Gauna, es evidente que el urbanismo se vincula de manera estrecha con la cuestión ambiental, pero el ambiente se urbaniza y el urbanismo se ambientaliza. Existen normas de aplicación general cuyo fin es la preservación ambiental y la defensa de la salud que se instrumentan mediante el planeamiento urbano. Existen, así, principios propios del derecho ambiental que resultan aplicables pero que se ven influenciados por regulaciones del derecho internacional, constitucional, penal, administrativo y civil[10].

V. La interdisciplina como eje de la cuestión urbana ambiental en el derecho a la ciudad.

Si cerca enmarcamos la temática –urbanismo, derecho a la ciudad y gestión ambiental–, he de referirme ahora a la relación entre estos tres elementos desde la perspectiva sistémica del derecho ambiental, partiendo del constitucionalismo social.

Por caso, analizando al urbanismo no como limitante del derecho de propiedad sino *como un conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios y de las ciudades; y organización y ordenación de dichos edificios y espacios*[11].

[9] González Pérez, Jesús, "Principios generales del derecho urbanístico", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 92:38, Buenos Aires, Ediciones Rap, 1986.
[10] Gauna, Juan O. (h), "Urbanismo y derecho", *Revista de Derecho Público Integral* publicada por el Centro Federal de Estudios de Derecho Público el 24-4-2014; diario de derecho ambiental Nº 16, info@diariodpi.com.ar.
[11] Parejo Alfonso, Luciano, "La evolución de los sistemas urbanos", en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*, Suplemento especial Nº 2, Buenos Aires, Ediciones Rap, 1997, año XIX, p. 2.

Resulta inherente al urbanismo la ordenación del territorio que tiene como finalidad permitir el desarrollo armónico de la ciudad mediante herramientas planificadoras que delimitan el derecho de propiedad y que son consecuencia de la solidaridad y la función social.

En clara referencia a la ciudad, ya en el año 1980 la Dra. Reiriz decía que *los problemas jurídicos del planeamiento urbano se relacionan con la temática del dominio público; con las limitaciones a la propiedad privada en interés público; con el denominado poder de policía, con la responsabilidad del Estado; con el régimen del acto y del contrato administrativo, su revocación, su anulación; y con el control judicial de la actividad administrativa*[12].

Por ende, puede advertirse que la problemática urbanística se encuentra imbricada en el derecho a la ciudad, que a su vez emerge del derecho a un ambiente sano.

Tal como sostiene Gauna, la relación entre urbanismo y derecho se exhibe como un vasto campo de estudio multidisciplinario. En el caso de los nuevos derechos en análisis, debe existir una necesaria articulación entre las distintas disciplinas que se ocupan de su objeto de estudio, por cuanto el derecho no resulta suficiente para su abordaje. Debe darse una necesaria intervención no solo a todas las ciencias sociales, sino también a expertos en ingeniería, arquitectura, economía, en fin, un vastísimo campo profesional cuyo análisis excedería la temática aquí propuesta.

Esta articulación disciplinaria se basa en los vínculos entre diversas especialidades materializados en encuentros a través de los miembros del equipo de trabajo que aportan prácticas convergentes. Dicho equipo de trabajo debe contar con actitudes cooperativas en el grupo donde prevalezca la flexibilidad, donde la distribución de funciones y la importancia relativa de cada saber se definan en relación al problema y no al peso o tradición de cada profesión. Las relaciones entre disciplinas no deben ser casuales, sino provocadas con intencionalidad sin ser fortuitas, requieren de espacios programados para el intercambio, la discusión, la reflexión entre diversos profesionales; hace necesario que los integrantes del equipo dispongan de tiempos para estos espacios, y tengan el compromiso para sostenerlos. En este sentido, la cooperación no debe ser ocasional, sino recurrente, con continuidad para lograr cohesión del equipo. La reciprocidad está dada por la interacción entre las disciplinas y es la que lleva al intercambio de métodos, conceptualizaciones, códigos lingüísticos, técnicas, resultados.

La interdiscipilina y la intersectorialidad son herramientas imprescindibles para la puesta en marcha de un cambio real y profundo.

En la ciudad, el texto constitucional es claro al establecer que el Plan Urbano Ambiental debe definirse con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, comunitarias y profesionales[13].

[12] Reiriz, Graciela, "Responsabilidad del Estado por las acciones urbanísticas", en *Poder de Policía y Policía Municipal*, Buenos Aires, MCBA, 1980, p. 23 y sigs.
[13] Art. 29 de la CCABA.

Lo dicho hasta aquí implica que si bien el derecho ambiental es interdisciplinario, existe una marcada primacía del derecho administrativo en tanto resulta imprescindible una normativa administrativa que programe todas las actividades que puedan suponer un peligro para el medio ambiente, determinando cualitativa y cuantitativamente cuáles son los límites permitidos en este tipo de actividades. Establecido ello, la Administración cuenta con los instrumentos operativos fundamentales que son: el acto administrativo de autorización y control preventivo y la posibilidad de imponer sanciones de carácter administrativo frente al incumplimiento.

Ello, desde la planificación estatal con participación ciudadana: esto es, definir cómo y quién establece qué tipo de ciudad queremos.

Resulta cuanto menos llamativo que los políticos en sus plataformas no lo incluyan y –tal como refiriera al comienzo de este texto– los gobiernos no integran el tema a sus agendas. De ello se colige la desordenada y asistematizada normativa, puesto que se legisla en base a la necesidad y no en punto a una planificación pautada sobre bases y consensos previos.

Concretamente en la Ciudad de Buenos Aires, y por mandato constitucional, debe instrumentarse un proceso de ordenamiento territorial permanente y participativo que promueva –entre otros bienes– la preservación y restauración del patrimonio arquitectónico y urbanístico y la regulación del uso del suelo, así como un plan urbano ambiental al que debe ajustarse la normativa urbanística[14].

La participación ciudadana que se colige de la normativa constitucional reseñada da contenido a los derechos ciudadanos, siendo la tierra[15] uno de los elementos básicos.

VI. Urbanismo y política pública.

El nuevo derecho a la ciudad propone la planificación urbana desde el constitucionalismo social como eje del tipo de ciudad pretendida.

No se trata de analizar solamente la plusvalía de la tierra, sino el contexto social en el que el derecho al suelo y el derecho a la vivienda se vinculan de manera necesaria, tal como lo propone la Constitución de la Ciudad.

Tal como sostiene el urbanista Jordi Borja, hablar de derecho a la ciudad y planificación urbana importa referirnos a bienes indispensables para la supervivencia individual y colectiva de la humanidad, que hoy no pueden garantizarse en ámbitos únicamente estatales o locales y requieren una regulación global que garantice la universalidad del acceso a ellos. Por lo tanto, no pueden depender de la autonomía particular de una oferta dependiente de las empresas privadas (colectivamente errática) ni del grado de solvencia

[14] V. Arts. 27 y 29 de la CCABA.

[15] Borja, Jordi, "Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad", Fund. Alternativas, Documento de Trabajo 54/2004, ISBN 3496204-51-0, p. 13 y sigs., publicado en www.falternativas.org, consultado el 4-5-2014.

de las poblaciones demandantes. Los elementos básicos de la vida, el agua, el aire, el suelo y la energía, deben ser de propiedad pública (sin perjuicio de que se delegue la gestión de algunas funciones a empresas no públicas). En sus aspectos principales no deben ser objeto de comercialización, con el fin de que su acceso esté garantizado a todos los habitantes del planeta. Esta garantía la deben ofrecer organismos internacionales, independientes de los gobiernos y de las empresas prestadoras o gestoras de algunos de estos servicios, y sometidos a un control jurídico (tribunales internacionales) y social (organizaciones sindicales, profesionales, económicas, universitarias y ONG).

Esta socialización es especialmente importante para el suelo urbano o urbanizable. La propiedad privada del suelo urbano es incompatible con el desarrollo de una ciudad democrática. Si bien la protección normativa de este derecho y las políticas públicas que lo hagan efectivo corresponden principalmente a las instituciones estatales o locales. El suelo urbano o urbanizable será siempre de propiedad pública, y solamente se podrá otorgar en concesión o arriendo si se cumplen las condiciones que aseguren el derecho a la ciudad, priorizándose el derecho a la vivienda, la mezcla o mixtura social y funcional en cada área urbana y la gestión social de la promoción de las viviendas (cooperativas) y de los equipamientos (asociaciones cívicas).

En tren de hacer extensivo el derecho en comento, existe en áreas urbanas un derecho al espacio público y a la monumentalidad. Por caso, la Ciudad de Buenos Aires preserva su patrimonio histórico, arquitectónico y/o cultural por mandato expreso de la Constitución local.

Hoy la ciudad es un conjunto de espacios de geometría variable y de territorios fragmentados (física y administrativamente), difusos y privatizados. El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotadas de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía[16].

Así la gestión ambiental del urbanismo encuentra puntos de contacto con el derecho administrativo –no olvidemos que el Estado tiene el monopolio de la tutela ambiental–, en tanto se vincula al interés público, resultando esta rama del derecho el subsistema que más fuerte vinculación tiene con el urbanismo y el derecho a la ciudad a los que acá se hace referencia. Ello así porque encontramos los siguientes puntos de contacto entre ambas ramas del derecho:

a) El orden público ambiental: las normas ambientales son de orden público y, tal como lo manda el texto constitucional, es el Estado Nacional el que fija los niveles mínimos de calidad ambiental. Este orden público ecológico puede ser definido como la ausencia de hechos o actividades capaces de degradar o dañar ilegal o irreglamentariamente el ambiente en tanto éste constituye un bien jurídico por proteger.

[16] Borja Jordi, *op. cit*., p. 27.

Así, en la causa "Subterráneos de Buenos Aires c/ Propietario de la Estación de Servicio Shell"[17], se ha sostenido que existe un orden público ambiental indisponible, inalienable, en el que se encuentran involucrados derechos y garantías biológicas y sociales. Los derechos de tercera generación son consecuencia de la interrelación de derechos personales humanos y razones de solidaridad que le dan nacimiento.

b) La prevalencia de los intereses públicos: la primacía del aspecto iuspublicista constituye uno de los caracteres del derecho ambiental (sin perjuicio de la aplicación de ciertas normas de derecho privado, como por ejemplo, el Art. 2618 y/o el Art. 2611, más arriba citado del Código Civil), dado que apunta a la defensa de bienes de interés general no susceptibles de negociación o renuncia entre las personas.

c) La cuestión vinculada a los derechos de incidencia colectiva en la medida en que éstos constituyen aquellos que más allá del interés individual o social tienen como portador o centro de referencia a todos los sujetos de una comunidad o una serie indeterminada de individuos.

d) Poder de policía ambiental: dado que el principal deber del Estado es cuidar el entorno humano, las herramientas que utiliza para ese cometido consisten en el ejercicio del poder de policía y de la función de policía. Ambas se encuentran presentes cuando se regulan, fiscalizan y sancionan las conductas real o potencialmente causantes de la degradación ambiental. El Poder de Policía, dada su característica actividad fiscalizadora y eventualmente sancionadora, constituye un marco adecuado para cuidar la vigencia de uno de los principios rectores del derecho ambiental: el precautorio.

Considerando que el ambiente es un valor constitucional, su protección estará dada por el poder de policía (en cuanto a la producción normativa) y por la función de policía (en cuanto a la tutela de ese bien jurídico por conducto del poder administrador).

La Corte Nacional sostuvo[18] la necesidad de armonizar el ejercicio del citado poder de policía –de naturaleza eminentemente local– entre las diversas jurisdicciones, reivindicando el federalismo de concertación en el marco del Pacto Federal Ambiental. El Máximo Tribunal habla del poder de policía ecológica que, en el caso, era quien debía controlar las consecuencias ecológicas producidas por la construcción de una obra hidroeléctrica.

Los medios de ejercicio del Poder de Policía ambiental no son otros que las clásicas obligaciones de: no hacer (por ejemplo, al prohibir los incineradores domésticos en edificios), de tolerar (por ejemplo, cuando particulares son atravesados por desagües cloacales o canales) o de hacer (por ejemplo, cuando la autoridad ambiental exige la colocación de compactadores de residuos). También en materia de sanciones de quienes desconozcan tales disposiciones: multa, decomiso, revocación de la autorización, clausura.

[17] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala H, sentencia del 1-10-1999, *JA*, 1999-IV-309.
[18] CSJN "LITSA c/ Corrientes s/ acción declarativa", *ED*, 28-6-2000, p. 6.

En materia de policía ambiental, la delegación de competencia se justifica con las necesidades ambientales vinculadas al interés general y se limita así a los presupuestos mínimos, la complementación de la tutela ambiental sigue reservada a las provincias, las que poseen la responsabilidad primaria y fundamental en la materia. Así, una provincia podrá determinar parámetros ambientales más exigentes o menos permisivos que los nacionales.

e) Noción de patrimonio común: estrechamente relacionada con lo expuesto se encuentra esta noción vinculada a los bienes históricos, culturales y ambientales. Es una variable de derechos públicos que el propio Artículo 26 CCABA dispone en su encabezamiento al establecer que "el ambiente es patrimonio común".

La diferencia entre el concepto de patrimonio desde la concepción civilista, y la del derecho público ambiental, se refiere a dos de sus elementos: la carencia de un valor pecuniario y la carencia de un propietario determinado. El elemento común a ambos conceptos es que sea administrado prudentemente en la medida en que se fijen las condiciones para su transmisión y sus necesidades de preservación.

f) Regulación de obras y servicios públicos: otro punto de contacto entre ambas disciplinas lo constituye la cuestión medioambiental como factor prioritario en virtud de las facultades reglamentarias de los entes de control y la internalización de las externalidades ambientales.

Conclusión.

La principal causa de las preocupaciones ambientales radica en la disociación entre los conceptos que integran el desarrollo sostenible. La falta de convergencia entre economía y ecología, y la estrategia represiva y reparadora (que circulan por cauces netamente jurídicos) implican dificultades para los aplicadores del derecho. El problema es que ni los economistas ni los ecologistas son capaces de medir la importancia de una agresión al ambiente y trasladar tal estimación a unidades monetarias. La armonización entre los conceptos es lo que hace al desarrollo sostenible.

