

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CAUCE PROCESAL Y RESPONSABILIDAD. DERECHO AMBIENTAL

Ana María BEZZI

SUMARIO: I. Introducción. II. Breve análisis de la responsabilidad del Estado a través del Código Varela. III. Reforma constitucional y el nuevo Código Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires. IV. Reconocimiento constitucional a la tutela del derecho al medio ambiente. V. La responsabilidad ambiental a través de la jurisprudencia. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta demostrar la importancia del cauce procesal en la Provincia de Buenos Aires, para hacer efectiva la responsabilidad del Estado, tanto provincial, municipal o de cualquier persona que ejerza función administrativa.

Para ello, compararemos el Código Varela de 1905 con el nuevo Código Contencioso Administrativo de la mencionada jurisdicción, en cuanto a la materia, la pretensión y la legitimación.

Comentaremos las innovaciones producidas con la reforma, que unifica todo supuesto de responsabilidad del Estado como materia contencioso administrativa, excluyendo la competencia civil y comercial.

La importancia de la distinción radica en la posibilidad de formulación y unificación de una nueva hermenéutica en esta materia

Como demostración del objetivo expuesto, analizaremos algunos casos jurisprudenciales vinculados con el derecho ambiental, que integra los denominados derechos humanos de tercera generación. Ello, con par-

ticular referencia a la hermenéutica del ordenamiento aplicable vinculado con los principios y normas constitucionales que sustentan los decisorios, y a la legitimación, por tratarse de derechos que en principio involucran una incidencia colectiva.

II. BREVE ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A TRAVÉS DEL CÓDIGO VARELA

Anteriormente, el Código Varela admitía en un único cauce procesal la pretensión de anulación contra determinados actos administrativos, o bien la de plena jurisdicción, en tanto comprendiera, además de la anulación del acto, el reconocimiento o restablecimiento del derecho y, en su caso, el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados del acto ilegítimo. El criterio para determinar la materia era el “derecho administrativo preexistente”; y los actos debían ser resoluciones finales respecto de los cuales se hubiere considerado agotada la vía administrativa.¹ Ello en una concepción subjetiva u orgánica —esto es, actos emanados del Poder Ejecutivo, municipalidades, entes descentralizados— a la cual se circunscribió la jurisprudencia en su labor hermenéutica.

De tal forma, quedaban excluidos de revisión judicial los actos materialmente administrativos provenientes de los poderes Legislativo y Judicial (éste fue el criterio de las causas “Martín”, resolución del 20 de mayo de 1986; “Persoglia”, del 2 de junio de 1987; “Zibechi”, del 2 de mayo de 1989; “Paredes”, del 13 de octubre de 1992, entre otras. Si bien la Corte Suprema Nacional revocó las sentencias de la Suprema Corte en las causas “Persoglia” y “Zibechi”, con sustento en el artículo 18 de la Constitución nacional. Respecto de actos emanados del Poder Judicial, sólo se admitió su revisibilidad en integraciones *ad-hoc* de la Suprema Corte: causas “Villar de Puenzo”, del 20 de febrero de 1984; “Puga”, del 16 de mayo de 1988, y “Carreto”, del 17 de diciembre de 1991, entre otras).²

¹ Bezzi, Osvaldo Máximo *et al.*, “El cambio de jurisprudencia en la Suprema Corte de Buenos Aires sobre los requisitos de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa”, *La Ley*, t. 1987-D.

² Grecco, Carlos Manuel, “Impugnación judicial contra actos administrativos del Poder Judicial”, *La Ley*, t. 1984-D, pp. 141 y ss. (comentario a la causa B.48.160, SC, 1984, “Villar de Puenzo, Leticia c/ Provincia de Buenos Aires”).

En realidad, una interpretación no restrictiva de la cláusula 149, inciso 3, de la Constitución de 1934, en tanto contenía el concepto de “autoridad administrativa”, permitía comprender en sentido lato a toda “autoridad en ejercicio de función administrativa”, sin limitación de la órbita del poder estatal de la cual emanare el acto.³

Por otra parte, quedaban asimismo excluidos de la competencia atribuida al Superior Tribunal, actos materialmente administrativos pero que en virtud de leyes especiales se otorgaba competencia a la justicia civil y comercial. Tal como en el supuesto de expropiaciones y servidumbres administrativas.

También resultaba competencia de la justicia civil y comercial la responsabilidad del Estado en el ámbito extracontractual, en cuanto la misma derivara de actuaciones u omisiones, pero no de actos administrativos preexistentes.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La reforma constitucional de 1994 introdujo una reforma sustancial en el sistema contencioso administrativo.

En primer término, atribuye competencia en la materia a tribunales contencioso administrativos que constituirán el nuevo “fuero”, sustituyendo la atribución de jurisdicción y competencia que en forma originaria y exclusiva tenía conferida la Suprema Corte de Justicia en virtud del artículo 149, inciso 3, de la Constitución de 1934. De tal forma, se logra la descentralización en un sistema de justicia administrativa especializada.⁴

³ Bezzi, Osvaldo Máximo, “Hacia la justiciabilidad plena de la administración”, *Anales* 30, 1987, pp. 29 y ss.; del mismo autor, “La proyección institucional de la creación del fuero contencioso-administrativo en Buenos Aires”, en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, pp. 1727 y ss.

⁴ Bezzi, Osvaldo Máximo, “La jurisdicción contencioso administrativa en la reforma constitucional”, *El Derecho*, 1975, t. 59, p. 779. Con particular referencia a la provincia de Buenos Aires y a la necesidad de la reforma constitucional, en el XI Congreso de Derecho Procesal, realizado en La Plata en 1981, y en el Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial “Juan Bautista Alberdi”, con el trabajo “Justicia administrativa con competencia especializada”, t. III: *Aportes para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, 1984.

Asimismo, innova en la materia y confiere a una ley especial los procedimientos que regularán el cauce procesal. En tal sentido, el artículo 166 de la Constitución provincial dispone en el párrafo quinto:

Los casos originados por la actuación u omisión de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa.

Por su parte, la Ley 12.008, modificada por las leyes 12.310 y 13.101, aprueba el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo (en lo sucesivo CPCA).

Entre los aspectos principales comprendidos en dicho Código, se encuentra la principal innovación en relación con la pretensión procesal. Tal norma procesal sigue el principio de unidad de acción con pluralidad de pretensiones, y desarrolla la cláusula constitucional mencionada respecto de la materia, con un criterio funcional que sustituye al subjetivo u orgánico.

1. Pretensiones procesales, materia administrativa y responsabilidad del Estado

Tal como lo referimos, el régimen actual innova sustancialmente en estos aspectos; y así se destacó en la exposición de motivos del proyecto que remitiera el Poder Ejecutivo a la Legislatura, afirmando: “en el nuevo sistema es la pretensión procesal con sus variables admitidas, y no el acto denegatorio de derechos, el objeto del proceso”.

Conforme a ello, el artículo 1o., al atribuir competencia a los tribunales contencioso administrativos (en adelante TCA), señala que les corresponde “el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan”, según la cláusula constitucional, “en los casos originados por actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la provincia, municipios, entes descentralizados y otras personas”.

Asimismo, se consagra una presunción *iuris tantum* de ejercicio de función administrativa y encuadre en el régimen jurídico administrativo en relación con los entes públicos estatales (artículo 1o., inciso 2).

De tal forma, entre las notas distintivas de la pretensión procesal administrativa ya no cabe citar la condición de la persona demandada ni tampoco el presupuesto de un acto administrativo previo cuya anulación por ilegitimidad se peticiona. Fundamentalmente, se ha señalado con acierto que el carácter distintivo de la pretensión procesal administrativa en el nuevo Código Procesal radica en primer término en su fundamento material, de rango constitucional, dado por el artículo 166 de la Constitución provincial.⁵

Dicho artículo, cuyo texto ya hemos referido, se complementa con los artículos 1o. y concordantes del nuevo Código.

El sistema jurídico resulta coherente en el marco del artículo 15 de la Constitución, que asegura la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia; y armoniza con los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagran como derechos fundamentales el debido proceso y la tutela judicial efectiva, respectivamente.

En tal sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la operatividad del principio, considerando que “el principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto”.⁶

Como ya hemos expuesto, el artículo 1o. del CPCA regula la materia en la cláusula general que determina la competencia atribuida a los tribunales. El artículo 2o. establece una enunciación meramente ejemplificativa de casos incluidos en la materia contencioso administrativa, y por ende de tal competencia.

Respecto al tema que aquí nos interesa, entre las controversias que comprende la materia, el artículo 2o., inciso 4, especifica: “Las que ver-

⁵ Soria, Daniel, “Aspectos básicos de las pretensiones en el nuevo Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, *Revista RAP*, pp. 11 y ss.

⁶ Bezzi, Ana María, “El acceso a la justicia como derecho fundamental humano y el contencioso administrativo. Caso 10.194 —Argentina—, Narciso Palacios”, publicado en *Libro de actas* (pp. 319 y ss.) del Congreso Nacional de Sociología Jurídica: “La sociología jurídica en la Argentina y su relación con las distintas ramas del derecho: situación actual, posibilidades en el siglo XXI”, 2-4 de noviembre de 2000, Universidad Nacional de La Plata.

sen sobre la responsabilidad patrimonial generada por la actividad lícita o ilícita de la provincia, los municipios y los entes públicos estatales previstos en el artículo 1o., regidas por el derecho público, aun cuando se invocaren o aplicaren por analogía normas del derecho privado”.