La tutela ambiental requiere el soporte inexcusable del ordenamiento jurídico, pero por conducto de un mecanismo exigente y adecuado con un soporte social consonante a fin de que el cumplimiento de la ley sea la regla general y no la excepción. Progresivamente, los ciudadanos irán acomodando espontáneamente sus conductas a los requerimientos ambientales.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto cabe señalar que en la ciudad existen los instrumentos que permiten ejercer adecuadamente el cuidado del ambiente: no solo hay una gran cantidad de normas al respecto, sino que también el presupuesto local permite hacerlo. Sin embargo, la política de Estado en materia ambiental debería armonizarse con los problemas propios que enfrentan las grandes urbes en la materia: los residuos urbanos, la polución, el problema del diseño urbanístico racional, según las zonas y las necesidades, entre otros. La interrelación entre las políticas de salud y vivienda con las ambientales.

Llegar a la judicialización del problema ambiental implica que frente a las miles de normas ambientales existentes, ellas son infringidas.

En definitiva, entiendo que deberían revisarse las competencias urbanísticas, armonizando la normativa emergente del Código Civil, las leyes locales ambientales y fundamentalmente las regulaciones vinculadas a la planificación y articular los planes urbanísticos con la organización política y administrativa del Estado.

En definitiva, una gestión pública ambiental que armonice el interés individual, el colectivo y el público y para ello el fundamento que emerge de uno de los nuevos derechos, el denominado derecho a la ciudad, puede ser el fundamento de validez que –máxime considerando que el derecho administrativo y el ambiental guardan la similitud de ser locales– sirva de piedra basal para armonizar una urbe en la que habitan tres millones de personas, por la que circulan seis de manera cotidiana, y que permita mejorar su calidad de vida; participando activamente en la formación del tipo de ciudad en la que le gustaría vivir.

La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados[19].

[19] Harvey, David, "El derecho a la ciudad", en *NLR 53*, 2011, pp. 23-39, http://www.buenastareas.com/ensayos/Harvey/1815360.html.

Poluição hídrica e saneamento básico

Guilherme José Purvin de Figueiredo

Sumario: 1. Algumas palavras sobre Mariana García Torres. 2. Introdução ao tema. 3. Aspectos penais. 4. Aspectos civis. 5. Saneamento básico. 6. Direito comparado.

1. Algumas palavras sobre Mariana García Torres.

Conheci Mariana Garcia Torres no ano de 2004, quando fui convidado pelo amigo Carlos Bocuhy, da PROAM, e pelo Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para ministrar palestra sobre o tema "El derecho a ambientes saludables. Normas ambientales para el Mercosur. Control social, democracia y gestión participativa del ambiente em áreas metropolitanas". De imediato encantaram-me a capacidade intelectual, o dinamismo e a preocupação dessa grande jurista que tão cedo nos deixou para com a defesa da vida e da saúde da população. Felizmente, não perdi contato com ela ao voltar ao Brasil e, em pouco tempo, nos tornamos grandes amigos.

Já no ano seguinte, Mariana García Torres tornou-se colaboradora assídua da Revista de Direitos Difusos, publicação que dirijo e que é editada pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP) e pela Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Em setembro de 2005, a Revista de Direitos Difusos volume 33 publicou o artigo "Acerca del alcance de las medidas cautelares ambientales, a propósito del fallo Carrasco", estudo co-redigido por essa querida amiga e por María Teresa Mancini. Em agosto de 2009, o volume 47 da Revista de Direitos Difusos publicou o estudo "Comentario al veto sobre el proyecto de ley de protección de glaciares", que ela redigiu em conjunto com Mariana Catalano. E, em 2010, no volume 52 da Revista de Direitos Difusos, as mesmas duas autoras participaram da edição com o artigo "Finalmente: La ley de glaciares".

Durante os quase dez anos de convivência acadêmica com Mariana García Torres, também tive a alegria de participar de diversos eventos que co-promovemos, aproximando a Asociación Argentina de Derecho Administrativo ao IBAP e à APRODAB. Gostaria de ressaltar, em particular, os Congressos Sul-Americanos de Direito do Estado, realizados pelo IBAP, e que tiveram a participação sempre e intelectualmente estimulante desta

grande amiga. O primeiro congresso ocorreu há exatos cinco anos, nos dias 11 e 12 de agosto de 2009, por ocasião do 15º aniversário de fundação do IBAP, na cidade de São Paulo e, nessa oportunidade, Mariana apresentou-me a outros grandes amigos argentinos, como os ilustres professores Irmgard Elena Lepenies, Pablo Gutiérrez Colantuono e José Luis Said.

Jamais haverei de me esquecer da imerecida homenagem que recebi de Mariana Garcia Torres, há alguns anos, em evento que promoveu na cidade de Colón, para o qual ela me convidou para proferir a conferência de abertura. Igualmente, não hei de me esquecer de todos os esforços que fizemos há dois anos para contornar o indeferimento de meu pedido de autorização para viagem por dois dias para participar duma outra imerecida homenagem que ela me prestava nas II Jornadas Municipales de Derecho Ambiental y Administrativo que ocorreram em outubro de 2012.

Em 2013, na cidade de Águas de Lindoia, no Estado de São Paulo, Mariana foi a grande homenageada do 5º Congresso Sul Americano de Direito do Estado, tendo sido representada, devido à impossibilidade de deslocamento para o Brasil em razão da doença que a acometia, pela amiga comum Irmgard.

Mariana García Torres foi a primeira jurista estrangeira a integrar os quadros do IBAP e, nesse contexto, ela e eu começávamos a estudar a possibilidade de transformação desta entidade num futuro instituto ibero-americano de advogados do interesse público. Entrementes, criamos conjuntamente a Academia Latinoamericana de Derecho Ambiental – ALADA, entidade que hoje congrega juristas da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Paraguai e Venezuela, e que, com o apoio do caríssimo amigo Juan José Larrea, marido de nossa homenageada, passa a denominar-se "Academia Latinoamericana de Derecho Ambiental Mariana García Torres".

2. Introdução ao tema.

O tema escolhido neste pequeno artigo[1] era um dos preferidos de Mariana García Torres e trata de um dos mais graves problemas do mundo contemporâneo, o da crise de água, considerada, nas palavras de Vandana Shiva, "a dimensão mais difusa, mais severa e mais invisível da devastação ecológica da Terra". Aliás, a própria poluição hídrica é um dos melhores indicadores da qualidade ambiental em sua integralidade pois, como muito bem assinala Ana Cláudia Bento Graf, "a qualidade da água funciona como um diagnóstico do estado de conservação do ambiente, visto que mediante a sua análise é possível determinar o grau de erosão do solo, os lançamentos orgânicos, a *poluição* por esgotos e, até mesmo, a poluição atmosférica"[2].

[1] Tomei como base para a redação desta homenagem o capítulo sobre poluição hídrica e saneamento básico de meu livro *Curso de Direito Ambiental*, 6ª Edição (São Paulo, Thomson Reuter, 2013).
[2] Graf, Ana Cláudia Bento, "A tutela dos Estados sobre as Águas", In: Freitas, Vladimir Passos de (coord.), *Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais,* Curitiba, Juruá, 2000, p. 52.

A conspurcação das águas por efluentes industriais, esgotamento sanitário não tratado ou agrotóxicos não se limita, porém, apenas às águas superficiais, alcançando também as subterrâneas. Ensina Fernando Castro da Cruz, por sua vez, que "os problemas de poluição de águas subterrâneas e de água de superfície entrelaçam-se e devem ser tratados conjuntamente. Um depósito de substâncias nocivas na superfície pode contaminar as águas de escoamento. Essas águas infiltram-se e vão poluir o lençol subterrâneo. Também as águas dos rios, quando alimentam o lençol aquífero, podem poluí-lo. O mesmo fenômeno pode ocorrer nas vizinhanças de lagos, águas estagnadas e pântanos"[3].

A poluição hídrica é bastante visível junto às áreas mais facilmente disponíveis para o ser humano – rios, lagos e represas. Rios como o Tietê, em São Paulo, ou o Ganges, na Índia, foram transformados em verdadeiros esgotos a céu aberto. Da mesma forma que um país rico como a Inglaterra conseguiu sanear o Rio Tâmisa, em Londres, com investimentos internacionais seria possível despoluir esses rios, com a instalação e/ou modernização de estações de tratamento de esgoto e maior fiscalização na aplicação de agrotóxicos e no dejeto de resíduos sólidos.

Já a poluição das águas subterrâneas, que não nos é visível, constitui um problema de muito maior complexidade e gravidade, visto que sua recuperação, no estágio atual da ciência, não é viável. O uso desregrado de agrotóxicos, altamente lesivos à saúde humana, implica pelo menos duas grandes tragédias. A primeira é o envenenamento de trabalhadores[4]. A segunda tragédia consiste no envenenamento dos lençóis freáticos e dos aquíferos. Os Estados de São Paulo e do Paraná, campeões nacionais no uso de agrotóxicos, vêm há décadas contaminando as águas mais próximas da superfície. Receia-se que esse procedimento continuado venha no futuro contaminar o Aquífero Guarani, sobre o qual se encontram as fazendas dessas unidades da Federação.

Os grandes centros urbanos de países pobres apresentam peculiaridades relacionadas a esse tema, em vista da ocupação humana do entorno de represas e outras áreas de proteção de mananciais. A poluição hídrica não decorre, porém, exclusivamente do derramamento ilegal de efluentes domésticos e industriais em cursos d'água, mas também dos padrões de consumo. Mesmo com a adoção integral de detergentes biodegradáveis, é preciso que haja um determinado coeficiente de oxigênio nos rios para que possa ocorrer a biodegradação, o que nem sempre ocorre. Exemplo trágico dos efeitos da ausência de oxigênio nos rios é o das espumas tóxicas formadas no rio Tietê e pouco antes deste chegar à cidade de Santana do Parnaíba.

[3] Cruz, Fernando Castro da, *Código de Águas Anotado*, Belo Horizonte, Palpite Ed., 1998, p. 55.

[4] A Organização Mundial de Saúde dispõe de elementos estatísticos comprovando que o contato intensivo com agrotóxicos, especialmente os compostos organofosforados, é muitas vezes relacionado com suicídios de agricultores. No ano de 2001, suicidaram-se 21 pessoas, na maioria trabalhadores agrícolas, na cidade de Santa Cruz do Sul, no Rio Grande do Sul, que conta com cem mil habitantes (cfr. Girardi, Giovana, "A Última Colheita", *Galileu*, agosto de 2002, ano 12, n. 133, p. 24 e ss.). A cidade vizinha de Venâncio Aires, em 1996, tornou-se assunto junto à imprensa brasileira e internacional em razão de uma epidemia de suicídios na ordem de 37,22 casos por cem mil habitantes. Estudos mais recentes revelam que o manganês, presente em certos fungicidas, pode causar intoxicações e distúrbios neurocomportamentais extremamente graves, os quais se ligam a esse elevadíssimo índice de suicídios.

3. Aspectos penais.

O Código Penal Brasileiro tipificou o crime de *corrupção* ou *poluição* de água potável em seu Artigo 271, cominando pena de reclusão, de dois a cinco anos, a quem "corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde".

Na modalidade culposa, a pena é reduzida a dois meses a um ano de detenção. Em seus comentários ao dispositivo, afirmam Celso Delmanto et al.:

"O verbo *corromper* tem, aqui, a significação de estragar, desnaturar, infectar. Por sua vez, *poluir* é sujar, macular, conspurcar. O objeto material é *água potável, de uso comum ou particular.* Águas potáveis são 'as águas próprias para a alimentação, servindo para qualquer espécie de consumo (bebida, preparo de alimentos e bebidas etc.), podendo ser classificadas em águas de fontes e de abastecimento. Tais águas *não podem* apresentar um teor de chumbo, de fluoretos, de arsênico, de selênio, de cobre e de zinco superior ao fixado na lei, pois, se assim acontecer, serão consideradas impróprias para alimentação e abastecimento públicos e privados' (Flamínio Fávero, *Código Penal Brasileiro,* 1950, vol. IX, p. 67). É indispensável, portanto, que se demonstre a anterior condição de ser a água *potável*, pois não se tipifica a conduta de quem corrompe ou polui águas já poluídas. A respeito, veja-se minuciosa defesa em caso de poluição de águas fluviais: Dante Delmanto, 'A poluição das águas do rio Piracicaba', em *Defesas que Fiz no Júri,* 6. ed., 1996, pp. 265-272. As águas podem ser de *uso comum ou particular,* desde que destinadas à alimentação de indeterminado número de pessoas. É requisito do tipo, ainda, que a corrupção ou poluição torne a água *imprópria para o consumo* (sem potabilidade) ou *nociva à saúde* (prejudicial, danosa à saúde). Considera-se que o perigo é *abstrato*, verificando-se desde que a água se torne imprópria ou nociva"[5].

Dúvidas subsistem acerca da derrogação do Artigo 271 do CP pelo Artigo 54 da Lei Nº 9.605/1998, que tipifica o crime de poluição ("Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora"), cominando pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa. Referido dispositivo legal eleva a pena para reclusão, de um a cinco anos, quando o crime "causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade" (inc. III).

Para Ney de Barros Bello Filho, o Artigo 271 do CP foi revogado pelo Artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais:

"O que se vem de observar é que aqui o tipo penal do Artigo 54 da Lei Nº 9.605/1998 abrangeu toda a situação dantes regulamentada pelo Código Penal. Ora, causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que possam resultar em danos à saúde humana é expressão que disciplina o fato de – por lançamento de elementos poluentes – haver a

[5] Delmanto, Celso et al*., Código Penal Comentado*, 4. ed., atualizada e ampliada, Rio de Janeiro, Edição Renovar, 1998, p. 469.

potencial possibilidade de causar dano ao Homem. Corromper ou poluir água potável, tornando-a imprópria ao consumo, é expressão que por tudo está contida na letra da novel legislação. Não se observa fato que possa gerar o enquadramento no Artigo 271 do CP e afastar o Artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais"[6].