Por otra parte, en el artículo 12, inciso 3, se determina entre las pretensiones que pueden articularse en el proceso contencioso administrativo, la pretensión de resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

No se comprenden en la materia los supuestos de responsabilidad de entes públicos no estatales y de particulares. No obstante, quedaría incluida la responsabilidad del funcionario por actuación u omisión que implique irregular ejercicio de la función.

En otro aspecto, cabe tener presente que el Tribunal deberá admitir su competencia, en tanto la cuestión se encuentre regida por el derecho público, aun cuando se invoque como fundamento de derecho la aplicación directa o por analogía de normas de derecho privado.

De tal forma, cabe entender que el principio general que surge del artículo 1o., con el concepto de “casos originados... en el ejercicio de función administrativa”, queda ampliado para los supuestos de responsabilidad del Estado por el artículo 2o., inciso 4, a todos los “casos regidos por el derecho público”; quedando incluida la responsabilidad derivada de la función legislativa y la función judicial.

En consecuencia, resulta unificada en el fuero contencioso administrativo la competencia de todas las causas sobre responsabilidad estatal.

En el caso de la responsabilidad del Estado derivada de condena errónea, la Ley 8.132 —incorporada al Código Procesal Penal y la Ley 11.922, nuevo Código— atribuía competencia a los “magistrados ordinarios del fuero civil”, quedando sustituida en el nuevo régimen por la competencia contencioso administrativa (artículo 83 de la Ley 12.008 en cuanto sustituye el artículo 3o. de la Ley 8.132). En cuanto al presupuesto de la declaración de condena errónea, se mantiene como competencia del juez en lo criminal y correccional.

Finalmente, resulta competencia del fuero la responsabilidad por actuación ilícita y por actuación lícita de la administración o persona en ejercicio de función administrativa.

Respecto de los presupuestos de admisibilidad de la acción, si bien la pretensión de indemnización de daños y perjuicios no está prevista entre las excepciones (artículo 14), cabe interpretar que el principio es la de-

mandabilidad directa; no resultando exigible el previo agotamiento de la vía administrativa para demandas cuya pretensión sea el resarcimiento de daños y perjuicios causados por responsabilidad estatal (artículos 4o. y 12, inciso 3, del CPCA).⁷

En otro aspecto, si se tratare de una pretensión de indemnización de daños y perjuicios que se consideren derivados de la ilegitimidad de un acto administrativo, se encontrará supeditada a la previa anulación del acto como presupuesto procesal. En consecuencia, se aplicará el plazo de caducidad y, en su caso, las disposiciones sobre agotamiento de la vía en relación con la pretensión anulatoria cuando fuera pertinente.

De tal forma, la pretensión de resarcimiento podrá articularse conjuntamente como accesoria de la pretensión de anulación; o bien en forma autónoma en un proceso posterior.

⁷ Con respecto al agotamiento de la vía administrativa, el artículo 166 *in fine* determina que la ley establecerá los supuestos en que resulte necesario agotar la vía administrativa. De tal forma, el principio es la demandabilidad directa, y el agotamiento de la vía será presupuesto de admisibilidad sólo en los casos en los que se encuentre legalmente regulado. Así lo ha señalado el doctor Daniel Soria, destacando que en dicha regulación "...la carga de acudir ante la administración ha de ser una expresa y razonable consecuencia, a fin de no contrariar el principio de accesibilidad irrestricta a la jurisdicción (artículo 15 de la Constitución provincial)". En el marco del ejercicio de la competencia transitoria atribuida por el artículo 215, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia estableció doctrina interpretando el artículo 166 de la Constitución provincial sobre la improcedencia de exigir el agotamiento de la vía en el supuesto de una acción "...encaminada a hacer efectiva la responsabilidad del Estado y sus agentes, derivada de una omisión material en el ejercicio de funciones administrativas", en la causa B-64.553 "Gaineddu, Juan Daniel c/Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Seguridad). Demanda Contencioso Administrativa". Sin perjuicio de la modificación introducida posteriormente por la Ley 13.101 al artículo 14 de la Ley 12.008 y la cuestión implicada en dicha reforma, en tanto establece que será necesario agotar la vía administrativa en todos los casos, salvo los supuestos que contempla, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín ha sentado un criterio que armoniza el ordenamiento jurídico aplicable, considerando que no existe una contradicción insalvable entre la cláusula constitucional y el Código Procesal, buscando una solución que deje a todas con efecto y valor. "La interpretación de una norma, en el caso, el artículo 14 del Código Procesal Administrativo, siempre debe ser sistemática, razón por la cual no puede contrariar las bases y principios en los que se funda el sistema jurídico... De este modo, la mención que el artículo 14 hace de «todos los casos» debe conjugarse con lo dispuesto en el artículo 166 *in fine* de la Constitución provincial, en cuanto a que «todos los casos» a que se refiere la disposición del Código son aquellos en los que la ley establece la obligación de agotar la vía administrativa, con las excepciones determinadas en los apartados a, b, c y d del inciso 1". Causa "Comper S. A. c/ Provincia de Buenos Aires" (23 de septiembre de 2004).

2. *Breve referencia sobre la evolución histórica de la responsabilidad del Estado por actuación lícita, omisión y actuación lícita*

A. Desde una perspectiva histórica, cabe recordar que en nuestro país el origen del principio de responsabilidad del Estado se vinculó a la cuestión de la demandabilidad, en tanto la evolución jurisprudencial partió de un criterio doctrinario que negaba la posibilidad de demandar a la nación.⁸

De tal forma, al interpretar el artículo 116 de la Constitución nacional —anterior artículo 100—, que establece: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la nación, el conocimiento y decisión de... los asuntos en que la nación sea parte”, restringió su alcance al supuesto en que la nación actuara como parte actora, limitando así el propio texto constitucional y desconociendo los antecedentes constitucionales y legales, tal como la Ley 224 (1859) de Responsabilidad del Estado. Sostuvo como fundamento de tal criterio “que es uno de los atributos de la soberanía, reconocido universalmente, que quien la inviste no pueda ser arrastrado a tribunales de otro fuero, sin su expreso consentimiento, por particulares a responder de sus actos...”.⁹

Posteriormente difirió al Congreso Nacional el estudio y decisión de los reclamos indemnizatorios,¹⁰ con la consecuente sanción de leyes medida para cada caso en particular. A partir de la Ley 675 de 1874 se establece la “venia legislativa previa” para demandar a la nación. Este requisito perdura hasta la sanción de la Ley 3.952, de 1900, modificada en 1934 por la Ley 11.634 de Demandas Civiles contra la Nación.¹¹

No obstante quedar en consecuencia plasmada legislativamente la demandabilidad del Estado, la jurisprudencia consideró en el marco de la teoría de la “doble personalidad del Estado” que actuando como “poder público” era irresponsable, pues obraba en virtud de su soberanía, y cuan-

⁸ Causa “Bates Stokes c/ Gobierno Nacional”, SC, 23 de agosto de 1984.

⁹ Causa “Vicente Seste y Antonio Seguich c/ Gobierno Nacional”, SC, 18 de agosto de 1865.

¹⁰ Causa “Juan Carlos Gomez c/ Gobierno Nacional”, SC, 1865.

¹¹ Muñoz, Guillermo A., “El reclamo administrativo previo”, *La Ley*, t. 1998-A, p. 1048; Muñoz, Guillermo A. y Grecco, Carlos Manuel, *Fragmentos y testimonios del derecho administrativo*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999, pp. 583 y ss.; Grau, Armando E., *La habilitación de la instancia contencioso administrativa*, La Plata, Editora Platense, 1971.

do actuaba como “persona jurídica” no era responsable extracontractualmente, ya que las mismas no respondían por la actuación ilícita de sus representantes, ello con sustento en los artículos 36 y 43 del Código Civil —según el texto anterior a la reforma—.

El reconocimiento de la responsabilidad por actuación ilícita recién se produce en 1933¹² con fundamento en los artículos 1109 y 1113 del Código Civil, y posteriormente en 1938,¹³ con sustento en los artículos 1112 y 1113. Esto es, una responsabilidad indirecta “que asume el principal por el hecho de las personas de las cuales se sirve para prestar el servicio”. Si bien en este último caso se hace referencia a que actuando el Estado como entidad de derecho público y tomando a su cargo una función que monopoliza, debe prestar un servicio regular que responda a las garantías que ha querido asegurar, no siendo aplicable el artículo 43 del Código Civil.¹⁴

Es a partir de la causa “Vadell Jorge F. c/ Provincia de Buenos Aires” (1984) que la Corte Suprema sostiene la configuración de una responsabilidad directa, al considerar que:

La actividad de los órganos o funcionarios del Estado realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen, ha de ser considerada propia de éstas, que deben responder de modo principal y directo por sus consecuencias dañosas... la idea objetiva de la responsabilidad del Estado por falta de servicio encuentra fundamento en la aplicación por vía subsidiaria del artículo 1112 del Código Civil, no requiriendo recurrir al artículo 1113.¹⁵

¹² Causa “S. A. Tomás Devoto c/ Gobierno Nacional”, SC, 1933.

¹³ Causa “Ferrocarril Oeste c/ Provincia de Buenos Aires”, SC, 1938.

¹⁴ Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, pp. 19 y ss.

¹⁵ *Cfr.*, entre otra autorizada doctrina, Cassagne, Juan Carlos, “La responsabilidad extracontractual del Estado en la jurisprudencia de la Corte”, *El Derecho*, t. 114, p. 217; “Las grandes líneas de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en la jurisprudencia de la Corte Suprema”, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público*, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, pp. 29 y ss. Este autor sostiene que la responsabilidad extracontractual del Estado es siempre directa y objetiva, fundada en la figura de la falta de servicio, que se independiza de la idea de culpa y que no requiere la individualización del autor del daño; destacando que la aplicación del artículo 1112 debe ser directa, por tratarse de una norma que si bien se encuentra contenida en el Código Civil, es una norma de derecho público que pertenece al derecho administrativo.

En este aspecto, si bien comparto el criterio de la doctrina que ha sostenido que la aplicación del artículo 1112 debe ser directa y no subsidiaria, por tratarse de una norma de derecho público, y en particular de derecho administrativo contenida en el Código Civil, considero que no se trata de una responsabilidad absolutamente objetiva, a diferencia de la “lesión patrimonial antijurídica”, en tanto se caracteriza en que verifica-

Gordillo, Agustín A., *Teoría general del derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pp. 777 y ss. Para quien el artículo 1112 se refiere a la responsabilidad del funcionario, que comprende “actos, hechos y omisiones en el ejercicio de la función”, difiriendo de los presupuestos de la responsabilidad civil regulados por los artículos 1109, 1113, y en particular para la omisión, el artículo 1074, que determina como omisión antijurídica, aquella expresamente prevista en una ley. En cambio, el regular ejercicio de las obligaciones legales resulta de muchos caracteres implícitos a la función pública, de los deberes inherentes al cargo, aunque no estuvieran expresamente regulados en una normativa. Considera que en tanto los funcionarios y empleados públicos ya estaban comprendidos en el artículo 1109, el artículo 1112 “...debe haberse referido al contenido de la responsabilidad misma, al hecho ilícito que la origina”, y que “el regular ejercicio de las obligaciones legales resulta de muchos caracteres implícitos en la función pública, y no de la casuística de algún reglamento; la omisión origina responsabilidad no por haber sido el hecho expresamente ordenado, sino por constituir un irregular ejercicio de obligaciones legales (artículo 1112)”. Agrega que Aubry y Rau, como “fuente directa del artículo 1112, exponían el concepto contenido en dicho artículo dentro de la explicación aportada al equivalente francés del 1109, aclarando que se aplicaba a los funcionarios públicos”. Jorge Luis Salomoni (“De nuevo sobre la originalidad del fundamento de la responsabilidad del Estado en la Argentina”, *Actualidad en el Derecho Público* [AeDP], 15/16) sostiene y fundamenta cómo el artículo 1112 no quiso distinguir entre actividad lícita o ilícita; “comprendiendo en la alocución «funcionario público», a todo personal dependiente de los tres poderes del Estado”. Por un lado, un control de legalidad que pruebe y determine la “manera irregular” del ejercicio de la función pública (o ilegalidad por acción u omisión en el sentido estricto y tradicional del término). Por otro lado, incluye toda actividad u omisión lícita del Estado que cause perjuicios. Ello así por la reconstrucción histórica del mencionado artículo, en cuanto puede traducirse “actividad irregular” como actividad generadora de perjuicios. Esto para Vélez Sarsfield, por la concepción imperante en nuestras tierras en la época de la redacción del Código, como para las fuentes francesas consultadas por el codificador. Comprende, también, la actividad reglada y discrecional. No puede ser probada la falta de culpa por el demandado”. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública”, *El Derecho*, 28 de junio de 2002. En la revisión que efectúa sobre el tema, considera que el principio objetivo y global de la responsabilidad de la administración pública, tal como surge de la Ley de Expropiación forzosa, configura un “super-blindaje” desproporcionado, que no se compadece con el Estado social y democrático de derecho; que a su vez podría entrar en colisión con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su artículo 43.2 plantea un derecho común europeo sobre responsabilidad patrimonial. En igual sen-

da la “falta de servicio”¹⁶ y el nexo causal con el daño causado, no es necesario identificar al autor de la actuación u omisión irregular; esto es, subyace la ilicitud.¹⁷

B. Asimismo, y ahora con sustento en la cláusula constitucional, se reconoce la responsabilidad del Estado por omisión, comprendida en el artículo 1112, que, como hemos dicho, resulta una norma de derecho público contenida en el Código Civil.¹⁸

Aquí cabe distinguir la responsabilidad por la omisión proveniente de la inactividad formal y de la inactividad material.¹⁹ De igual modo, aquella derivada de “omisión en la acción” de la “omisión pura y simple”.

Un sector de la doctrina se ha pronunciado por una teoría unificada de la responsabilidad, aplicable tanto para el ámbito del derecho público co-

tido, destaca que el profesor Eduardo García de Enterría sostiene que nunca hubo la intención de que la responsabilidad patrimonial fuera objetiva y absoluta, que incluyera indemnización siempre que interviniera un agente público. En cuanto a la concurrencia de alguna causal de imputación, García de Enterría identifica tres causas específicas que pueden dar lugar a los daños en los bienes y derechos de los ciudadanos: la realización directa y legítima del daño por la administración pública cuando incide *sobre un patrimonio que no estaba previamente obligado a soportar ese daño*; la actuación ilícita de la administración pública aunque imputable subjetivamente al agente público, *tratándose del supuesto de anormal funcionamiento de un servicio público*, y casos de riesgo creados por la administración en actuaciones originadas en beneficio propio para los ciudadanos, que implicaría la imputación del caso fortuito derivado de ese riesgo.

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, t. II, p. 363, con referencia al concepto de “falta de servicio” en el sistema francés.

¹⁷ Reiriz, María Graciela, “Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado”, *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, p. 253. En este sentido se ha pronunciado la autora, manifestando que la falta de servicio no constituye propiamente un factor objetivo de imputación de responsabilidad; en tanto el régimen que se construye sobre el artículo 1112 del Código Civil aparece más objetivado que el basado en la culpa, no existiendo necesidad de probar la culpa de modo directo, debiéndose presumir de la violación de cualquier norma que los órganos administrativos estén obligados a observar. Esta presunción no es *iure et de iure*, sino que hay una inversión de la carga de la prueba.

¹⁸ Comadira, Julio Rodolfo y Canda, Fabián Omar, “Responsabilidad del Estado por omisión”, *La Ley*, t. 1996-A, pp. 600 y ss.; comentario al fallo “Wellcome Argentina Limited c. Estado Nacional”. Marienhoff, Miguel, *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud omisiva en el ámbito del derecho público*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.

¹⁹ Nieto, Alejandro, “La inactividad de la administración y el recurso contencioso administrativo”, *Revista RAP*, núm. 37, p. 73.

mo del derecho privado, sin desconocer las particularidades diferenciales de ambos, armonizando las disposiciones de los artículos 1074 y 1112 del Código Civil con los principios generales del derecho, para determinar cuándo una omisión estatal es antijurídica.²⁰ Partiendo de la base de que la doctrina del artículo 1074 se refiere a las omisiones puras y simples y no a los supuestos de comisión por omisión, en el caso de que la obligación de actuar no se encuentre establecida en forma expresa en el ordenamiento aplicable, deben configurarse determinados requisitos, tales como:

— La existencia de un interés normativamente relevante, sea en relación cualitativa o cuantitativa.

— La necesidad de actuar para tutelar ese interés.

— La proporcionalidad entre el sacrificio que comporta el actuar y la utilidad que se consigue con el accionar.²¹

— En tal sentido se ha manifestado que debe evaluarse en cada caso en concreto, además de la existencia del daño o perjuicio y la proximidad del nexo causal, la razonabilidad de la conducta estatal que se sostiene antijurídicamente omisiva, analizando para ello: que la actuación omitida fuere materialmente posible, de acuerdo a los medios existentes para su satisfacción y las características del caso.²²

— En tal sentido, la obligación legal o deber jurídico de cumplir el hecho omitido puede estar expresa o implícitamente establecida en el ordenamiento.²³

C. Respecto de la responsabilidad por actuación lícita, el reconocimiento de la misma llevó a que desde el inicio debiera acudirse a fundamentos ajenos al ámbito civil, que regulaba la responsabilidad extracontractual aquiliana.

²⁰ Kemelmajer de Carlucci, Aída, “La responsabilidad de Estado por omisión en la experiencia jurisprudencial”, en Bueres, Alberto José y Kemelmajer de Carlucci, Aída (dirs.), *Responsabilidad por daños en el tercer milenio. Obra en homenaje al profesor Dr. Atilio Anibal Alterini*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, pp. 492 y ss.

²¹ Caso “Torres, Francisco c/ Provincia de Mendoza”, CS, 11 de mayo de 1982.

²² Huici, Héctor M., “La responsabilidad del Estado por omisión”, *La Ley*, t. 1993-D, pp. 831 y ss.