4. Aspectos civis.

Sob o título de "águas nocivas", o Código Brasileiro de Águas, que data da década de 1930 (Governo Getúlio Vargas) cuidou da poluição hídrica, estabelecendo em seu Artigo 109 que "a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros". O Artigo 110, por seu turno, fixou as regras básicas atinentes à responsabilidade civil, penal e administrativa do causador de poluição das águas.

Em duas passagens o novo[7] Código Civil trata da poluição das águas. A primeira referência está no Artigo 1291, que estabelece: "O possuidor do imóvel superior não poderá poluir as águas indispensáveis às primeiras necessidades da vida dos possuidores dos imóveis inferiores; as demais, que poluir, deverá recuperar, ressarcindo os danos que estes sofrerem, se não for possível a recuperação ou o desvio do curso artificial das águas". Não havia dispositivo correspondente no antigo Código Civil. Mais à frente, ao disciplinar o direito de construir, o Código Civil de 2012 estabelece em seu Artigo 1309:

"São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar, para uso ordinário, a água do poço, ou nascente alheia, a elas preexistentes".

Trata-se de reprodução do Artigo 584 do antigo Código de 1916. Tais dispositivos são tímidos diante das possibilidades hoje existentes na legislação ambiental brasileira de responsabilização do poluidor; o próprio universo abrangido (direito de vizinhança, relações privadas) é acanhado diante da realidade ambiental planetária, que exige adequação das normas para a correta aplicação de lesões a interesses difusos. Ultrapassados os estreitos limites do Código Civil, há de ser aplicada a Lei Nº 6.938/1981, que cuida da responsabilidade civil objetiva por qualquer espécie de dano ambiental.

5. Saneamento básico.

Por saneamento básico, entende-se o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Sem ignorar que o manejo de resíduos sólidos também guarda inteira conexão com o tema, neste capítulo, trataremos apenas dos serviços de esgotamento sanitário, que é o mais diretamente ligado ao combate à poluição hídrica.

[6] Bello Filho, Ney de Barros et al*., Crimes e Infrações Administrativas Ambientais*, Brasília, Brasília Jurídica, 2000, p. 263.

[7] O primeiro Código Civil Brasileiro, datado de 1917, foi por muitas décadas considerado o maior monumento legislativo do país, tendo sido redigido pelo grande jurista Clóvis Beviláqua. Em 2002, referido Código foi revogado e substituído pelo vigente.

Tradicionalmente, as políticas públicas de saneamento básico são preteridas pelos governos, em razão de sua "invisibilidade". Supõe-se que o eleitor não se sensibilizará com obras enterradas no subsolo. Seguindo tal lógica eleitoreira, muitas vezes prefere-se investir em pontes e viadutos do que em tratamento de esgoto.

O exemplo da cidade de Paraty é paradigmático, por conta da própria história de sua urbanização, que levava em conta as vetustas crenças na capacidade infinita dos oceanos de absorção de resíduos sem qualquer prejuízo à saúde pública e ao meio ambiente. Os conhecimentos científicos atuais, porém, não modificaram muito a lógica dos governos municipais, que preferem cimentar as matas ciliares e descaracterizar o entorno de áreas tombadas por seu valor histórico e cultural a investirem na captação e tratamento de esgoto.

O advento, em 2007, da Lei Nº 11.445/2007, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, foi festejado na área do direito ambiental.

De acordo com o disposto no Artigo 4º da referida lei, não obstante seja evidente a correlação de temas, os recursos hídricos *não integram* os serviços públicos de saneamento básico. Assim, a utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei Nº 9.433/1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

5.1. Princípios de saneamento básico.

O Artigo 2º da Lei Nº 11.445/2007 estabeleceu que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em uma série de princípios fundamentais. A observância destes princípios é essencial para a proteção da saúde pública e o combate à poluição das águas

Diversos princípios fundamentais relacionados nesta lei têm relação direta com o Direito Ambiental, como é o caso do "abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente", da "articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante" e da "eficiência e sustentabilidade econômica".

5.1.1. Universalização do acesso.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde, a saúde ambiental está relacionada com todos os fatores físicos, químicos e biológicos externos de uma pessoa. Isso significa que engloba fatores ambientais que poderiam incidir na saúde e se embasa na prevenção das enfermidades e na criação de ambientes propícios para a saúde.

Alguns fatores ambientais que incidem na saúde da população em regiões desprovidas de serviços de saneamento básico são o uso descontrolado de agrotóxicos; alteração da qualidade da água superficial e subterrânea pelo vazamento de agrotóxicos, efluentes sanitários que não recebem tratamento prévio, presença de fossas negras e esgoto a céu aberto, presença de metais pesados, deposição descontrolada de resíduos domiciliares etc.[8].

Desse quadro, decorre a relevância do princípio da *universalização do acesso***,** introduzido pela Lei Nº 11.445/2007. Significa este princípio que o titular dos serviços, ao formular a respectiva política pública de saneamento básico, deverá, na elaboração dos planos de saneamento básico, projetar a meta de atendimento de 100 % (cem por cento) da população.

5.1.2. Integralidade da prestação dos serviços de saneamento básico.

Outro princípio introduzido pela Lei Nº 11.445/2007 e da maior relevância para o combate à poluição das águas é o princípio da *integralidade*, como tal entendido o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso à conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados (Art. 2º, II, da Lei Nº 11.445/2007).

A seu respeito, ensina a doutrina especializada: "Enquanto a universalidade diz respeito aos usuários (a quantidade de pessoas capazes de acessar o saneamento), a integralidade diz respeito aos próprios serviços de saneamento (preferencialmente, que todas as espécies de saneamento possam ser acessadas por todos os usuários 'na conformidade de suas necessidades'). Devemos esclarecer que a expressão 'na conformidade de suas necessidades, referida no inc. II do Artigo 2º [da Lei Nº 11.445/2007], não significa uma desculpa para a redução da prestação de serviços; não significa que as *necessidades* sejam medidas *nas pessoas dos usuários*. Não é isso. A *medida* das necessidades é decorrente dos próprios serviços prestados. Se o serviço for 'necessário' – ainda que o usuário não o reconheça, ou que não possa remunerá-lo -, o princípio da integralidade demandará sua prestação (efetiva ou potencial = colocação à disposição)"[9].

5.1.3. Simulação de tratamento de esgotos.

As obras de infraestrutura para a prestação de serviços de tratamento de esgoto, não obstante "invisíveis" na opinião daqueles que se preocupam precipuamente com a obtenção de votos, são bastante lucrativas. O Artigo 9º do Dec. Nº 7.127/2010, que esta-

[8] Melini, Luciani & Cafferatta, Néstor, *Cuenca Matanza Riachuelo: manual para inspectores*, Buenos Aires, PNUD, 2010, p. 45.
[9] Alochio, Luiz Henrique Antunes, *Direito do Saneamento*, Campinas, Millennium, 2007, p. 7.

belece regras para a execução da Lei Nº 11.445/2007, considera serviços públicos de esgotamento sanitário os serviços constituídos por *uma ou mais* das seguintes atividades:

I - coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;

II - transporte dos esgotos sanitários;

III - tratamento dos esgotos sanitários; e

IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

Vale dizer, de acordo com tal decreto, a simples ligação predial de esgoto sanitário é, por si, considerada um serviço público passível de cobrança.

Para alguns, o referido decreto permite concluir que a cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário não está condicionada ao tratamento de efluentes ou à disposição final adequada dos dejetos até seu lançamento final no meio ambiente, mas à simples coleta ou transporte. Ou seja, levar as águas servidas para um lugar mais distante do local de captação seria, por si só, considerado um serviço público, já que estaria sendo realizada uma dentre as diversas atividades arroladas no Artigo 9º do referido Decreto.

O Artigo 9º do Dec. Nº 7.217/2010 dispõe tão somente sobre a licitude da cobrança dessa etapa dos serviços de saneamento básico, mas em nenhum momento permite concluir que a mera captação para fins de afastamento do esgoto, com seu derrame sem qualquer tratamento no meio ambiente, possa ser classificado como saneamento básico. Tal entendimento não pode, evidentemente, prevalecer, pois não se coaduna com o princípio da integralidade, já analisado anteriormente. A inobservância do princípio da integralidade, assim, desqualifica a captação do esgoto como modalidade de serviço de saneamento básico.

Vale aqui lembrar mais um princípio fundamental expresso no Artigo 2º, VI, da Lei Nº 11.445/2007, segundo o qual a política de saneamento básico deve articular-se com outras políticas, dentre as quais a de proteção ambiental e a de promoção da saúde, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico é fator determinante.

Ora, de acordo com a legislação ambiental, simular a prestação de serviço de saneamento básico pela captação simples do esgoto e seu despejo no meio ambiente pode configurar hipótese de crime (Art. 54, *caput* e no § 2.º, inc. V da Lei Nº 9.605/1998), segundo o qual é cominada pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, a quem causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora. E, se o crime ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, a pena será de reclusão de um a cinco anos.

Por tais motivos, é lícito concluir que não apenas é inadmissível a cobrança pela prestação de uma única atividade (coleta do esgoto), desvinculada das demais etapas que configuram o serviço de saneamento, como constitui o descarte modalidade dolosa de crime ambiental.

5.2. Titularidade dos serviços de saneamento básico.

A Lei Nº 11.445/2007 não definiu quem são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Não há qualquer dissenso, porém, no tocante à titularidade dos Municípios não integrados em regiões metropolitanas para a prestação dos serviços de saneamento básico, aqui incluído tratamento de esgotos e a gestão de resíduos sólidos urbanos.

Remanesce, porém, uma acirrada polêmica no tocante à titularidade nas regiões metropolitanas, se é de cada Município individualmente considerado ou se é do Estado. A prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do Artigo 16, I e II, da referida lei, poderá ser realizada por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação; ou por empresa a que se tenham concedido os serviços. No Estado de São Paulo, a Sabesp, uma sociedade de economia mista estadual criada no ano de 1973, é prestadora de serviços de saneamento básico regionalizados em diversos municípios paulistas.

Até a data de conclusão deste artigo, a matéria encontrava-se *sub judice* junto ao STF, que aprecia duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn 1842/RJ e ADIn 2077/BA) sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

As possíveis conclusões a que poderá chegar o Supremo Tribunal Federal são estas:

(1) titularidade do órgão metropolitano, sem definição de quem constituiria tal órgão (se só municípios, se municípios e Estado);

(2) titularidade do conjunto de municípios (titularidade intermunicipal), a ser exercida por um órgão ou entidade criado pelo Estado;

(3) titularidade de um órgão criado pelo Estado;

(4) titularidade de um órgão híbrido estadual e municipal, semelhante ao *Kreise* alemão.

6. Direito comparado.

O papel desempenhado pelo direito ambiental na defesa da recuperação da qualidade das águas vem se mostrando da maior importância em vários países do planeta, sendo digna de menção a jurisprudência argentina – nomeadamente no famoso caso conhecido como "Fallo Carrasco".

Em julho de 2004 uma ação foi ajuizada por um grupo de cidadãos, encabeçados por Beatriz Silvia Mendonça, na condição de vizinhos do bairro Alcoholera, na cidade de San Nicolás, província de Buenos Aires, afetados pela poluição causada por diversas empresas poluidoras (44 ao todo), de acordo com o precioso relato de Mariana García Torres e María Teresa Mancini.

Em 8 de julho de 2008 a Corte Suprema de Justiça da Nação (equivalente ao Supremo Tribunal Federal brasileiro) prolatou um acórdão histórico na causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", declarando a responsabilidade

do Estado Nacional, da Província de Buenos Aires e da Ciudad de Buenos Aires em matéria de prevenção e recomposição do dano ambiental existente em mencionada bacia hidrográfica.

A responsabilização civil do Estado argentino, em suas três instâncias (Estado Argentino, Província de Buenos Aires e Governo da Cidade de Buenos Aires), às quais, grosso modo, correspondem às esferas federal, estadual e municipal brasileiras, constituiu um verdadeiro marco histórico para o direito ambiental argentino. *Mutatis mutandi,* cabem ainda hoje as palavras de nossa saudosa e querida amiga Mariana, no artigo mencionado: "[...] las deficiencias planteadas en el ámbito de la administración, como gestor de la prevención, obedecen em gran medida a la falta de politicas concretas. Legislación hay y mucha. El meollo de la cuestión radica, valga la redundancia, em la aplicación y cumplimiento de la misma"[10].

[10] Mancini, María Teresa & Torres, Mariana García, "Acerca del alcance de las medidas cautelares ambientales, a propósito del fallo 'Carrasco'", en: *Revista de Direitos Difusos*, Vol. 33, São Paulo, IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública & APRODAB – Associação Brasileira de Direito Ambiental do Brasil, 2005, p. 203.

A MODO DE CIERRE

Valeria Fanti

"Cuando te hayas consolado (siempre se consuela uno)
estarás contento de haberme conocido.
Serás mi amigo y tendrás ganas de reír conmigo.
Algunas veces abrirás tu ventana sólo por placer
y tus amigos quedarán asombrados de verte reír mirando al cielo.
Tú les explicarás: 'Las estrellas me hacen reír siempre'".
(Antoine de Saint-Exupéry, *El Principito*)

Estas palabras tendrán un mayor sentido para aquellos que se encuentren con estas hojas y no hayan conocido personalmente a Mariana García Torres, porque aquellos que sí hemos tenido el privilegio de haberlo hecho, sabremos que jamás alcanzarán.

Generosidad y amor inconmensurable, son las primeras palabras que se me manifiestan cuando pienso en Mariana. Fue una mujer que supo ocupar todos los roles que la vida le presentó, nunca emprendía nada que supiera que no podría concretar, ni dar lo mejor de sí en ello. Una gran hija, hermana, sobrina y esposa. Una madre increíble. Amiga incondicional. Profesional destacada.

Se recibió muy joven. Ocupó en su vida profesional distintos roles en diferentes estamentos del Estado. Siempre procurando su defensa y cuidado. Creía firmemente en que todo aquel que trabajara en el Estado debía tener el compromiso de saber que estaba trabajando en un lugar que le pertenecía a todos, y que su función era velar por ello. Y de esta manera incursionó en la política.

Mientras trabajaba para la Defensoría del Pueblo de la Nación, se encontró con un pedido de "SOS Riachuelo", un grupo de vecinos que estaba peticionando sobre su saneamiento para mejorar las condiciones de vida de los millones de habitantes de la Cuenca. En ese momento inició una labor inquebrantable, convocando a los diferentes actores, y trabajando en informes especiales que colaborarían para que la causa de la Cuenca Matanza-Riachuelo tuviera lugar en la agenda. A partir de este hito, el desafío por el cuidado del medio ambiente se convirtió en una causa de su vida y se transformó en un referente de la comunidad ambiental en Argentina y varios países de Latinoamérica.

Trabajó incansablemente en la organización de decenas de Jornadas, Congresos y Seminarios en varias localidades del país, con el fin de concientizar a cientos de ciudadanos sobre las conductas que debemos adoptar desde cada uno de nuestros roles en pos de cuidar nuestro planeta. En esos maratónicos días lograba reunir a su alrededor personas de lo más diversas, aunándonos a todos, no solo en pos de la actividad que estuviéramos realizando, sino generando vínculos de amistad y una energía tan especial que nos compromete a muchos a seguir su legado.

Amaba la docencia. Desde sus inicios en la profesión, dictó clases en varias carreras de grado y posgrados en distintas Universidades, apostando a formar profesionales de calidad, con capacidad crítica, capaces de cambiar y discutir sobre una mejor realidad. Fue una docente de alma; para muchos, una gran mentora. Se involucró en las aulas de los más pequeños llevando talleres y actividades a las escuelas, con el firme convencimiento de que es en la educación ambiental en edad temprana en donde está el inicio de esta lucha.

Otra de sus grandes pasiones era escribir, por lo tanto, homenajear su memoria a través de un libro que reúne a destacados juristas y grandes amigos es una gran decisión.

Todo aquel que ha tenido el privilegio de trabajar con Mariana ha destacado su energía y entusiasmo. Nos enseñó, con su ejemplo, a luchar hasta el final por lo que creemos, siempre sosteniendo nuestros valores esenciales. Su capacidad superlativa, unida a la pasión y compromiso con lo que emprendía todo, hacía que fuera imposible no embarcarse detrás.

Y todo aquel que tiene también la dicha de ser su amigo, sabe que ha dejado un espacio imposible de llenar. Extrañaremos su no parar de hablar, su no parar de pensar, sus mails. Pero por sobre todo, su contención y su abrazo. Y su risa... era imposible no reírse con ella.

Mariana sin lugar a dudas dejó este mundo mejor que como lo encontró, porque hizo de cada uno de quienes la conocimos una mejor persona. ¡Vamos por más!

A la memoria de la Dra. Mariana García Torres

Índice

Alfabético por Autores

Acosta, Juan Ricardo
"Cómputo de la prescripción de la acción indemnizatoria de daños emanados de un acto administrativo ilegítimo". (Rap: 427:39)

Alianak, Raquel C.
"El derecho a un plazo administrativo razonable. Sus implicancias y consecuencias frente a la inercia estatal". (Rap: 429:209)

Albertsen, Jorge
"La aparente incompatibilidad entre competencia y monopolio frente a los derechos de los usuarios de los servicios públicos". (Rap: 430:5)

Amaya, Jorge A.
"Reflexiones sobre los límites del sufragio: ¿Qué espacio queda al legislador? (Comentario al fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 'Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad', del 6-9-2013)". (Rap: 427:85)

Antik, Analía
"El derecho de acceso a la vivienda adecuada en los países del Mercosur". (Rap: 429:49)

Atchabahian, Adolfo
"La enseñanza de la contabilidad pública". (Rap: 422:97)

Bacellar Filho, Romeu Felipe
"Aspectos controvertidos do contrato administrativo no Brasil". (Rap: 429:223)

Ballesteros, José Miguel
"Régimen de dominio provincial y municipal. Armonización de la explotación eficiente y la función social de las tierras fiscales". (Rap: 422:5)

Bandeira de Mello, Celso A.
"Imprensa, governo e sociedade". (Rap: 429:31)

Barnes Vázquez, Javier
"Transformaciones (científicas) del derecho administrativo. Historia y retos del derecho administrativo contemporáneo". (Rap: 430:209)

Barraza, Javier I.
"El Jefe de Gabinete de Ministros. Breve estudio de la relación que lo vincula con el Presidente de la Nación y los demás ministros". (Rap: 431:33)

Bezzi, Ana María
"El derecho internacional en la tutela del agua. Historia y actualidad". (Rap: 429:125)

Bibiloni, Homero M.
"Prólogo". (Rap: 432:23)

Bonato, Mauro R.
"Aproximaciones al deber de decoro en el agente público". (Rap: 425:15)

Bustelo, Ernesto N.
"Proceso administrativo y derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva. (Breves reflexiones a treinta años del retorno de la democracia)". (Rap: 430:87)

Buteler, Alfonso
"Las medidas cautelares contra la Administración pública en el derecho comparado". (Rap: 430:41)

Cadierno, Juan Luis
"Facultades tributarias municipales, el suelo urbano y la plusvalía. A propósito de la contribución por mejoras implementada por el Concejo Deliberante del Municipio de Trenque Lauquen (Ordenanza N° 3.184/2009)". (Rap: 431:81)

Celorrio, Hernán
"Perspectivas de la actividad reglamentaria en la evolución del Estado Social de Derecho". (Rap: 430:11)

Corvalán, Juan Gustavo
"Reconfiguración de los procedimientos administrativos". (Rap: 430:71)

Cosentino, Gabriela M.
"El rol de los jueces en la implementación del principio de información ambiental con particular referencia a la Ley de Glaciares y del Ambiente Periglacial". (Rap: 427:61)

Coviello, Pedro J. J.
"El exceso de punición en el ejercicio de la potestad disciplinaria en la relación de empleo público". (Rap: 430:167)

Cumini, Cecilia
"El estado actual de la implementación de los seguros ambientales". (Rap: 423:5)

"La influencia de la ciudadanía en la creación de estándares normativos de lucha contra la corrupción". (Rap: 421:89)

De la Arena, Jerónimo y Tondini, Bruno
"Prescripción de créditos tributarios en el Proyecto de Código Civil y Comercial". (Rap: 422:211)

De la Vega Madueño, Ana María
"Régimen jurídico de la Cuenca Salí-Dulce". (Rap: 429:107)

Del Campo, Cristina
"Reflexiones sobre la Ley Nº 25.688". (Rap: 432:27)

Delpiazzo, Carlos E.
"Actualización del instrumento contractual en el sector público". (Rap: 429:147)

Echen, Diego E.
"Naturaleza jurídica de los actos emanados de los Colegios y/o Consejos Profesionales". (Rap: 422:107)

Esain, José A.
"La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza". (Rap: 432:53)

Escudero de Quintana, Beatriz
"Nombramientos retroactivos en la Administración pública". (Rap: 421:201)

Falke, Ignacio A.
"Aspectos de relevancia en torno a las acciones de daños y perjuicios promovidas contra el Estado. Un análisis comparativo entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". (Rap: 423:89)

"Notas que pintan al Régimen de Empleo Público desde su faz contractual y constitucional. Breves reflexiones en torno a la óptica que confiere la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". (Rap: 428:71)

Fanti, Valeria
"A modo de cierre". (Rap: 432:169)

Fernández, Bettina
"La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y los derechos fundamentales". (Rap: 421:109)

Furia, Lilian A. G. y Torres, Ismael F.
"Reglamento del Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas. (Aprobado por Decreto Nº 2.666/2012)". (Rap: 422:45)

Gallegos Fedriani, Pablo O.
Comentario bibliográfico al libro *Los organismos federales de control en la Constitución: de servicios públicos y fiscal*, de Alejandro Pérez Hualde. (Rap: 431:185)

"La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce implícitamente los recursos directos como acciones judiciales especiales. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'Ojeda Hernández, Luis Alberto s/ Causa Nº 2739/12', del 10-7-2014)". (Rap: 431:103)

"Ley de medio ambiente. Competencias". (Rap: 429:193)

Ghazzaoui, Ramsis
"Consideraciones sobre el uso, gestión y aprovechamiento del dominio público". (Rap: 431:65)

Gimbatti, Silvia M.
"Los concursos en la Carrera de Profesionales de Salud en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". (Rap: 421:35)

Godio, Leopoldo M. A. y Tajan, Federico M.
"El rol del Poder Judicial como garante de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Su aplicación en el diseño de políticas públicas". (Rap: 428:21)

Gusman, Alfredo S.
"Nuevas reflexiones sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa. Homenaje al Profesor Dr. Eduardo García de Enterría". (Rap: 427:7)

Gutiérrez Colantuono, Pablo Á.
"La sostenibilidad social y la gestión gubernamental". (Rap: 432:81)

Henríquez Contento, Tomás
"Las sujeciones materiales imprevistas en el derecho argentino y en el derecho colombiano". (Rap: 426:29)

Insfrán, Grissel
"Audiencia pública". (Rap: 429:205)

Ivanega, Miriam M.
"La importancia del control público en los sistemas democráticos". (Rap: 422:141)

"Las exigencias constitucionales del control público". (Rap: 430:193)

"Reflexiones acerca de los derechos fundamentales, la Administración pública y el presupuesto público". (Rap: 421:27)

Lisa, Federico J.
"La libertad de expresión como técnica de control: la cuestión en el empleo público". (Rap: 430:131)

López Alfonsín, Marcelo A.
"El desarrollo humano como mandato constitucional". (Rap: 432:101)

Maganini, Mónica y Polenta, Silvia
"Municipio y ambiente". (Rap: 432:111)

Mancini, María Teresa
"El esquema jurídico integrado en una cuenca hídrica. Caso Matanza-Riachuelo". (Rap: 432:127)

Maraniello, Patricio
"La legitimidad constitucional de los jueces. Reflexiones a partir del caso 'Rizzo'". (Rap: 421:197)

Marengo, Federico
"El Estado empresario y la participación de la ANSES en las sociedades anónimas abiertas". (Rap: 426:109)

"La regulación de la seguridad social en los Estados Federales y la problemática de la transferencia de las cajas previsionales provinciales en Argentina". (Rap: 428:49)

Martin, Liber
"Concesión y permiso de aguas: naturaleza jurídica y revocación". (Rap: 429:165)

Mata, Ismael
"Economía y derecho". (Rap: 429:93)

"Externalidades y gestión ambiental". (Rap: 432:139)

Meilán Gil, José Luis
"Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión". (Rap: 431:7)

Molina, Marcela
"El recurso de apelación del Artículo 32 de la Ley Nº 24.521. Aportes para una futura reforma legislativa". (Rap: 421:97)

"La titularidad del Estado sobre los bienes de dominio público y la irregistrabilidad establecida en el Artículo 10 de la Ley Nº 17.801". (Rap: 423:17)

Montero, Raúl L.
"El convenio como mecanismo de contratación pública. Nueva modalidad o fuga del sistema". (Rap: 431:41)

Monti, Laura
"El procedimiento administrativo en la jurisprudencia de la CSJN". (Rap: 430:263)

Navarro, Damián
"El Régimen de Compre Trabajo Argentino y sus problemas". (Rap: 422:71)

Orlando, Federico
"El principio de igualdad en la Corte Suprema: apostilla al caso 'Sisnero'. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia la Nación, 'Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/ Taldelva S.R.L. y otros s/ amparo', del 20-5-2014)". (Rap: 431:111)

Ortiz de Gallardo, María Inés del Carmen
"Capacitación en la función pública: el capital humano de la Administración". (Rap: 430:149)

Pastor de Peirotti, Irma
"El derecho administrativo y la información". (Rap: 430:29)

Pérez Hualde, Alejandro
"La doctrina, ¿fuente 'poco confiable' en el derecho administrativo?". (Rap: 430:271)

Petrella, Alejandra
"Gestión pública y derecho a la ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social". (Rap: 432:147)

"Proceso de integración y derecho a la ciudad. (El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)". (Rap: 429:183)

Polenta, Silvia y Maganini, Mónica
"Municipio y ambiente". (Rap: 432:111)

Purvin de Figueiredo, Guilherme José
"Poluição hídrica e saneamento básico". (Rap: 432:159)

Robbio Saravia, Pablo
"El plazo de gracia en el procedimiento administrativo salteño: la necesidad de su reconocimiento normativo". (Rap: 427:27)

Rodríguez, Héctor C.
"Organización y control. Viejos y nuevos desafíos". (Rap: 430:179)

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime
"Interés general y Estado Social y Democrático de Derecho. Homenaje al *Profesor Dr. Mariano Brito*". (Rap: 426:5)

"Presentación a la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*". (Rap: 423:159)

Sacristán, Estela B.
"Libertad, regulación y razones para regular". (Rap: 421:5)

Salgan Ruiz, Leandro G.
"Perspectivas jurisprudenciales de la responsabilidad del Estado en el Proyecto del Código Civil y Comercial unificado". (Rap: 423:81)

Sánchez, Alberto M.
"Presente y futuro del empleo público en Argentina". (Rap: 430:139)

Sánchez Caparrós, Mariana
"Acerca de la hermenéutica del Artículo 31 de la LNPA. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'Biosystems S.A. c/ EN – Mº Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo', del 11-4-2014)". (Rap: 426:119)

Sandoval, Omar
"Consolidación y compensación de deuda pública. Consideraciones sobre la práctica". (Rap: 425:7)

Savignano, Luciano C.
"La inclusión de un representante del claustro de los alumnos como jurado en los concursos docentes universitarios. Una mirada desde el derecho administrativo y el derecho constitucional". (Rap: 425:37)

Sesin, Domingo J.
"Intensidad del control judicial de los actos políticos. El núcleo político discrecional excluido". (Rap: 430:105)

Stortoni, Gabriela A.
"Responsabilidad penal de los funcionarios públicos. Una visión racional desde el derecho administrativo". (Rap: 427:15)

Taller, Adriana
"Integraciones municipales: la vigencia del consorcio público. Análisis de un caso". (Rap: 429:35)

Tajan, Federico M. y Godio, Leopoldo M. A.
"El rol del Poder Judicial como garante de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Su aplicación en el diseño de políticas públicas". (Rap: 428:21)