²³ Plenario “SG 124 Multicambio S. A. c/ Banco Central de la República Argentina s/ ordinario”, del 1o. de octubre de 1985.

Así, la jurisprudencia acudió a principios generales del derecho, a principios de derecho público y, fundamentalmente, a los derechos y garantías constitucionales.²⁴

D. Respecto a los presupuestos para la configuración de la responsabilidad por actuación lícita, los requisitos que la Corte consideró imprescindibles para la procedencia de la responsabilidad estatal por su actividad lícita son:

- 1) La existencia de un daño cierto.
- 2) La relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio.

²⁴ Bezzi, Ana María, conferencia en honor al profesor doctor Agustín Gordillo, CALP (7-8 de junio de 2001). Cabe citar los primeros casos en los cuales se reconoció la responsabilidad por actuación lícita; siendo el primero, incluso, anterior al reconocido *leading case* “Devoto” de 1933. La Corte Suprema se pronunció en 1909 en la causa “Ferrocaril de Bs. As. y Ensenada c/ Gob. Nacional”, en sentido favorable “a la pretensión de resarcimiento por daños y perjuicios derivados de un decreto que ordenó el levantamiento de la vía férrea cuya explotación tenía el actor como concesión perpetua. Reconoció la responsabilidad de la nación por los daños causados por el levantamiento de la vía férrea, sosteniendo que el derecho de la empresa al mantenimiento de la vía, de cuyo levantamiento se trata, fue una concesión perpetua para construir y explotar una línea de ferrocarril por locomotoras a vapor, según los términos del contrato, y no una simple concesión graciable y precaria. Que, por consiguiente, si en virtud del interés general o por otra causa se pretendiese revocar ese derecho, la justicia y la equidad reclaman sea reparado el perjuicio que con ello ocasionare”. 1939 - “Piria c/ Provincia de Buenos Aires”. “Concesiones de uso sobre terrenos de la actora (artículos 14 y 17 de la Constitución nacional). Que los actos de uso y goce realizados por la Provincia de Buenos Aires en la parte de la propiedad del señor Piria, significan restricciones ilegítimas a su dominio y, por consiguiente, en virtud de ellas se ha tomado la propiedad para uso público sin la correspondiente indemnización, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución nacional. Que los altos fines de beneficio general y exclusivo de toda la colectividad, que movieron a la Provincia de Buenos Aires a disponer de la propiedad del actor, por respetables que ellos sean, carecen de toda influencia en la decisión de la causa, según nuestro régimen constitucional”, 1943 - “Laplacette c/ Provincia de Buenos Aires”. “El daño surge de la inundación del campo de los actores, que quedaron ocupados por las aguas en forma constante y definitiva, en razón de una obra pública autorizada por ley. En este caso, se reconoce la responsabilidad del Estado por los daños causados sin culpa; expresando que es la única solución equitativa y justa, la que conduce a la protección de la propiedad perjudicada por obras del Estado. Se señala que a falta de disposición legal expresa, la solución debe buscarse en los principios generales del derecho y en las disposiciones que rigen situaciones análogas, siendo aplicables las que rigen la expropiación. Respecto de la prescripción, en tanto el caso resulta previo a la reforma del Código Civil por la Ley 17.711, se aplica la prescripción prevista por el artículo 4023 del Código Civil, que en ese momento regulaba 10 años entre presentes y 20 entre ausentes”.

3) La posibilidad de imputar jurídicamente estos daños a la demandada.

En la causa “Columbia”, la Corte Suprema considera que cabe añadir, atendiendo a la particular relación reglamentaria que en el caso vincula a las partes, los siguientes requisitos:

4) La existencia de un sacrificio especial en el afectado.

5) La ausencia del deber jurídico de soportar el daño.²⁵

La cuestión concerniente al alcance de la indemnización para el supuesto de actividad lícita presenta discrepancias en la doctrina.²⁶

Asimismo, ha llevado a criterios jurisprudenciales en el orden nacional, como los que surgen de las causas “Sánchez Granel”, en la que se reconoce el derecho a una indemnización plena, y “Motor Once”, en la cual se explicitan las razones meritadas para limitar la indemnización al daño emergente.²⁷

Por su parte, en el orden provincial cabe citar la doctrina de los casos “Yabra” y “La Menza”,²⁸ resultando de interés el criterio sostenido por

²⁵ Coviello, Pedro José Jorge, “El caso ‘Columbia’. Nuevas precisiones de la Corte sobre la responsabilidad por actos estatales normativos”, *Revista de Derecho Administrativo*, núms. 9 y 10, pp. 139 y ss.; Lima, Fernando Juan y Sama, Miguel Alberto, “La responsabilidad del Estado por su accionar lícito: los requisitos para su procedencia”, *El Derecho*, t. 150, pp. 97 y ss., sobre la causa “Columbia S. A. de Ahorro y Préstamo para la Vivienda c. Banco Central de la República Argentina”, CS, 1992.

²⁶ *Cfr.*, entre otra autorizada doctrina: Comadira, Julio R., “Improcedencia del lucro cesante en casos de responsabilidad del Estado por obrar administrativo lícito: fuerza expansiva de los principios de la expropiación”, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrott, pp. 415 y ss.; “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima. Principio de juricidad y responsabilidad del Estado”, *El Derecho*, 31 de octubre de 1985; Marienhoff, Miguel S., “El lucro cesante en las indemnizaciones a cargo del Estado”, *La Ley*, t. 114, pp. 950 y ss.; “Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias dañosas de su actividad lícita”, *La Ley*, 15 de noviembre de 1993; Bianchi, Alberto B., *Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998, pp. 151 y ss.

²⁷ Reiriz, María Graciela, Dictamen de Procuración General de la Nación en la causa “Motor Once S. A. C. E. I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ nulidad de acto jurídico. R de Hecho”, 1979, pp. 9 y 10. “Cantón, Mario Elbio c/ Gob. Nacional”. CS 1984 - “Eduardo Sánchez Granel Obras de Ingeniería c/ Dirección Nacional de Vialidad”. CS 1989 - “Motor Once S. A. C. E. I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. CS 1989 - “Jucalán Forestal Agropecuaria S. A. c/ Provincia de Buenos Aires”.

²⁸ “Yabra Mario c/ Municipalidad de Vicente López”, S. C. B. A., B.47.871, 22 de octubre de 1986. “La Menza Vicente S. y otros c/ Provincia de Buenos Aires”. SCBA, Ac. 48.695, 18 de mayo de 1997.

la mayoría en la causa “Ravinovich Héctor c/ Municipalidad de Vicente López s/ demanda contencioso administrativa” (18 de junio de 1997), en la que se fundamenta el derecho a una reparación integral de los perjuicios derivados de la revocación del acto de un permiso de edificación, en el “concepto amplio constitucional de propiedad” y en la garantía de su inviolabilidad (artículos 14 y 17 de la Constitución nacional), y en el artículo 21, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto reafirma tal postulado al expresar que “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante *el pago de indemnización justa...*”. La reparación integral de los perjuicios resulta comprensiva del “daño emergente” y “el lucro cesante”, entendido este último “como la probabilidad objetiva, debida y estrictamente comprobada de las ventajas económicas justamente esperadas, conforme a las circunstancias del caso”, como asimismo, que si desde la vertiente constitucional se impone el principio de reparación plena, no cabe aplicar “por vía de interpretación analógica el criterio restrictivo del lucro previsto en las leyes expropiatorias, toda vez que una de las limitaciones que siempre se le han reconocido a la aplicación de la analogía es su empleo cuando el término de la comparación tiene solución legal excepcional”. Esto es, la analogía jurídica como pauta hermenéutica no puede provenir de supuestos particulares y de excepción, como lo es el régimen expropiatorio.

3. *Legitimación*

Finalmente, respecto de la “legitimación activa”, el CPCA (artículo 13) no discrimina en categorías subjetivas, contemplando la lesión, afectación o desconocimiento de los derechos e intereses tutelados por el ordenamiento.

Si bien no menciona de manera expresa los “derechos de incidencia colectiva”, la hermenéutica deberá integrar el sistema con las garantías constitucionales para tales derechos (artículos 28, 55 y concordantes de la Constitución provincial, y 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Ha quedado superada cualquier limitación conceptual en la legitimación, cabiendo considerar modificadas o derogadas las normas de procedimiento que se opusieren o resultaren más limitativas que las enunciadas para el proceso administrativo en el referido artículo 13.

Ello sin perjuicio de que nuestro Superior Tribunal, en el caso “Rusconi”, del 4 de julio de 1995, cambió la jurisprudencia restrictiva que limitaba el acceso a la tutela jurisdiccional al titular de un derecho subjetivo, ampliando la legitimación a otras situaciones jurídicas que exceden ampliamente el esquema clásico. En esta sentencia se invocan entre sus fundamentos, además de la doctrina minoritaria del caso “Thoman”, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 81, 72, inciso 22 y 31 de la Constitución nacional; 15, 166 —en cuanto define la materia—, 28 y 38, que prevén disposiciones vinculadas al medio ambiente, tutela de consumidores y usuarios y mandato de procedimientos eficaces para su protección, todos de la Constitución provincial, así como los artículos 41, 42 y 43 de la Constitución nacional).²⁹

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia reconoció la legitimación del Colegio de Abogados de la Provincia en la causa B-64.474, “Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c/ Provincia de Buenos Aires s/ Amparo”, del 19 de marzo de 2003. En dicha demanda se formuló la pretensión de que se reparara la omisión de poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, de acuerdo a lo establecido en las leyes 12.008, 12.310 y 12.074; sosteniendo que tal inacción privaba a sus representados y a todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires de la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa (artículos 15, 166 y 215 de la Constitución provincial).

Por otra parte, el nuevo Código Procesal admite como legitimados pasivos, esto es, para actuar como parte demandada en un determinado proceso, a:

- 1) La provincia.
- 2) Los municipios.
- 3) Los entes descentralizados.
- 4) Otras personas cuando actúen en ejercicio de funciones administrativas. Quedarían así comprendidas las personas públicas no estatales, como colegios profesionales, cajas de previsión social para profesionales, cuando ejercieran dicha función por atribución normativa; y

²⁹ Salomoni, Jorge Luis *et al.*, “La Convención Americana de los Derechos Humanos y la legitimación procesal en lo contencioso administrativo”, trabajo presentado en el Primer Congreso de Profesores de Derecho, organizado por la Universidad de Lomas de Zamora en noviembre de 1988.

particulares, tales como concesionarios de servicios públicos por delegación.

En el aspecto ambiental, la Ley 11.723 consagra la competencia contencioso administrativa en sus capítulos IV, artículo 35 y VIII, artículo 72 (regulatorio del régimen de control y sanciones); con la disposición transitoria del artículo 81, que atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia, hasta que sea establecido el fuero en lo contencioso administrativo.

En cuanto a la legitimación, el artículo 34 contempla que “cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o los recursos naturales ubicados en el territorio provincial, cualquier habitante de la provincia podrá acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar, a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes”; y a su vez, el artículo 35 establece que “cuando la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, quedarán habilitados para acudir a la justicia con competencia en lo contencioso administrativo que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada”.

Surge que la amplia legitimación para peticionar, prevista en el artículo 34, es limitada para el acceso a la jurisdicción a los legitimados referidos precedentemente (artículo 35) respecto de los cuales cabe interpretar, en una hermenéutica integradora del ordenamiento, que el principio es la demandabilidad directa. Por su parte, en el artículo 36 se regula expresamente la acción directa para los casos en que el daño o la situación de peligro sean consecuencia de acciones u omisiones de particulares.

En otro aspecto, resulta de interés lo dispuesto por el artículo 38, en el sentido de que las sentencias no harán cosa juzgada si la decisión fuere desestimatoria para el accionante con sustento en la falta de prueba. En igual sentido, el artículo 33 de la Ley 25.675 establece que la sentencia hará cosa juzgada y tendrá efectos *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Por su parte, la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, más allá del amplio derecho de participación ciudadana en procedimientos de consultas, audiencias públicas y de evaluación de impacto ambiental (ar-

títulos 19, 20 y 21), regula en el artículo 30 la legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado cuando se ha producido el daño ambiental colectivo, otorgándola al afectado, al defensor del pueblo y asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental (artículo 43 de la Constitución nacional), al Estado nacional, provincial o municipal, y a la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

IV. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL A LA TUTELA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Como antecedente de los casos jurisprudenciales que comentaremos, nos referiremos a la trascendencia de la reforma constitucional en esta materia.

En primer término, el artículo 41 de la Constitución nacional incorpora como derecho fundamental humano, el derecho de todos los habitantes “a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano”, y el deber de preservarlo.

Se ha señalado que el alcance de “ambiente sano” responde a un concepto amplio, comprensivo no sólo de la preservación y no contaminación de los ecosistemas y elementos naturales básicos para el desarrollo de la vida humana, tales como aire, agua o suelo, sino asimismo, en relación con requisitos que deben cumplimentar aquellos ámbitos construidos por el hombre.³⁰ Por su parte, “ambiente equilibrado” pauta el límite y condiciones de las transformaciones ambientales producidas por la actuación del hombre, desde una óptica global e integral, en la consideración del ecosistema, tanto en la búsqueda de pautas racionales y razonables en la gestión de los recursos naturales y biológicos como en la apreciación de la incidencia o impacto de la actividad humana sobre ellos.

El concepto teleológico se encuentra contenido en la “aptitud para el desarrollo humano”, entendiéndose como posible tal desarrollo en la relación armónica y equilibrada con el entorno ambiental.

El desarrollo integral de la persona marca asimismo la acción finalista en el logro del bien común.

³⁰ Fundamentos explicitados por la convencional Elba Roulet D. S., pp. 1796 y 1738, citada por Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1994, p. 135.

Finalmente, se introduce un principio económico-social que implica la racionalización del progreso económico a fin de que “las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, respondiendo al concepto de un desarrollo sustentable.

En tal sentido, la Ley 24.375 (Convenio sobre la Diversidad Biológica) define el concepto de “utilización sostenible” como la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la misma, con la finalidad de mantener la posibilidad de que la biodiversidad satisfaga las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.³¹

En el apartado 2 del artículo 41 se determinan principios relacionados con los modelos de política económica que vinculan la ordenación de la actividad de los poderes públicos, en tanto deberán observarlos en su actuación política, administrativa o normativa, proveyendo a la protección del derecho fundamental que se consagra. El principio de utilización racional de los recursos naturales se vincula con una planificación general de la economía, la preservación del patrimonio natural y cultural y la preservación de la diversidad biológica.

Surge así, en virtud del mandato constitucional y conforme a los principios señalados, la obligación de las autoridades públicas de proveer las medidas conducentes a la preservación de los derechos garantizados.

La necesidad de asegurar un equilibrio dinámico y sostenido en el tiempo entre el sistema económico y el medio ambiente, y la viabilidad ecológica como condicionante primario de todo emprendimiento, a fin de lograr el mínimo daño al ecosistema, ha sido destacado por la doctrina;³² así como la trascendencia del acceso y las transferencias de tecno-

³¹ Bezzi, Ana María, “Marco regulatorio del acceso a los recursos genéticos y su control”, trabajo presentado en las Primeras Jornadas Preparatorias de la Legislación sobre Biodiversidad, 7 y 8 de septiembre de 1995; en publicación del Honorable Senado de la Nación-Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, “Biodiversidad. Marco regulatorio del acceso a los recursos genéticos y su control”, *Ambiente. Enfoque holístico*, Editorial de la UNLP, 1998, pp. 109-128; “Contratos de acceso a los recursos genéticos y el Convenio de Biodiversidad”, conferencia presentada en las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, Salta, 6-8 de noviembre.

³² Entre otra autorizada doctrina, Bergel, Salvador Darío, “Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana”, *Derecho Ambiental. Revista de Derecho Industrial*, núm. 41, 1992, pp. 303 y ss.

logía para la consecución equilibrada y global de los fines,³³ en orden a la efectiva preservación del derecho humano al ambiente y su objeto: “el bien ambiental”.³⁴

1. Distribución de competencias entre el Estado nacional y las provincias. Competencia municipal

El artículo 31 de la Constitución nacional, en su párrafo 3, contempla un deslinde de competencias entre la nación y las provincias, en tanto establece que “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”.

Si bien el derecho ambiental requiere un tratamiento interdisciplinario, puede considerarse, por el bien jurídico tutelado y la finalidad de “bien común” que persigue, como íntimamente vinculado con el derecho administrativo. En consecuencia, cabe entender que se trata, en principio, de una materia básicamente de competencia local.

No obstante, por la naturaleza de la materia, que puede asumir implicancias regionales que excedan la jurisdicción provincial, e incluso tengan proyección internacional, requiere que la legislación responda a una unidad y a presupuestos mínimos de protección acordes con una política ambiental nacional que a su vez recepte los principios de la normativa supranacional respecto de la cual el Estado nacional se encuentre vinculado.

En tal sentido, considero que la Constitución atribuye a la nación la facultad de dictar leyes generales, sustantivas, que determinen las pautas básicas y presupuestos mínimos, “sin alterar las jurisdicciones locales”.

Las provincias, por su parte, conservan la competencia para “complementar” la legislación sustantiva nacional. Tal atribución no debe entenderse en la inteligencia de que sólo se reserva a las provincias la gestión ambiental.

³³ Cano, Guillermo J., “La producción y la transferencia de tecnología: la protección de la propiedad intelectual y el desarrollo sostenible en el contexto de la Conferencia CNUMAD 92”, *Derecho Ambiental. Revista de Derecho Industrial*, cit., nota anterior, pp. 345 y ss.

³⁴ Maddalena, Paolo, “Las transformaciones del derecho ambiental a la luz del problema ambiental: aspectos generales”, *Derecho Ambiental. Revista de Derecho Industrial*, cit., nota 32, pp. 345 y ss.

Por el contrario, la fórmula constitucional no implica necesariamente la reasignación de competencias originarias en la materia; pero se ha producido una delegación a favor de la nación en lo que respecta a la determinación de los presupuestos mínimos para la protección ambiental. Por ello, las provincias podrán dictar su propia normativa, pudiendo regular con igual o mayor amplitud los requisitos o supuestos, previendo la especificidad propia del ámbito local, pero las exigencias nunca podrán ser menores que las previstas en la normativa nacional.