Tondini, Bruno y De la Arena, Jerónimo
"Prescripción de créditos tributarios en el Proyecto de Código Civil y Comercial". (Rap: 422:211)

Torres, Ismael F. y Furia, Lilian A. G.
"Reglamento del Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas. (Aprobado por Decreto Nº 2.666/2012)". (Rap: 422:45)

Tulia, Mauro A.
"El apremio en la Provincia de Buenos Aires: excepción de prescripción. A diez años del fallo 'Filcrosa'. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda', del 30-9-2013)". (Rap: 421:133)

"La excepción de inexistencia de deuda en el proceso de ejecución fiscal". (Rap: 423:65)

Valim, Rafael
"La contratación pública sostenible en Brasil". (Rap: 428:7)

Wunder Hachem, Daniel
"Silencio administrativo y derechos económicos y sociales". (Rap: 429:63)

Índice

Alfabético por Materias

ACCESO A LA INFORMACIÓN
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acción de amparo promovida. Acceso a datos personales no sensibles. Beneficiarios de planes sociales. Arbitrariedad. Obligación positiva del Estado. Protección de los datos personales. Alcance de la Ley Nº 25.326. Información de carácter público. Principio de razonabilidad. "CIPPEC c/ EN – Mº Desarrollo Social – Decreto Nº 1.172/2003 s/ amparo Ley Nº 16.986", del 26 de marzo de 2014. (Rap: 428:124)

"El derecho administrativo y la información", por Irma Pastor de Peirotti. (Rap: 430:29)

ACCIÓN DE AMPARO
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Encuadramiento sindical. Ámbito de aplicación de la actividad de camioneros y afines. Planteo de nulidad. Irregularidades procesales. Recurso extraordinario. Arbitrariedad. "Sindicato de Trabajadores de Industrias de Alimentación y otro c/ Gate Gourmet Argentina s.a. s/ acción de amparo", del 5 de noviembre de 2013. (Rap: 423:126)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"La enseñanza de la contabilidad pública", por Adolfo Atchabahian. (Rap: 422:97)

"Nombramientos retroactivos en la Administración pública", por Beatriz Escudero de Quintana. (Rap: 421:201)

"Presentación a la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*", por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. (Rap: 423:159)

"Reflexiones acerca de los derechos fundamentales, la Administración pública y el presupuesto público", por Miriam M. Ivanega. (Rap: 421:27)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
Apruébase el Presupuesto General de la Administración nacional para el Ejercicio 2014. Ley N° 26.895. (Rap: 421:151)

Decretos Nº 577/2003 y Nº 2.345/2008. Modificaciones. Decreto Nº 1.254/2014. (Rap: 431:125)

ADUANAS
Administración Federal de Ingresos Públicos. Establécense las pautas para generalizar la implementación del mecanismo de facilitación denominada Ventanilla Única de Comercio Exte-

rior (VUCE), la cual constituye la única vía de ingreso y tratamiento de la información relativa a operaciones de comercio exterior. Resolución General Nº 3.599/2014. (Rap: 427:181)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Operaciones comerciales minoristas. Régimen de envíos postales. Resolución General N° 3.579. Norma complementaria. Resolución General Nº 3.582/2014. (Rap: 425:162)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Registros especiales aduaneros. Garantías aduaneras. Actualización de importes. Operadores del comercio exterior. Depósitos fiscales y terminales portuarias. Norma modificatoria. Resolución General Nº 3.581/2014. (Rap: 425:159)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera (SICNEA). Resolución General Nº 3.474. Su modificación. Resolución General Nº 3.600/2014. (Rap: 427:186)

AGENTES DEL ESTADO
"Aproximaciones al deber de decoro en el agente público", por Mauro R. Bonato. (Rap: 425:15)

APREMIO
"El apremio en la Provincia de Buenos Aires: excepción de prescripción. A diez años del fallo 'Filcrosa'. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda', del 30-9-2013)", por Mauro A. Tulia. (Rap: 421:133)

AUDIENCIA PÚBLICA
"Audiencia pública", por Grissel Insfrán. (Rap: 429:205)

BIENES
"La titularidad del estado sobre los bienes de dominio público y la irregistrabilidad establecida en el Artículo 10 de la Ley Nº 17.801", por Marcela S. Molina. (Rap: 423:17)

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
"La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y los derechos fundamentales", por Bettina Fernández. (Rap: 421:109)

"Proceso de integración y derecho a la ciudad. (El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)", por Alejandra Petrella. (Rap: 429:183)

COMERCIO
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Comercio. Apruébase el "Régimen Informativo de Precios", mediante el cual todas las empresas productoras de insumos y bienes finales cuyas ventas totales anuales en el mercado interno superen la suma de pesos ciento ochenta y tres millones ($ 183.000.000) durante el año 2013, deberán informar mensualmente los precios vigentes de todos sus productos a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Igual obligación recaerá sobre todas aquellas empresas distribuidoras y/o comercializadoras de insumos y bienes finales cuyas ventas totales anuales en el mercado interno superen la suma de pesos doscientos cincuenta millones ($ 250.000.000) durante el año 2013. Resolución Nº 29/2014. (Rap: 427:149)

COMISIÓN NACIONAL DE VALORES
Comisión Nacional de Valores. Normas (NT 2013). Modificación. Resolución General Nº 624/2014. (Rap: 425:137)

COMPETENCIA JUDICIAL
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Artículo 53 de la Ley Nº 25.156. Resolución Nº 113/2010. Desconcentración societaria. Cese de conductas anticompetitivas. Mecanismo de control. Defensa de la competencia. Acción de amparo promovida. "Ami Cable Holding LDT y otros s/ incidente", del 25 de febrero de 2014. (Rap: 427:121)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Excepción de incompetencia. Artículo 117 de la Constitución Nacional. Régimen de promoción industrial. Derechos patrimoniales. Leyes Nros. 22.021 y 22.973. Reasignaciones de costos fiscales. Medida cautelar. Beneficios promocionales. "Agropecuaria Mar s.a. c/ San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ ordinario", del 10 de diciembre de 2013. (Rap: 425:105)

COMPRE Y CONTRATE NACIONAL
"El Régimen de Compre Trabajo Argentino y sus problemas", por Damián Navarro. (Rap: 422:71)

CONCESIONES
"Concesión y permiso de aguas: naturaleza jurídica y revocación", por Liber Martin. (Rap: 429:165)

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA
Poder Judicial de la Nación. Aprobar el nuevo reglamento de concursos públicos de oposición y antecedentes para la designación de magistrados del Poder Judicial de la Nación. Dejar sin efecto el que fuera aprobado por la Resolución Nº 614/2009 del Consejo de la Magistratura y sus modificatorias. Resolución Nº 7/2014. (Rap: 427:143)

Poder Judicial de la Nación. Aprobar el Reglamento de Subrogaciones. Déjese sin efecto la Resolución Nº 31/2013 de fecha 6-6-2013. Resolución Nº 8/2014. (Rap: 427:144)

CONSEJOS
"Naturaleza jurídica de los actos emanados de los Colegios y/o Consejos Profesionales", por Diego E. Echen. (Rap: 422:107)

CONTRATACIONES DEL ESTADO
"El convenio como mecanismo de contratación pública. Nueva modalidad o fuga del sistema", por Raúl L. Montero. (Rap: 431:41)

CONTRATACIONES Y CONTRATOS
"La contratación pública sostenible en Brasil", por Rafael Valim. (Rap: 428:7)

CONTRATO DE TRABAJO
Régimen de Contrato de Trabajo. Ley N° 20.744. Modificación. Ley N° 26.911. (Rap: 423:107)

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
"Actualización del instrumento contractual en el sector público", por Carlos E. Delpiazzo. (Rap: 429:147)

"Aspectos controvertidos do contrato administrativo no Brasil", por Romeu Felipe Bacellar Filho. (Rap: 429:223)

"Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión", por José Luis Meilán Gil. (Rap: 431:7)

CONTROLES ADMINISTRATIVOS
"La importancia del control público en los sistemas democráticos", por Miriam M. Ivanega. (Rap: 422:141)

CONTROL JUDICIAL
"Intensidad del control judicial de los actos políticos. El núcleo político discrecional excluido", por Domingo J. Sesin. (Rap: 430:105)

"Nuevas reflexiones sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa. Homenaje al Profesor Dr. Eduardo García de Enterría", por Alfredo S. Gusman. (Rap: 427:7)

CONTROL PÚBLICO
"Las exigencias constitucionales del control público", por Miriam M. Ivanega. (Rap: 430:193)

"Organización y control. Viejos y nuevos desafíos", por Héctor C. Rodríguez. (Rap: 430:179)

CORRUPCIÓN
"La influencia de la ciudadanía en la creación de estándares normativos de lucha contra la corrupción", por Cecilia Cumini. (Rap: 421:89)

DAÑOS Y PERJUICIOS
"Aspectos de relevancia en torno a las acciones de daños y perjuicios promovidas contra el Estado. Un análisis comparativo entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", por Ignacio A. Falke. (Rap: 423:89)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Accidente de tránsito. Resarcimiento. Contrato de seguro. Excepciones opuestas. Falta de legitimación pasiva. Cláusulas de exclusión de cobertura. Responsabilidad civil. Límites a la responsabilidad de la cobertura. "Buffoni, Osvaldo Omar c/ Castro, Ramiro Martín s/ daños y perjuicios", del 8 de abril de 2014. (Rap: 428:107)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pago por participación en las ganancias. Artículo 29 de la Ley Nº 23.696. Inconstitucionalidad del Decreto Nº 395/1992. Servicio Nacional de Telecomunicaciones. Licencias. Excepción de prescripción. Plazo. Arbitrariedad. "Domínguez, Susana Isabel y otros c/ Telefónica de Argentina s.a. y otros s/ programa de propiedad participada", del 10 de diciembre de 2013. (Rap: 425:109)

DEFENSA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Servicio de electricidad. Inconstitucionalidad del Artículo 4° de la Ley N° 25.790. Decretos Nros. 1.956/2006 y 1.957/2006 y de las Resoluciones Nros. 50/2007, 51/2007, 102/2007. Renegociación de contratos de servicios públicos. Aumento tarifario. "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento", del 26 de marzo de 2014. (Rap: 428:140)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Servicios públicos. Servicio de telefonía móvil. Artículo 53 de la Ley Nº 24.240. Pago por Tasa de Control, Fiscalización y Verificación. Restitución de las sumas abonadas. Control de la actividad comercial. Resolución Nº 279/2001. Legitimación procesal. Derechos de incidencia colectiva. "Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica Comunicaciones Personales S.A. - Ley Nº 24.240 y otro s/ amparo proceso sumarísimo. (Artículo 321, inc. 2°, CPCyC)", del 6 de marzo de 2014. (Rap: 428:130)

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Comercio. Administración de precios. Apruébanse modelos de Convenio. Resolución Nº 2/2014. (Rap: 425:139)

Servicios de Telefonía. Créase el Registro Nacional "No Llame". Ley Nº 26.951. (Rap: 431:143)

DEMOCRACIA
"Interés general y Estado Social y Democrático de Derecho. Homenaje al *Profesor Dr. Mariano Brito*", por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. (Rap: 426:5)

DERECHO ADMINISTRATIVO
"Imprensa, governo e sociedade", por Celso A. Bandeira de Mello. (Rap: 429:31)

"La doctrina, ¿fuente 'poco confiable' en el derecho administrativo?", por Alejandro Pérez Hualde. (Rap: 430:271)

"Libertad, regulación y razones para regular", por Estela B. Sacristán. (Rap: 421:5)

"Transformaciones (científicas) del derecho administrativo. Historia y retos del derecho administrativo contemporáneo", por Javier Barnes Vázquez. (Rap: 430:209)

DERECHO COMPARADO
"Las sujeciones materiales imprevistas en el derecho argentino y en el derecho colombiano", por Tomás Henríquez Contento. (Rap: 426:29)

DERECHO CONSTITUCIONAL
Comentario bibliográfico al libro *Los organismos federales de control en la Constitución: de servicios públicos y fiscal*, de Alejandro Pérez Hualde, por Pablo O. Gallegos Fedriani. (Rap: 431:185)

DERECHO ELECTORAL
"Reflexiones sobre los límites del sufragio: ¿Qué espacio queda al legislador? (Comentario al fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 'Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad', del 6-9-2013)", por Jorge A. Amaya. (Rap: 427:85)

DERECHO INTERNACIONAL
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso extraordinario. Nulidad del proceso. Normas y principios de derecho internacional e interno. Inmunidad jurisdiccional. Ley de las Naciones. Intervención de los jueces locales. "Sociedad Italiana de Tiro al Blanco c/ República Italiana s/ proceso de conocimiento", del 5 de noviembre de 2013. (Rap: 423:129)

Organismos Gubernamentales Extranjeros. Jurisdicciones. Inmunidad. Ley Nº 26.961. (Rap: 431:141)

DERECHOS HUMANOS
Código Penal. Incorporación. Ley N° 26.904. (Rap: 423:125)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Comunidades indígenas. Inscripción registral. Personería. Inconstitucionalidad del Decreto Nº 1.184/2002. Ley Nacional de Política Indígena Nº 23.302. Derecho de autodeterminación de los pueblos originarios. "Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad", del 10 de diciembre de 2013. (Rap: 425:123)

"El principio de igualdad en la Corte Suprema: apostilla al caso 'Sisnero'. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia la Nación, 'Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/ Taldelva S.R.L. y otros s/ amparo', del 20-5-2014)", por Federico Orlando. (Rap: 431:111)

Ley Nº 26.827. Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Apruébase reglamentación. Decreto N° 465/2014. (Rap: 428:115)

DEUDA PÚBLICA
"Consolidación y compensación de deuda pública. Consideraciones sobre la práctica", por Omar Sandoval. (Rap: 425:7)

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Deudas de las Provincias. Condiciones de reembolso. Resolución N° 108/2014. (Rap: 428:103)

Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas. Canje de deuda. Procedimiento. Resolución Conjunta Nros. 8/2014 y 2/2014. (Rap: 425:100)

DOMINIO PÚBLICO
"Consideraciones sobre el uso, gestión y aprovechamiento del dominio público", por Ramsis Ghazzaoui. (Rap: 431:65)