En otro aspecto, el dominio provincial originario de los recursos naturales que corresponden a su territorio es reconocido y reafirmado en el artículo 124 de la Constitución nacional. En consecuencia, la regulación de tales recursos se mantiene como competencia provincial, con las excepciones que se determinan en los términos de delegación al Estado nacional.

Cabe destacar, por otra parte, la incorporación al texto constitucional del reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, previéndose como atribución concurrente de la nación y de las provincias el “asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que lo afecten”.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reformada con posterioridad a la Constitución nacional, incluye a su vez una cláusula ambiental en su artículo 28. En tal sentido establece que:

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... 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 ambiental 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 radioactivos, y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales... 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.

Se señala en los fundamentos del artículo propuesto, que se adopta una concepción amplia de ambiente, comprensiva del ambiente natural, del ambiente construido por el hombre y del ambiente social, compuesto por los sistemas sociales, culturales y políticos; destacándose que la inclusión del derecho ambiental en una norma de rango constitucional traduce la conciencia jurídica de las comunidades modernas que lo reconocen como un derecho inherente a todo ser humano y responde a un reclamo de los distintos sectores sociales y a un interés prioritario de la comunidad bonaerense.³⁵

Asimismo, se explicita que la reforma constitucional reproduce los principios 1 y 3 de la Eco-92, adoptándose el concepto de desarrollo sustentable como armonización entre el crecimiento económico y la preservación de los recursos naturales, tratándose de un desarrollo compatible con el medio ambiente.

En relación con las potestades provinciales, se destaca en debates de la Convención Constituyente que el “dominio eminente” grafica el poder provincial para legislar y ejercer el poder de policía en su territorio, afirmandose: “intentamos en este sentido reforzar la doctrina constitucional que en esta materia faculta a las provincias en virtud de no haber delegado dichos poderes en el gobierno nacional. Se intentan contrarrestar así algunas medidas legislativas nacionales en desmedro de las facultades locales”.³⁶

Asimismo, se propuso en los fundamentos del artículo, en relación con el deslinde de competencias en nación y provincias en materia ambiental, la aplicación de los principios en materia de recursos naturales; reconociéndosele así a la nación una competencia de excepción, en términos de expresa delegación, y a la provincia una competencia general y originaria.³⁷

³⁵ Quiroga Lavié, Humberto, “El Estado ecológico de derecho en la Constitución nacional”, *La Ley*, 16 de abril de 1996.

³⁶ Convencional Bonino Carlos D. S., 1994, t. II, p. 1243.

³⁷ Quiroga Lavié, Humberto, “La cuestión del dominio público como afirmación federativa en la Constitución nacional”, *La Ley*, 13 de octubre de 1998. Este autor sostuvo que entre las pautas propuestas para el deslinde de competencias en el texto constitucio-

Respecto a la distribución de competencias en materia ambiental, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en la causa I 1982, del 31 de octubre de 2001, “YPF c/ Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad Ord. 1887/95”, se ha pronunciado sosteniendo que la cláusula ambiental, tal como quedó plasmada en el artículo 41 de la Constitución nacional, al tratar en el párrafo tercero el deslinde de competencias entre la nación y las provincias, implica que se ha producido en materia ambiental

...una delegación a favor de la nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos para la protección ambiental; las provincias han renunciado así a importantes competencias originarias en excepción al principio anteriormente receptado en el ya citado artículo 121, reservándose exclusivamente las facultades necesarias para dictar normas complementarias, conservando el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (conforme al artículo 124).

En tal sentido, afirma que se mantiene el criterio general que surge del artículo 121, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la nación, siendo que ésta posee una competencia de excepción en tanto debe resultar de una delegación expresa de las provincias; y que, por su parte, la Constitución provincial reformada en 1994 establece en el artículo 28 el deber de la provincia de preservar el medio ambiente, el cual conlleva el deber de dictar todas las medidas necesarias para garantizar el bien jurídico tutelado.

Ello se considera vinculado al concepto de “poder de policía”, entendido como función normativa —reglamentaria—, tratándose de una competencia ejercida dentro de sus respectivas atribuciones por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y también por las municipalidades mediante la sanción de leyes, decretos y ordenanzas, respectivamente.

nal: “La diferenciación entre dominio de los recursos, cualquiera sea la naturaleza (hídricos, energéticos, ictícolas o de otra clase) y política de uso y aprovechamiento de los mismos, es fundamental para la defensa de ambos intereses en juego: los nacionales, en función de su unidad política; los provinciales en función de la necesidad de su desarrollo autónomo sostenido. El dominio y aprovechamiento siempre debe ser provincial. La política, porque tiene que ser nacional, debe ser diferida con sentido de unidad”, agregando que “el ejercicio de las atribuciones concurrentes por el Congreso, no puede implicar el desplazamiento de la potestad provincial”.

De tal forma, se concluye en dicha causa que nos encontramos “frente a un poder o facultad de dictar normas en materia ambiental que corresponde al Estado federal en cuanto a los presupuestos mínimos, y a las provincias y municipios las que sean necesarias para complementarlas”.

Sobre el tema, ha señalado Julio R. Comadira que la Corte Suprema de Justicia sostuvo que de los términos del artículo 121 no cabe inferir que las provincias se hayan reservado poderes, sino que es la Constitución la que ha establecido la distribución de competencias, y asimismo, que todo poder no delegado queda en competencia provincial. En tal sentido, sólo otra Constituyente Nacional tendrá facultades para modificar dicha distribución.³⁸

2. *Los principios del derecho ambiental. Legislación ambiental*

Los principios como fuente del derecho son informadores del ordenamiento jurídico y dan las pautas sustantivas y directrices para una hermenéutica integradora.

Héctor Gros Espiell ha destacado: *a)* la importancia de la conciencia de la responsabilidad ética del hombre, más allá de la responsabilidad jurídica de preservar el medio ambiente, y *b)* la responsabilidad ante las generaciones futuras, en tanto hemos recibido una herencia de la que no somos dueños, sino que debemos conservar para poder transmitir.³⁹

Califica a este derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho humano que tiene su raíz en el derecho a vivir, concepto éste más amplio que el derecho a la vida; tratándose de un derecho individual y colectivo a la vez.

En el tema debemos distinguir entre impacto y daño, en tanto es prácticamente inevitable la existencia de un “impacto ambiental” en el desarrollo sustentable; lo fundamental es determinar dónde se cruza la frontera hacia el daño.⁴⁰

³⁸ Comadira, Julio R., “La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región”, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, p. 677; CSJN, *Fallos*, 308:1298.

³⁹ Gros Espiell, Héctor, “Los derechos humanos y la protección del medio ambiente”, conferencia dictada en el marco de la Jornada sobre Derecho Internacional y Medio Ambiente, organizada por FREPLATA y la Universidad Austral.

⁴⁰ Oribe Stemmer, Juan, conferencia dada en la Jornada sobre Derecho Internacional y Medio Ambiente, *ibidem*.

Se ha señalado que uno de los hechos demostrativos de la importancia que a nivel internacional tiene la protección jurídica del medio ambiente lo constituye la creación de una sala especial en la Corte Internacional de Justicia (artículo 26.1 de su Estatuto).⁴¹

En el ordenamiento jurídico argentino, tanto la Ley 25.675 como la Ley 11.723 han positivizado los principios fundamentales del derecho ambiental, de modo tal que los analizaremos en el marco de dichas regulaciones.⁴²

A. Política ambiental nacional. Ley 25.675 General del Ambiente

La Ley General del Ambiente 25.675 (6 de noviembre de 2002) regula, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución nacional, los presupuestos mínimos, explicitando que: “se entiende por presupuesto mínimo... a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

Establece los principios de la política ambiental,⁴³ a cuyo cumplimiento sujeta la interpretación y aplicación de la misma y de toda otra normativa sobre la materia (artículo 4o.).

De tal forma, determina el sistema de jerarquía normativa o “principio de congruencia”, sentando que “la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuera, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”.

Ello en concordancia con el artículo 3o., que prevé como ámbito de aplicación todo el territorio de la nación, siendo sus disposiciones de orden público, operativas y debiendo utilizarse para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a sus principios y normativa.

Destaca Ricardo Lorenzetti la fundamental importancia de estos preceptos, en cuanto modifican el sistema normativo en dos aspectos: tanto

⁴¹ Flores, María del Luján, “El instituto de la responsabilidad internacional y la tutela del medio ambiente”, *ibidem*.

⁴² La ley uruguaya de Política Nacional Ambiental, Ley 17.283/00, contempla los siguientes: principio preventivo y precautorio; principio de incorporación; principio de transectoriedad; principio de información y principio de cooperación internacional.

⁴³ Pigretti, Eduardo A., “Derecho ambiental profundizado”, *La Ley*, 2004, pp. 74 y ss.

al establecer “un mínimo inderogable, que constituye un orden público ambiental, actuando como norma limitadora del proceso legislativo público y de la autodeterminación en el campo de la contratación privada”, como al adoptar “el principio de precedencia lógica del principio protectorio ambiental, de modo que en caso de conflicto prevalecen los principios y reglas protectoras del ambiente”.⁴⁴

Por otra parte, contempla el principio precautorio en los siguientes términos: “Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

En igual sentido, dicho principio se encuentra contemplado en el numeral 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (7 de mayo de 1992); en el artículo 3.3 de la Ley 24.295 (7 de diciembre de 1993) (Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático);⁴⁵ el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por Ley 24.375 (6 de enero de 1994), en cuyo preámbulo se manifiesta que “cuando exista amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”, y el Protocolo sobre Bioseguridad de Cartagena (29 de enero de 2000).