DOMINIO PÚBLICO Y JURISDICCIÓN
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Inconstitucionalidad. Servicios sanitarios. Derecho de ocupación o uso de espacios públicos. Poder de policía municipal. Tasas municipales. Artículo 10 de la Ley Nº 10.559. Arbitrariedad. "Aguas Argentinas c/ Municipalidad de Avellaneda s/ demanda declarativa con medida cautelar", del 25 de febrero de 2014. (Rap: 427:126)

"Régimen de dominio provincial y municipal. Armonización de la explotación eficiente y la función social de las tierras fiscales", por José Miguel Ballesteros. (Rap: 422:5)

ECONOMÍA
"Economía y derecho", por Ismael Mata. (Rap: 429:93)

EDUCACIÓN PÚBLICA
Ministerio de Educación. Consejo Gremial de Enseñanza Privada. Establecer para todo el personal no docente incluido en el Artículo 18 inciso b) de la Ley Nº 13.047, que se desempeña en los establecimientos privados de enseñanza comprendidos en el Artículo 2º, inciso a), de la referida normativa - Zona 1, los siguientes sueldos básicos. Resolución Nº 2/2014. (Rap: 427:152)

Secretaría de Políticas Universitarias. Resolución Nº 641/2013. Modificación. Resolución Nº 3.011/2013. (Rap: 422:175)

Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares y Unidades de Información Educativas. Ley Nº 26.917. (Rap: 425:131)

EJECUCIÓN FISCAL
"La excepción de inexistencia de deuda en el proceso de ejecución fiscal", por Mauro A. Tulia. (Rap: 423:65)

EMPLEO
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Créase el Programa Prestaciones por Desempleo. Resolución Nº 1.016/2013. (Rap: 422:157)

Riesgos del trabajo. Listado de enfermedades profesionales. Decretos Nros. 658/1996, 659/1996 y 590/1997. Modificaciones. Decreto Nº 49/2014. (Rap: 425:93)

Servicio doméstico. Ley N° 26.844. Apruébase reglamentación. Créase el Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares. Decreto N° 467/2014. (Rap: 428:88)

EMPLEO PÚBLICO
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Declaración de inconstitucionalidad del Decreto Nº 5.046/1951. Diferencias salariales. Juez subrogante. Gratificación. Retribución suplementaria. Alcance. Arbitrariedad. "Galeano, Juan José c/ EN - CSJN – Consejo de la Magistratura – Decreto Nº 5.046/1951 s/ empleo público", del 17 de diciembre de 2013. (Rap: 425:110)

"El exceso de punición en el ejercicio de la potestad disciplinaria en la relación de empleo público", por Pedro J. J. Coviello. (Rap: 430:167)

"La libertad de expresión como técnica de control: la cuestión en el empleo público", por Federico J. Lisa. (Rap: 430:131)

"Los concursos en la Carrera de Profesionales de Salud en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", por Silvia M. Gimbatti. (Rap: 421:35)

"Notas que pintan al Régimen de Empleo Público desde su faz contractual y constitucional. Breves reflexiones en torno a la óptica que confiere la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", por Ignacio A. Falke. (Rap: 428:71)

"Presente y futuro del empleo público en Argentina", por Alberto M. Sánchez. (Rap: 430:139)

EXPROPIACIONES
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Expropiación irregular. Aplicación de la Ley Nº 24.283. Actualización monetaria. Tasación. Estado de depreciación. Valuación. Indemnización correspondiente. "Compañía Azucarera Tucumana s.a. s/ quiebra s/ incidente de ejecución de sentencia", del 18 de diciembre de 2013. (Rap: 425:114)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Objeto de expropiación. Acción de retrocesión. Destino previsto por la Ley Nº 17.569. Servicios educacionales y/o culturales. Modificación del destino del inmueble. Perjuicio concreto. "Fira S.A. c/ La Nación - Secretaría de Cultura s/ retrocesión", del 24 de septiembre de 2013. (Rap: 421:166)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ratifícase Convenio. Ley Nº 26.932. (Rap: 428:87)

FONDOS FIDUCIARIOS, FIDEICOMISOS Y PROPIEDAD FIDUCIARIA
Créase el Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR). Decreto Nº 606/2014. (Rap: 428:96)

FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD
"Reglamento del Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas. (Aprobado por Decreto Nº 2.666/2012)", por Ismael F. Torres y Lilian A. G. Furia. (Rap: 422:45)

FUNCIÓN PÚBLICA
"Capacitación en la función pública: el capital humano de la Administración", por María Inés del Carmen Ortiz de Gallardo. (Rap: 430:149)

"Responsabilidad penal de los funcionarios públicos. Una visión racional desde el derecho administrativo", por Gabriela A. Stortoni. (Rap: 427:15)

HIDROCARBUROS
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Nº 3/2012. Oleoducto interjurisdiccional. Garantía de la libre circulación de bienes. Aduanas interiores. Leyes Nros. 17.319 y 26.197. Actividad de fiscalización. "Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", del 18 de febrero de 2014. (Rap: 427:162)

Ley N° 26.659. Modificación. Ley N° 26.915. (Rap: 423:137)

HOMENAJE
"A modo de cierre", por Valeria Fanti. (Rap: 432:169)

"Prólogo", por Homero M. Bibiloni. (Rap: 432:23)

IMPUESTO A LAS GANANCIAS
Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuesto sobre los Bienes Personales. Adelanto de impuesto. Adquisición de moneda extranjera para tenencia de billetes extranjeros en el país en función a las pautas operativas que determine el Banco Central de la República Argentina. Su implementación. Resolución General N° 3.583/2014. (Rap: 425:163)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ingreso de retenciones. Giros de divisas al exterior. Principio de la realidad económica. Multa impuesta. Operaciones financieras simuladas. Artículos 91, 92 y 93 de la Ley Nº 11.683. "Forexcambio S.A. (TF 27.070-I) c/ DGI", del 8 de octubre de 2013. (Rap: 422:203)

Reglamentación de la Ley de Impuesto a las Ganancias. Modificación. Decreto Nº 2.334/2013. (Rap: 426:171)

INGRESOS PÚBLICOS
Administración Federal de Ingresos Públicos. Operaciones comerciales minoristas. Régimen de emisión de comprobantes mediante la utilización de controladores fiscales. Régimen informativo. Su implementación. Resolución General Nº 3.580/2014. (Rap: 425:166)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Procedimiento. Compras a proveedores del exterior. Declara-

ción jurada del adquirente. Resolución General Nº 3.579/2014. (Rap: 425:164)

INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA
Inspección General de Justicia. Modifícanse los Artículos 192 y 248 del Anexo "A" de la Resolución General IGJ Nº 7/2005. Resolución General N° 1/2014. (Rap: 428:104)

JEFE DE GABINETE
"El Jefe de Gabinete de Ministros. Breve estudio de la relación que lo vincula con el Presidente de la Nación y los demás ministros", por Javier I. Barraza. (Rap: 431:33)

JUECES
"La legitimidad constitucional de los jueces. Reflexiones a partir del caso 'Rizzo'", por Patricio Maraniello. (Rap: 421:197)

MEDIACIÓN, CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Fíjase el monto de la multa establecida en el Artículo 28 de la Ley Nº 26.589 en la suma de pesos un mil cuatrocientos seis con cuarenta y dos centavos ($ 1.406,42), a partir de la fecha de publicación de la presente. Resolución Nº 2.689/2013. (Rap: 425:104)

MEDIDAS CAUTELARES
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. Embargo. Artículo 19 de la Ley Nº 24.624. Partida presupuestaria de capital e intereses. Fondos del sector público. Inembargabilidad. Artículo 134 de la Ley Nº 11.672. "S. G. c/ CNAS y otro s/ cobro de seguro", del 14 de noviembre de 2013. (Rap: 425:120)

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. Acción declarativa de inconstitucionalidad. Improcedencia. Aplicación de la Ley Nº 26.854. Régimen de las medidas cautelares contra el Estado Nacional. Libre ejercicio profesional. Artículos 17 y 20 de la Ley Nº 23.187. Tutela judicial efectiva. "CPACF c/ EN-PEN-Ley N° 26.854 s/ proceso de conocimiento", del 23 de diciembre de 2013. (Rap: 427:131)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Aborto no punible. Nulidad de la Resolución Nº 1.174/2007. Artículo 86, incs. 1 y 2 del Código Penal. Atención profesional. Autorización judicial. Conflicto de competencia. Intervención del Consejo de la Magistratura. "Pro Familia Asociación Civil c/ GCBA y otros s/ impugnación actos administrativos", del 17 de septiembre de 2013. (Rap: 421:168)

"Las medidas cautelares contra la Administración pública en el derecho comparado", por Alfonso Buteler. (Rap: 430:41)

MEDIO AMBIENTE
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Daño ambiental colectivo. Cuenca hidrográfica del Río Atuel. Comisión Interprovincial del Atuel Inferior. Uso equitativo de las aguas. Disponibilidad del agua del río y distribución. Artículo 32 de la Ley Nº 26.675. "Palazzani, Miguel Ángel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental", del 4 de febrero de 2014. (Rap: 426:195)

"El derecho internacional en la tutela del agua. Historia y actualidad", por Ana María Bezzi. (Rap: 429:125)

"El desarrollo humano como mandato constitucional", por Marcelo A. López Alfonsín. (Rap: 432:101)

"El esquema jurídico integrado en una cuenca hídrica. Caso Matanza-Riachuelo", por María Teresa Mancini. (Rap: 432:127)

"El estado actual de la implementación de los seguros ambientales", por Cecilia Cumini. (Rap: 423:5)

"El rol de los jueces en la implementación del principio de información ambiental con particular referencia a la Ley de Glaciares y del Ambiente Periglacial", por Gabriela M. Cosentino. (Rap: 427:61)

"Externalidades y gestión ambiental", por Ismael Mata. (Rap: 432:139)

"Gestión pública y derecho a la ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social", por Alejandra Petrella. (Rap: 432:147)

"La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza", por José A. Esain. (Rap: 432:53)

"La sostenibilidad social y la gestión gubernamental", por Pablo Á. Gutiérrez Colantuono. (Rap: 432:81)

"Ley de medio ambiente. Competencias", por Pablo O. Gallegos Fedriani. (Rap: 429:193)

"Municipio y ambiente", por Mónica Maganini y Silvia Polenta. (Rap: 432:111)

"Poluição hídrica e saneamento básico", por Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Rap: 432:159)

"Reflexiones sobre la Ley Nº 25.688", por Cristina del Campo. (Rap: 432:27)

"Régimen jurídico de la Cuenca Salí-Dulce", por Ana María de la Vega Madueño. (Rap: 429:107)

MIGRACIONES
"La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce implícitamente los recursos directos como acciones judiciales especiales. (Comentario al fallo de la Corte

Suprema de Justicia de la Nación, 'Ojeda Hernández, Luis Alberto s/ Causa Nº 2739/12', del 10-7-2014)", por Pablo O. Gallegos Fedriani. (Rap: 431:103)

MINERÍA
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recursos naturales. Áreas de producción de hidrocarburos. Derechos de exportación. Pago de diferencias por regalías hidrocarburíferas. Artículo 6º de la Ley Nº 25.561. Operaciones de comercialización. "YPF S.A. c/ Provincia de Mendoza y otros s/ acción declarativa de certeza", del 8 de octubre de 2013. (Rap: 422:191)

MONEDA
Exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior. Ley Nº 26.860. Prórroga. Decreto N° 440/2014. (Rap: 428:102)

MUNICIPIOS
"Facultades tributarias municipales, el suelo urbano y la plusvalía. A propósito de la contribución por mejoras implementada por el Concejo Deliberante del Municipio de Trenque Lauquen (Ordenanza N° 3.184/2009)", por Juan Luis Cadierno. (Rap: 431:81)

"Integraciones municipales: la vigencia del consorcio público. Análisis de un caso", por Adriana Taller. (Rap: 429:35)

OBLIGACIONES FISCALES
Administración Federal de Ingresos Públicos. Obligaciones impositivas y de los recursos de la seguridad social. Procedimiento. Régimen de facilidades de pago para contribuyentes y responsables concursados y fallidos. Deudas impositivas, aduaneras y/o de los recursos de la seguridad social. Resolución General Nº 970, sus modificatorias y complementarias. Su sustitución. Texto actualizado. Resolución General Nº 3.587/2014. (Rap: 426:176)

PODER DE POLICÍA
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Salud pública. Productos de uso doméstico. Declaración de inconstitucionalidad del Decreto Nº 321/1987. Autorización para la comercialización de los productos. Comercio interprovincial. Registro Nacional de Productos Domisanitarios. "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", del 1º de octubre de 2013. (Rap: 421:171)

PODER JUDICIAL
"El rol del Poder Judicial como garante de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Su aplicación en el diseño de políticas públicas", por Federico M. Tajan y Leopoldo M. A. Godio. (Rap: 428:21)

POLÍTICAS SOCIALES
Asignaciones familiares. Asignación por ayuda escolar anual. Montos. Decreto Nº 185/2014. (Rap: 426:131)
Créase el "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (Progresar). Decreto Nº 84/2014. (Rap: 425:95)

PRESCRIPCIÓN
"Cómputo de la prescripción de la acción indemnizatoria de daños emanados de un acto administrativo ilegítimo", por Juan Ricardo Acosta. (Rap: 427:39)

"Prescripción de créditos tributarios en el Proyecto de Código Civil y Comercial", por Bruno Tondini y Jerónimo de la Arena. (Rap: 422:211)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
"Acerca de la hermenéutica del Artículo 31 de la LNPA. (Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 'Biosystems S.A. c/ EN – Mº Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo', del 11-4-2014)", por Mariana Sánchez Caparrós. (Rap: 426:119)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acción de amparo promovida. Disposición Nº 780/2010. Cese en sus funciones. Sanción disciplinaria. Remoción. Resolución Nº 42/2010. Derecho de defensa. "E., R. del C. de J. c/ Registros Nacionales de Propiedad del Automotor s/ Amparo Ley Nº 16.986", del 15 de julio de 2014. (Rap: 431:129)