Tal como explica Néstor Cafferatta, el principio de precaución está en la esencia y en el núcleo mismo del derecho ambiental, compartiendo las conclusiones de Santiago Bergel en el sentido de que “parte de la necesidad de establecer un cambio de percepción en cuanto al riesgo, e incre-

⁴⁴ Lorenzetti, Ricardo Luis, “La nueva Ley Ambiental argentina”, *La Ley*, t. 2003-C.

⁴⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, principio 15: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 3.3: “Las partes deberían tomar medidas de precaución para reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar los efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave e irreversible, no deberán utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para postergar tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”.

menta el deber de diligencia, actuando en consecuencia, aun cuando no se tengan evidencias científicas concretas, si razonablemente se considera que existe la posibilidad de un daño grave e irreversible”.⁴⁶

Su relevancia como principio ha sido señalado por Roberto Andorno como un nuevo estándar jurídico que cumple el rol de criterio orientador de la voluntad decisoria, cuyo sentido concreto se determinará en cada caso.⁴⁷

De tal forma, cabe distinguir como los elementos o condiciones de aplicación del principio precautorio:

- La situación de incertidumbre respecto del riesgo; esto es, el nexo causal entre una determinada actuación o tecnología y el daño que se quiere evitar no tiene aún comprobación científica fehaciente o plena. Se trata de un riesgo potencial respecto del cual existe una presunción fundada de que el daño pueda ocurrir.
- Evaluación científica del riesgo de producción de un daño, si bien en el marco de la falta de certeza sobre su efectiva producción y efectos. No obstante, debe existir una presunción de verosimilitud del riesgo, con sustento en una evaluación científica lo más exhaustiva posible sobre la factibilidad de la concreción del daño y las eventuales consecuencias que provocaría el no actuar.
- Perspectiva de un daño grave e irreversible. El peligro potencial debe tener una eventual incidencia de magnitud, cuestión que resulta de difícil determinación en su proyección futura. En definitiva, la gravedad puede configurarse si el riesgo de daño puede poner en peligro la vida, la salud de la población, alterar sustancialmente el equilibrio del ecosistema, afectar recursos naturales o especies animales o vegetales. De igual modo, a veces no surge de modo claro o indubitable el carácter irreversible del daño, que puede asociarse a bienes no renovables, se trate de recursos naturales o culturales.

⁴⁶ Cfr. Cafferatta, Néstor A., “Principio precautorio y derecho ambiental”, *La Ley*, t. 2004-A; Goldenberg, Isidoro H. y Cafferatta, Néstor A., “El principio de precaución”, *Jurisprudencia Argentina*, 2002-IV, fascículo 6; Morello, Augusto M., “El desafío en nuestros tiempos desde la perspectiva de la protección del medio ambiente”, *Revista Jurisprudencia Provincial*, Santa Fe.

⁴⁷ Andorno, Roberto, “Pautas para una correcta aplicación del principio de precaución”, *Jurisprudencia Argentina*, 2003-III, pp. 966 y ss.

- Proporcionalidad de las medidas. La proporcionalidad se vincula a otro aspecto, calificado como elemento accesorio y que se refiere al costo económico de las medidas que se deben adoptar; en este aspecto deben evaluarse las prioridades en juego con los costos sociales posibles, a fin de adoptar a todo evento la medida que implique un menor costo económico y social.
- Transparencia de las medidas. Ello se vincula a la consulta en la toma de decisiones, y al derecho de información de las partes interesadas. Asimismo, el compromiso de empresas o aquellos que realicen actividades potencialmente riesgosas, de hacer conocer los estudios previos pertinentes.
- Inversión de la carga de la prueba. Este criterio innova en el sentido de que “cuando se teme la existencia de un daño grave e irreversible, quien introduce un producto o desarrolla la actividad potencialmente riesgosa es quien debe aportar los elementos contrarios a la presunción del riesgo”; elementos tendentes a determinar la inexistencia de riesgo, o bien, su grado de probabilidad y magnitud. Ello en tanto que “en un terreno dominado por las incertidumbres científicas sería contradictorio exigir la prueba científica de que no existe ningún riesgo”.⁴⁸

Por ello, el referido artículo 4o. incorpora, asimismo, los siguientes principios:

Principio de prevención, que se diferencia en que busca evitar un daño que científicamente resulta cierto y mensurable, en tanto dispone: “Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”.

Se ha reconocido que el derecho ambiental tiene dos vertientes o una doble estructura: preventiva y reparadora; características éstas que resultan conformadoras de sus principios esenciales.⁴⁹

Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, que se agreguen a una causa judicial, tendrán en principio la fuerza probatoria de los informes periciales; y la sentencia hará cosa juz-

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Falbo, Aníbal J., “El rol del derecho ante las incertidumbres en los casos ambientales”, *Jurisprudencia Argentina*, 1995-IV, p. 984.

gada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias (artículo 33).

Principio de sustentabilidad y principio de equidad intergeneracional: “El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”, debiendo velar por ello “los responsables de la protección ambiental”.

Ambos principios, como ya lo expusimos en el apartado IV, tienen expreso reconocimiento constitucional y “conforman un núcleo duro de normas que establecen un objetivo ambientalista y límites a la actuación social y a la producción jurídica”.⁵⁰ Esto es, pautan en cada caso ambiental el sentido teleológico o “fin” de las actuaciones en orden a garantizarlo. Así, la problemática ambiental coloca no sólo a la autoridad administrativa de aplicación, sino también a la justicia en un rol activo desde la función preventiva.⁵¹

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

Debe tenerse presente que producido el daño ambiental existirá fundamentalmente la obligación de “recomponer” antes que de “reparar”.⁵²

Se ha sostenido la vigencia de dos modelos de acción: uno de ellos se desarrolla en el ámbito público, con un criterio intervencionista; sustentándose en la regulación de la actividad, en la adopción de medidas preventivas o incluso fomento o incentivos para una actividad desarrollada sobre bases ecosustentables. Otro enfoque se centra fundamentalmente en la actuación y en la propia responsabilidad de la empresa.⁵³

⁵⁰ Lorenzetti, Ricardo L., *Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal-Culzoni, 1995, p. 499.

⁵¹ Falbo, Aníbal J., “El rol del derecho ante las incertidumbres en los casos ambientales”, *op. cit.*, nota 49, p. 978.

⁵² Andorno, Luis O., “La responsabilidad por daño al medio ambiente”, *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1996.

⁵³ Alterini, Atilio Aníbal y López Cabana, Roberto M., “Los daños al medio ambiente en el marco de la realidad económica”, *La Ley*, t. 1992-C, p. 1025; Goldenberg, Isidoro H. y Cafferatta, Néstor A., “Compromiso social de la empresa por la gestión ambiental”, *La Ley*, t. 1999-C, p. 807.

Principio de subsidiariedad: “El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales”.

Principio de progresividad: “Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”.

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

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

En otro aspecto, la Ley incluye entre sus objetivos un sistema de participación social en los procesos de toma de decisiones, confiriendo a los particulares acciones para el acceso a la información e intervención para la prevención en decisiones que se vinculen con impacto ambiental.

B. Aplicación de los principios enunciados

La Ley 25.675 contempla disposiciones normativas tendentes a garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos y, en general, asegurar la preservación ambiental y preservación y protección de la diversidad biológica, estableciendo los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente (artículos 1o. y 6o.).

Se regula la evaluación de impacto ambiental (artículos 11 a 13), exigiéndolo en forma previa para “toda obra o actividad que en el territorio de la nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa”.

De tal forma, quien pretenda una actividad que potencialmente pueda afectar el medio ambiente debe iniciar un procedimiento, presentando una

declaración jurada sobre el proyecto o actividad y las cuestiones implicadas; y las autoridades competentes deben decidir sobre la necesidad de la presentación de un estudio de impacto ambiental. En tal caso, se establecerán los requerimientos para el supuesto en particular a fin de que se realice una evaluación de impacto ambiental, y posteriormente se debe emitir una declaración de impacto ambiental; esto es, un acto administrativo en la cual se resolverá fundadamente la aprobación o rechazo según los estudios presentados. Así, se trata de un procedimiento administrativo en el que existen obligaciones para el particular, pero fundamentalmente normas atributivas de competencia que autovinculan a la autoridad administrativa en cuanto a la “evaluación del impacto” y consecuentemente a pronunciarse mediante una “declaración” estimatoria o desestimatoria.

Asimismo, define el daño ambiental “como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos” (artículo 27); y establece una responsabilidad objetiva para quien lo cause en orden a su restablecimiento a su estado anterior, o bien, si ello no fuera factible, la responsabilidad se traduce en el resarcimiento mediante una indemnización sustitutiva, que se determinará judicialmente. Dicha indemnización deberá depositarse en un Fondo de Compensación Ambiental (artículo 28). Para quedar eximido de responsabilidad, se debe acreditar que se tomaron todas las medidas tendentes a evitarlo, y sin mediar culpa concurrente del presunto responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder (artículo 29).