"El derecho a un plazo administrativo razonable. Sus implicancias y consecuencias frente a la inercia estatal", por Raquel C. Alianak. (Rap: 429:209)

"El plazo de gracia en el procedimiento administrativo salteño: la necesidad de su reconocimiento normativo", por Pablo Robbio Saravia. (Rap: 427:27)

"El procedimiento administrativo en la jurisprudencia de la CSJN", por Laura Monti. (Rap: 430:263)

"Proceso administrativo y derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva. (Breves reflexiones a treinta años del retorno de la democracia)", por Ernesto N. Bustelo. (Rap: 430:87)

"Reconfiguración de los procedimientos administrativos", por Juan Gustavo Corvalán. (Rap: 430:71)

"Silencio administrativo y derechos económicos y sociales", por Daniel Wunder Hachem. (Rap: 429:63)

PROCESO JUDICIAL
"El recurso de apelación del Artículo 32 de la Ley Nº 24.521. Aportes para una futura reforma legislativa", por Marcela Molina. (Rap: 421:97)

PUBLICIDAD
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Publicidad oficial. Acción de amparo promovida. Administración de fondos públicos. Facultad discrecional. Criterio de distribución. Fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. "Arte Radiotelevisivo

Argentino S. A. c/ Estado Nacional - JGM - SMC s/ amparo Ley Nº 16.986", del 11 de febrero de 2014. (Rap: 426:133)

RADIODIFUSIÓN
Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. A partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente, los Titulares de Servicios de Radiodifusión Televisiva Abierta deberán consignar en forma conjunta con la información a que se hallan obligados por aplicación de lo dispuesto en el Artículo 1° de la Resolución Nº 1.348-AFSCA/2012, los programas, películas, series o telefilmes de corto o largo metraje, hablados originalmente en idioma extranjero, que han sido objeto de doblaje en la República Argentina, en los términos de lo previsto por la Ley Nº 23.316 y el Decreto Nº 933/2013. Asimismo deberán individualizar: a) el total de dicho material emitido, a cuyo efecto deberá identificarse claramente el título y duración de cada obra; b) los supuestos que se encuentran exceptuados en los términos del Artículo 9º de la Ley Nº 26.522 y c) en caso de tratarse de una obra de no ficción, deberán consignar el número de relatores participantes. Resolución Nº 1.368/2013. (Rap: 422:183)

RECURSO EXTRAORDINARIO
Corte Suprema de Justicia de la Nación. Reclamo indemnizatorio. Derecho a la salud. Prestaciones médicas. Costos de medicación y tratamiento. Incumplimiento contractual. Ley Nº 24.091 de Medicina Prepaga. Obligación del Estado. "Tolosa, Nora Elida y otro c/ Swiss Medical S.A. s/ cobro de sumas de dinero", del 27 de agosto de 2013. (Rap: 421:183)

REGISTROS
Secretaría Legal y Técnica. Dirección Nacional del Registro de Dominios de Internet. Reglamento para la Administración de Dominios de Internet en Argentina. Manual de Registro de Dominios de Internet. Glosario de términos. Aprobación. Resolución Nº 20/2014. (Rap: 427:101)

Secretaría Legal y Técnica. Dirección Nacional del Registro Oficial. Cuarta Sección. Registro de Dominios de Internet. Autorízase implementación. Resolución Nº 19/2014. (Rap: 427:99)

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS
"Perspectivas de la actividad reglamentaria en la evolución del Estado Social de Derecho", por Hernán Celorrio. (Rap: 430:11)

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. Extracontractual. Indemnización por daños y perjuicios ocasionados. Incendio y explosiones en la Fábrica Militar de Río Tercero. Artículo 1113 del Código Civil. Eximente de responsabilidad. Culpa de tercero. Dueño de cosa riesgosa. Decretos Nros. 691 y 992/1995. Ley Nº 25.344. Deber de reparar. "P., V. R. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", del 18 de septiembre de 2013. (Rap: 423:108)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Daños y perjuicios. Indemnización. Medidas de seguridad necesarias. Incumplimiento del deber de seguridad. Falta de servicio. Artículo 1112 del Código Civil. "Carballo de Pochat, Violeta Sandra Lucia c/ ANSES s/ daños y perjuicios", del 8 de octubre de 2013. (Rap: 422:162)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Decreto Nº 3.793/1972. Servicios complementarios y asesoramiento técnico. Resolución Nº 1.836/1985. Deuda pendiente. Falta de pago de los servicios emergentes del contrato. Mora. "Harza Engineering Company International c/ Provincia de San Juan s/ cobro de sumas de dinero", del 5 de agosto de 2014. (Rap: 431:132)

"Perspectivas jurisprudenciales de la Responsabilidad del Estado en el Proyecto del Código Civil y Comercial unificado", por Leandro G. Salgan Ruiz. (Rap: 423:81)

Responsabilidad Estatal. Supuestos. Ley Nº 26.944. (Rap: 431:128)

RESPONSABILIDADES
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. Responsabilidad civil. Daños y perjuicios ocasionados. Falta de servicio. Incumplimiento. Ejercicio irregular de las funciones. Demora en la prestación del servicio esencial. Resguardo a la vida y a la integridad física. Indemnización pertinente. "P. de G., M. C. y otros c/ EN – PFA y otros s/ daños y perjuicios", del 12 de diciembre de 2013. (Rap: 426:139)

SALUD PÚBLICA
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV. Declaración de inconstitucionalidad de los Artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución Nº 69/2009. Donación forzosa de células progenitoras. Ley Nº 24.193 de Trasplantes de Órganos y Tejidos. Derecho del donante a decidir libremente. "U. A. M. y otro c/ EN – INCUCAI – Resolución Nº 69/2009 s/ proceso de conocimiento", del 7 de noviembre de 2013. (Rap: 426:162)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acción de amparo. Derecho a la salud. Menor con discapacidad. Cobertura integral. Leyes Nros. 22.314 y 24.091. Igualdad. Derecho a la rehabilitación e integración del niño. Derecho a la integridad física. "L., S. R. y/ otra c/ Instituto de Seguridad Social de la Provincia – subsidio de salud s/ amparo", del 10 de diciembre de 2013. (Rap: 423:131)

Créase el Sistema de Protección Integral para Personas Trasplantadas. Ley N° 26.928. (Rap: 425:135)

Ley Nº 23.753. Modificación. Ley Nº 26.914. (Rap: 425:134)

Ministerio de Salud. Créase el "Programa Nacional de Control de Cáncer de Mama". Funciones. Resolución Nº 1.813/2013. (Rap: 422:185)

Ministerio de Salud. Dispónese la incorporación al Régimen de la Ley Nº 26.567, modificatoria de la Ley Nº 17.565 del Listado de Productos Médicos de impacto directo en la salud que están sujetos al régimen instituido en su apartado 3° del Artículo 1°, de venta exclusiva en farmacias, propuesto por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Resolución Nº 1.632/2013. (Rap: 421:189)

Ministerio de Salud. Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles. Incorporación. Resolución Nº 2.172/2013. (Rap: 425:146)

Ministerio de Salud. Modifícase la Resolución del Ministerio de Salud Nº 1.859 del 26 de noviembre de 2013 y su rectificatoria Nº 1.876 de fecha 4 de diciembre de 2013, a fin de readecuar todos los aranceles vigentes del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las personas con discapacidad readecuándose los importes del nomenclador, para todas las modalidades prestacionales conjuntamente con un incremento del dieciocho por ciento (18 %) a partir del 1° julio de 2014, 2013, conforme al detalle que se indica en el Anexo I, el que forma parte integrante de la presente resolución. Resolución Nº 1.151/2014. (Rap: 431:173)

Presidencia de la Nación. Apruébase el Programa Integral de Atención, Asistencia e Integración de Personas que presentan un consumo problemático de sustancias que como Anexo I forman parte integral de la presente. Deróguese las Resoluciones SEDRONAR Nros. 885/2001, 729/2002 y 815/2011. Resolución Nº 266/2014. (Rap: 431:145)

SEGURIDAD SOCIAL

"La regulación de la seguridad social en los Estados Federales y la problemática de la transferencia de las cajas previsionales provinciales en Argentina", por Federico Marengo. (Rap: 428:49)

SERVICIOS PÚBLICOS

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. Transporte aerocomercial. Bienes de dominio público. Medida cautelar autónoma. Suspensión de la aplicación de la Resolución Nº 123/2013. Declaración de inconstitucionalidad del Artículo 10 de la Ley Nº 26.854. Contrato de explotación. Permiso de uso. Derecho de propiedad. "LAN Argentina S.A. -MORITAN c/ ORSNA- VAN LACKE s/ medida cautelar (autónoma)", del 23 de diciembre de 2013. (Rap: 427:165)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Servicio público de subterráneos. Transporte de pasajeros. Regular el servicio de transporte ferroviario. Control y fiscalización. Ley Nº 26.740. Transferencia del servicio. Ley Nº 4.472 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Condiciones laborales. "Unión Tranviarios Automotor c/ GCBA", del 12 de noviembre de 2013. (Rap: 423:140)

"La aparente incompatibilidad entre competencia y monopolio frente a los derechos de los usuarios de los servicios públicos", por Jorge Albertsen. (Rap: 430:5)

SOCIEDADES

"El Estado empresario y la participación de la ANSES en las sociedades anónimas abiertas", por Federico Marengo. (Rap: 426:109)

TASAS Y TARIFAS

Ministerio del Interior y Transporte. Resolución Nº 975/2012. Modificación. Resolución Nº 1.609/2013. (Rap: 425:148)

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Recursos Hídricos. Establécese el valor del "Coeficiente de Modificación K" definido en el marco regulatorio a partir del 1° de abril de 2014 en cinco coma mil ciento treinta y ocho (5,1138). Disposición Nº 4/2014. (Rap: 427:153)

Secretaría de Energía. Esquema de racionalización de uso del Gas Natural. Resolución Nº 226/2014. (Rap: 427:156)

TELECOMUNICACIONES

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se declara la constitucionalidad de la Ley Nº 26.522. Derechos y garantías constitucionales. Licencias. Transferencia y plazo de adecuación. Inaplicabilidad. Vencimiento del Artículo 161 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. "Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa", del 29 de octubre de 2013. (Rap: 422:202)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Servicios de radiodifusión. Medida cautelar. Licencias. Habilitación. Leyes Nros. 22.285 y 19.798. Decretos Nros. 62/1990 y 764/2000. Peligro en la demora. Regímenes regulatorios de los Servicios de Telecomunicaciones y Radiodifusión. "ATVC y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Secretaría de Comunicaciones y otros", del 3 de junio de 2014. (Rap: 431:183)

TRANSPORTE

Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Establécese la obligatoriedad de contar en las cabinas de conducción de todos los trenes a tracción eléctrica o diesel de un Sistema Registrador de Eventos, que cumpla con las normas estipuladas en el Anexo I de esta resolución. Resolución Nº 174/2014. (Rap: 426:159)

Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Subsidios. Precio diferencial del gasoil. Resolución Nº 551/2014. (Rap: 428:127)

Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Transporte de Pasajeros. Sistema único de Boleto Electrónico (SUBE). Obleas Informativas. Resolución Nº 1.158/2014. (Rap: 431:180)

Ministerio del Interior y Transporte. Créase en el ámbito de la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación del Transporte de la Subsecretaría de Gestión Administrativa del Transporte de la Secretaría de Transporte de este Ministerio, el Programa Observatorio Nacional de Transporte destinado a constituir un Repositorio de Información del Transporte. Resolución Nº 792/2014. (Rap: 431:177)

Ministerio del Interior y Transporte. Dispónese que en el marco de su objeto social, la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, en un plazo de noventa (90) días –prorrogable por treinta (30) días–, realicen un censo, de carácter obligatorio, que permita la actualización de los datos de todos los trabajadores que desarrollen actividades bajo cualquier modalidad y función en las Líneas Ferroviarias General San Martín, General Roca, Belgrano Sur, General Mitre y Sarmiento, y del Personal Ferroviario de la Ex Concesionaria Nuevo Tren de la Costa Sociedad Anónima. Resolución Nº 1.208/2013. (Rap: 421:191)

Ministerio del Interior y Transporte. Sistema Único de Boleto Electrónico. Compensaciones tarifarias al transporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano. Resolución Nº 39/2014. (Rap: 426:155)

Ministerio del Interior y Transporte. Transporte Público de Pasajeros. Compensaciones tarifarias. Procedimiento para el tratamiento de la información provista por la ANSES. Resolución Nº 789/2014. (Rap: 431:175)

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas. Dirección Nacional de Vialidad. Apruébanse los cálculos de la incidencia que las variaciones de precios operadas hasta el mes de septiembre de 2013 para el caso de los Accesos Norte, Oeste y Riccheri a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han tenido en los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones incluidas en el Plan Económico Financiero de las respectivas concesiones. Resolución Nº 4/2014. (Rap: 425:151)

Sistema Único de Boleto Electrónico. Sistema de percepción de peajes con tarjeta SUBE. Autorízase instrumentación. Decreto N° 1.580/2013. (Rap: 421:187)

TRIBUTOS Y PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuesto a las Ganancias. Impuesto sobre los bienes personales. Adelanto de impuesto. Resolución General N° 3.450. Norma modificatoria. Resolución General N° 3.550/2013. (Rap: 423:143)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuestos a las ganancias y sobre los bienes personales. Personas físicas y sucesiones indivisas. Determinación e ingreso de gravamen. Resoluciones Generales Nº 975, sus modificatorias y sus complementarias y Nº 2.151, su modificatoria y sus complementarias. Nueva versión del programa aplicativo. Resolución General Nº 3.610/2014. (Rap: 428:146)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuesto sobre los bienes personales. Adelanto de impuesto. Resolución General Nº 3.450 y su modificatoria. Norma aclaratoria. Resolución General Nº 3.609/2014. (Rap: 428:145)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Procedimiento. Agrupaciones de colaboración, uniones transitorias de empresas y demás contratos asociativos no societarios, regímenes de registración de operaciones internacionales y sobre importaciones. Su implementación. Resolución General Nº 3.573/2012. (Rap: 423:150)

Administración Federal de Ingresos Públicos. Procedimiento. Registro de sujetos vinculados. Requisitos, plazos y condiciones para inscripción. Operaciones en mercado interno. Régimen informativo. Su implementación. Resolución General Nº 3.572/2013. (Rap: 423:146)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Artículo 14 de la Ley N° 25.345. Régimen de capitalización. Ley N° 24.241. Comisiones por servicio de cobro. Decreto N° 863/1998. Obligación impuesta. Inconstitucionalidad. Decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria. "CNA ART S.A. c/ EN –AFIP– Ley N° 25.345 – Decreto N° 863/1998 s/ proceso de conocimiento", del 19 de marzo de 2014. (Rap: 428:149)

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Competencia originaria. Declaración de inconstitucionalidad de la Ley Nº 8.293. Impuesto a la capacidad prestable. Ley Nº 21.526. Libre circulación interprovincial. Régimen de coparticipación federal. Régimen especial de facilidades de pago. "Banco Credicoop Cooperativo Limitado c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", del 26 de marzo de 2014. (Rap: 428:156)

TURISMO

Transporte turístico. Ley N° 26.654. Modificación. Ley N° 26.902. (Rap: 423:139)

UNIVERSIDADES

"La inclusión de un representante del claustro de los alumnos como jurado en los concursos docentes universitarios. Una mirada desde el derecho administrativo y el derecho constitucional", por Luciano C. Savignano. (Rap: 425:37)

VIVIENDAS

"El derecho de acceso a la vivienda adecuada en los países del Mercosur", por Analía Antik. (Rap: 429:49)

Índice de Disposiciones Normativas

LEYES NACIONALES

26.895/2013……Rap: 421:151
26.902/2013……Rap: 423:139
26.904/2013……Rap: 423:125
26.911/2013……Rap: 423:107
26.914/2013……Rap: 425:134
26.915/2013……Rap: 423:137
26.917/2014……Rap: 425:131
26.928/2014……Rap: 425:135
26.932/2014……Rap: 428:87
26.944/2014……Rap: 431:128
26.951/2014……Rap: 431:143
26.961/2014……Rap: 431:141

DECRETOS

1.580/2013……..Rap: 421:187
2.334/2013……..Rap: 426:171
49/2014……...Rap: 425:93
84/2014……...Rap: 425:95
185/2014……Rap: 426:131
440/2014……Rap: 428:102
465/2014……Rap: 428:115
467/2014……Rap: 428:88
606/2014……Rap: 428:96
1.254/2014……..Rap: 431:125

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

RESOLUCIONES Y DICTÁMENES

3.550/2013……...Rap: 423:143
3.572/2013……...Rap: 423:146
3.573/2013……...Rap: 423:150
3.579/2014……...Rap: 425:164
3.580/2014……...Rap: 425:166
3.581/2014……...Rap: 425:159
3.582/2014……...Rap: 425:162
3.583/2014……...Rap: 425:163
3.587/2014……...Rap: 426:176
3.599/2014……...Rap: 427:181
3.600/2014……...Rap: 427:186
3.609/2014……...Rap: 428:145
3.610/2014……...Rap: 428:146

AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
1.368/2013……Rap: 422:183

COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
174/2014……..Rap: 426:159
551/2014……..Rap: 428:127
1.158/2014……..Rap: 431:180

COMISIÓN NACIONAL DE VALORES
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
624/2014……Rap: 425:137

INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
1/2014……Rap: 428:104

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
2/2014……Rap: 425:139
29/2014……...Rap: 427:149
108/2014……Rap: 428:103

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
2/2014……Rap: 427:152

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
2.689/2013……..Rap: 425:104

MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
1.208/2013……Rap: 421:191
1.609/2013……Rap: 425:148
39/2014……..Rap: 426:155
789/2014……Rap: 431:175
792/2014……Rap: 431:177

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
4/2014……Rap: 425:151
DISPOSICIÓN
4/2012……..Rap: 427:153

MINISTERIO DE SALUD
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
1.632/2013……...Rap: 421:189
1.813/2013……...Rap: 422:185
2.172/2013……...Rap: 425:146
1.151/2014……...Rap: 431:173

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
1.016/2013……..Rap: 422:157

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
7/2014……Rap: 427:143
8/2014……Rap: 427:144

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
266/2014……Rap: 431:145

SECRETARÍA DE ENERGÍA
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
226/2014……Rap: 427:156

SECRETARÍA DE HACIENDA Y SECRETARÍA DE FINANZAS
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
2/2014……..Rap: 425:100
8/2014……..Rap: 425:100

SECRETARÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
RESOLUCIÓN Y DICTAMEN
3.011/2013……..Rap: 422:175

SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
RESOLUCIONES Y DICTÁMENES
19/2014……Rap: 427:99
20/2014……Rap: 427:101

Índice de Jurisprudencia por Partes Litigantes

Parte Actora

A

"Agropecuaria Mar s.a. c/ San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ ordinario" – 10-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:105)

"Aguas Argentinas c/ Municipalidad de Avellaneda s/ demanda declarativa con medida cautelar" – 25-2-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 427:126)

"Ami Cable Holding LDT y otros s/ incidente" – 25-2-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 427:121)

"Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional - JGM - SMC s/ amparo Ley Nº 16.986" – 11-2-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 426:133)

"Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" – 6-9-2013 – Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Rap: 427:85)

"ATVC y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Secretaría de Comunicaciones y otros" – 3-6-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:183)

B

"Banco Credicoop Cooperativo Limitado c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" – 26-3-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:156)

"Biosystems S.A. c/ EN – Mº Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo" – 11-4-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación, por Mariana Sánchez Caparrós. (Rap: 426:119)

"Buffoni, Osvaldo Omar c/ Castro, Ramiro Martín s/ daños y perjuicios" – 8-4-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:107)

C

"Carballo de Pochat, Violeta Sandra Lucía c/ ANSES s/ daños y perjuicios" – 8-10-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:162)

"CIPPEC c/ EN – Mº Desarrollo Social – Decreto Nº 1.172/2003 s/ amparo Ley Nº 16.986" – 26-3-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:124)

"CNA ART S.A. c/ EN –AFIP– Ley N° 25.345 – Decreto N° 863/1998 s/ proceso de conocimiento" – 19-3-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:149)

"Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" – 1-10-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:171)

"Compañía Azucarera Tucumana s.a. s/ quiebra s/ incidente de ejecución de sentencia" – 18-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:114)

"Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad" – 10-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:123)

"CPACF c/ EN-PEN-Ley N° 26.854 s/ proceso de conocimiento" – 23-12-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 427:131)

D

"Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento" – 26-3-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:140)

"Domínguez, Susana Isabel y otros c/ Telefónica de Argentina s.a. y otros s/ programa de propiedad participada" – 10-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:109)

E

"E., R. del C. de J. c/ Registros Nacionales de Propiedad del Automotor s/ amparo Ley Nº 16.986" – 15-7-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:129)

F

"Fira S.A. c/ La Nación - Secretaría de Cultura s/ retrocesión" – 24-9-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:166)

"Forexcambio S.A. (TF 27.070-I) c/ DGI" – 8-10-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:203)

G

"Galeano, Juan José c/ EN - CSJN – Consejo de la Magistratura – Decreto Nº 5.046/1951 s/ empleo público" – 17-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:110)

"Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa" – 29-10-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:202)

H

"Harza Engineering Company International c/ Provincia de San Juan s/ cobro de sumas de dinero" – 5-8-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:132)

L

"LAN Argentina S.A. -MORITAN c/ ORSNA- VAN LACKE s/ medida cautelar (autónoma)" – 23-12-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 427:165)

"L., S. R. y/ otra c/ Instituto de Seguridad Social de la Provincia – subsidio de salud s/ amparo" – 10-12-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:131)

O

"Ojeda Hernández, Luis Alberto s/ Causa Nº 2739/12" – 10-7-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:103)

P

"Palazzani, Miguel Ángel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental" – 4-2-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 426:195)

"P. de G., M. C. y otros c/ EN – PFA y otros s/ daños y perjuicios" – 12-12-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 426:139)

"Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" – 18-2-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 427:162)

"Pro Familia Asociación Civil c/ GCBA y otros s/ impugnación actos administrativos" – 17-9-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:168)

"P., V. R. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios" – 18-9-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. (Rap: 423:108)

S

"S. G. c/ CNAS y otro s/ cobro de seguro" – 14-11-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. (Rap: 425:120)

"Sindicato de Trabajadores de Industrias de Alimentación y otro c/ Gate Gourmet Argentina s.a. s/ acción de amparo" – 5-11-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:126)

"Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/ Taldelva S.R.L. y otros s/ amparo" – 20-5-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:111)

"Sociedad Italiana de Tiro al Blanco c/ República Italiana s/ proceso de conocimiento" – 5-11-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:129)

T
"Tolosa, Nora Elida y otro c/ Swiss Medical S.A. s/ cobro de sumas de dinero" – 27-8-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:183)

U
"U. A. M. y otro c/ EN – INCUCAI – Resolución Nº 69/2009 s/ proceso de conocimiento" – 7-11-2013 – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV. (Rap: 426:162)

"Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica Comunicaciones Personales S.A. - Ley Nº 24.240 y otro s/ amparo proceso sumarísimo. (Artículo 321, inc. 2°, CPCyC)" – 6-3-2014 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:130)

"Unión Tranviarios Automotor c/ GCBA" – 12-11-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:140)

Y
"YPF S.A. c/ Provincia de Mendoza y otros s/ acción declarativa de certeza" – 8-10-2013 – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:191)

Parte Demandada

A
ANSES s/ daños y perjuicios por Carballo de Pochat, Violeta Sandra Lucía – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:162)

B
Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad por Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:171)

C
Castro, Ramiro Martín s/ daños y perjuicios por Buffoni, Osvaldo Omar – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:107)

CNAS y otro s/ cobro de seguro por S. G. – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. (Rap: 425:120)

D
DGI por Forexcambio S.A. (TF 27.070-I) – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:203)

E
EN –AFIP– Ley N° 25.345 – Decreto N° 863/1998 s/ proceso de conocimiento por CNA ART S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:149)

EN - CSJN – Consejo de la Magistratura – Decreto Nº 5.046/1951 s/ empleo público por Galeano, Juan José – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:110)

EN - INCUCAI – Resolución Nº 69/2009 s/ proceso de conocimiento por U. A. M. y otro – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV. (Rap: 426:162)

EN – Mº Desarrollo Social – Decreto Nº 1.172/2003 s/ amparo Ley Nº 16.986 por CIPPEC – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:124)

EN - Mº Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo por Biosystems S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación, por Mariana Sánchez Caparrós. (Rap: 426:119)

EN-PEN-Ley N° 26.854 s/ proceso de conocimiento por CPACF – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 427:131)

EN - PFA y otros s/ daños y perjuicios por P. de G., M. C. y otros – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 426:139)

Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad por Banco Credicoop Cooperativo Limitado – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:156)

Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios por P., V. R. y otros – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II. (Rap: 423:108)

Estado Nacional - JGM - SMC s/ amparo Ley Nº 16.986 por Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 426:133)

Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Secretaría de Comunicaciones y otros por ATVC y otros – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:183)

Estado Nacional s/ proceso de conocimiento por Defensor del Pueblo de la Nación – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:140)

G
Gate Gourmet Argentina s.a. s/ acción de amparo por Sindicato de Trabajadores de Industrias de Alimentación y otro – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:126)

GCBA por Unión Tranviarios Automotor – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:140)

GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad por Asociación por los Derechos Civiles (ADC) – Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Rap: 427:85)

GCBA y otros s/ impugnación actos administrativos por Pro Familia Asociación Civil – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:168)

I

Instituto de Seguridad Social de la Provincia – subsidio de salud s/ amparo por L., S. R. y/ otra – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:131)

L

La Nación - Secretaría de Cultura s/ retrocesión por Fira S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:166)

M

Mendoza, Provincia de y otros s/ acción declarativa de certeza por YPF S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:191)

Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental por Palazzani, Miguel Ángel – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 426:195)

Municipalidad de Avellaneda s/ demanda declarativa con medida cautelar por Aguas Argentinas – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 427:126)

O

ORSNA- VAN LACKE s/ medida cautelar (autónoma) por LAN Argentina S.A. -MORITAN – Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (Rap: 427:165)

P

Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa por Grupo Clarín S.A. y otros – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 422:202)

Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad por Confederación Indígena del Neuquén – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:123)

Provincia de San Juan s/ cobro de sumas de dinero por Harza Engineering Company International – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:132)

R

Registros Nacionales de Propiedad del Automotor s/ amparo Ley Nº 16.986 por E., R. del C. de J. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:129)

República Italiana s/ proceso de conocimiento por Sociedad Italiana de Tiro al Blanco – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 423:129)

Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad por Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 427:162)

S

San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ ordinario por Agropecuaria Mar s.a. – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:105)

Swiss Medical S.A. s/ cobro de sumas de dinero por Tolosa, Nora Elida y otro – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 421:183)

T

Taldelva S.R.L. y otros s/ amparo por Sisnero, Mirtha Graciela y otros – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 431:111)

Telefónica Comunicaciones Personales S.A. - Ley Nº 24.240 y otro s/ amparo proceso sumarísimo. (Artículo 321, inc. 2°, CPCyC) por Unión de Usuarios y Consumidores – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 428:130)

Telefónica de Argentina s.a. y otros s/ programa de propiedad participada por Domínguez, Susana Isabel y otros – Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Rap: 425:109)

Propiedad de ***Ediciones Rap s.a.***
Talcahuano 758 PB "B" (C1013AAP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
4374-0661 (líneas rotativas)
consulta@revistarap.com.ar
www.revistarap.com.ar

Queda hecho el depósito que previene la Ley Nº 11.723
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 5093058
ISSN Nº 1666-4108

Este número se imprimió en la Argentina, en los talleres de Artes Gráficas Del Sur sitos en la calle Alte. Solier Nº 2450, Sarandí, Pcia. de Buenos Aires (CP 1872), Tel.: 4204-2986.

Las colaboraciones firmadas no representan necesariamente la opinión de la Dirección.
Prohibida la reproducción total o parcial de las colaboraciones firmadas por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información sin autorización escrita del Editor.