Contempla entre otras cuestiones vinculadas a sus objetivos: la educación ambiental (artículos 14 y 15), la información ambiental (artículos 16 a 18) y la participación ciudadana (artículos 19 a 21).

*C. Ley 11.723 de Protección, Conservación, Mejoramiento
y Restauración de los Recursos Naturales y del Medio
Ambiente en el Ámbito de la Provincia de Buenos Aires*

Regula sobre la materia en el marco del artículo 28 de la Constitución provincial y establece la responsabilidad del estado en los siguientes términos: “El estado provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones que puedan producir un menoscabo al ambiente, sien-

do responsables de las acciones y omisiones en que incurran” (artículo 6o.).⁵⁴

Todo proyecto consistente en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia y/o sus recursos naturales, deberá obtener una declaración de impacto ambiental, según las categorías que establezca la reglamentación, conforme a la enumeración enunciativa prevista en el anexo II de la Ley (artículo 10).

Este acto administrativo debe observar un debido procedimiento previo (artículos 11 a 22), que comprende la evaluación de impacto ambiental.

Si un proyecto comprendido comenzara a ejecutarse sin la previa declaración de impacto ambiental, deberá ser suspendido por la autoridad ambiental provincial o municipal competente; y si las mismas omitieran actuar, el proyecto podrá ser suspendido por autoridad judicial con competencia territorial, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar (artículo 23).

De la Ley 11.723 surgen asimismo los principios del derecho ambiental ya mencionados. De tal forma, cabe mencionar, entre otros:

- El principio de sustentabilidad y de equidad intergeneracional (artículo 1o.), fijando el sentido teleológico de su objeto, “a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica”; igualmente, en el artículo 5o., inciso *d*, al determinar las condiciones para la planificación del crecimiento urbano e industrial, y en los artículos 7o. y 8o., sobre presupuestos de planeamiento y ordenamiento ambiental.
- El principio precautorio y el principio preventivo. Como se ha expuesto, se regula la declaración de impacto ambiental, que debe ser expedida por la autoridad ambiental competente, con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización y/o autorización de obras o actividades establecidas por la reglamentación, así como para todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos.

⁵⁴ Sobre los presupuestos para la responsabilidad administrativa en materia de intervención ambiental véase Mosset Iturraspe, Jorge *et al.*, *Daño ambiental*, t. II, pp. 102 y ss.

- El principio de información. El estado provincial garantiza a todos sus habitantes el derecho a la información vinculada con el manejo de los recursos naturales que administre (artículos 2o., inciso *b*, 26 y 27). Podrán también solicitar las evaluaciones de impacto ambiental presentadas por las personas obligadas, respetándose la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto (artículo 16); y consultar las declaraciones de impacto ambiental, en la repartición en que fueron emitidas (artículo 21).
- El principio de participación ciudadana. Se vincula y a veces se identifica con el principio de información. En tal sentido, se contempla que, previo a la emisión de la declaración de impacto ambiental, la autoridad ambiental deberá recepcionar y responder, en un lapso que no exceda de treinta días, todas las observaciones emitidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto. “Asimismo, cuando la autoridad provincial o municipal lo crea oportuno, se convocará a audiencia pública a los mismos fines” (artículos 2o., incisos *c* y *d*, 16 y 18).

V. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA

1. *Causa “Ancore S. A. y otros v. Municipalidad de Daireaux”, de la Suprema Corte de Buenos Aires, del 19 de febrero de 2002*

La empresa actora realiza explotación ganadera, utilizando la técnica denominada *feed lot*, que implica un sistema de engorde intensivo del ganado con un alimento de alto rendimiento en espacios reducidos. Se suelen realizar contratos, que los especialistas de derecho agrario denominan contratos de “hotel ganadero”, en los que el propietario del ganado paga por servicios de alimentación balanceada y atención sanitaria por el lapso acordado. La crítica al sistema se centró en la promiscuidad provocada por una gran cantidad de animales en espacios reducidos, privados del pasto verde, con mayor riesgo de contraer enfermedades, estáticos por la falta de espacio, y somnolientos por el suministro de tranquilizantes, destacándose además que los establecimientos dedicados a esta

actividad generan desagradables olores en un radio variable por los residuos que generan. Se desconoce y no está regulado el impacto ambiental de esta actividad.

Se señala que actualmente no existe legislación específica para esta técnica. Existen sólo resoluciones de la Secretaría de Agricultura que regulan lo relativo a la etiqueta ecológica para los alimentos, en el marco de un sistema que incentiva la producción orgánica. En la resolución 270/2002 (SENASA) no se admite en la producción orgánica el engorde de ganado intensivo a corral (*feed lot*) (artículo 7o.), y la prohibición dentro de la producción orgánica de la utilización de organismos genéticamente modificados, aditivos y aromas, auxiliares tecnológicos, alimentos para animales, materias primas para la alimentación, aditivos en la alimentación animal, etcétera (artículo 1o.). De tal forma, el *feed lot* no es una actividad prohibida, sino que se incentiva al productor a no utilizarla.

Análisis de la sentencia de la Suprema Corte

La municipalidad de Daireaux, por ordenanza 577/96, prohibió la radicación de *feed lots* dentro de un radio de 15 km, contados desde la plaza principal, dando un plazo para los establecimientos existentes que debían adecuarse hasta el 15 de noviembre de 1996.

La empresa Ancor decidió no cumplimentar las exigencias de la ordenanza, cesar en su actividad y demandar a la municipalidad por los daños y perjuicios que le ocasionaba la modificación normativa, que —según entendía la empresa— sin sustento en ninguna ley transformaba su actividad de lícita en ilícita.

La causa llega al decisorio de la Suprema Corte a través de un recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Trenque Lauquen, que había confirmado la sentencia de primera instancia.

Uno de los aspectos más trascendentes que la doctrina de la Corte establece es el reconocimiento y la aplicación directa del principio de prevención desde la operatividad constitucional (artículo 41 de la Constitución nacional), aun ante la falta de normativa legal y reglamentaria. Ello implica la obligación de realizar un estudio técnico previo, tal como el estudio del impacto ambiental, como procedimiento insoslayable que debe anteceder el inicio de cualquier actividad con potencial riesgo de ocasionar daño ambiental.

El voto del doctor Héctor Negri concluyó que la actividad de la municipalidad había sido razonable, en tanto “el municipio obró en función del deber de velar por la salubridad de la población, es decir, en forma lícita; mientras que los actores, en cambio, trocaron su actividad inicialmente lícita en ilícita al no prever y controlar el impacto ambiental, con el consiguiente perjuicio a terceros, por lo que su reclamo indemnizatorio carece de asidero real”.

Afirma que el Tribunal, luego de efectuar una extensa consideración acerca del derecho ambiental, fundado en frondosa y reconocida doctrina, así como en fallos de esta Corte (Sancho, en A y S 1990-II-180) y “Almada y Copetro” del 19 de mayo de 1998, y de la Corte Suprema nacional, analizó detallada y exhaustivamente la prueba producida, concluyendo en la falta de asidero legal del reclamo indemnizatorio.

Por otra parte, si la actividad emprendida provoca daños a terceros debe cesar, aun cuando no encontrara obstáculos legislativos o no estuviere reglamentada, en tanto que la ley sólo protege el ejercicio regular de los derechos (artículos 1071 y 2315 del Código Civil).

Conforme al texto del artículo 41 de la Constitución nacional, considera que la prevención tiene

...en este terreno una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente es manifiesta en hechos que provocan por su mera consumación un deterioro cierto e irreversible, de tal modo que permitir su avance y prosecución importa una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos, por lo que su cesación se revela como una medida impostergable. En otros términos, el bien ambiental es, a diferencia de otros bienes, esencialmente limitado, y su consumo irreparable en cuanto, cada vez con mayor nitidez, se advierte la imposibilidad de un reiterado, continuo e inmediato reemplazo, al punto de preverse en muchos casos —de persistir una utilización irracional— su agotamiento inminente, con la consecuente repercusión directa y obviamente negativa que ello conlleva respecto de la calidad de vida humana.

Cualquier actividad susceptible de empobrecer sustancialmente la calidad de vida de cualquier persona o comunidad debe ser en primer lugar prevenida o disuadida. Si ya hubiere comenzado a generar el daño, habrá de cesar, sin perjuicio de la reparación integral del agravio irrogado, de acuerdo al principio de quien perjudica al medio ambiente debe resarcir, pero quien resarce, no por ello puede seguir produciendo el perjuicio (voto del doctor Pettigiani en el fallo citado).

(En igual sentido adhirió el doctor Juan Carlos Hitters), agregando que en virtud de su continua e íntima conexión con la supervivencia y bienestar humano, el ambiente es un atributo fundamental de los individuos, ingresando en el ordenamiento jurídico como un derecho de la personalidad, atento inclusive que otros de ellos hoy indiscutidos (como la integridad física y la salud) se sustentan en el equilibrio ecológico propicio e indispensable para el bienestar psicofísico del hombre.

Dado que la represión, aunque necesaria a veces, difícilmente logra compensar daños graves, quizá irreparables, es tan importante el procedimiento preventivo. La administración debe realizar actividades o estudios tendentes a averiguar previamente a la ejecución de un proyecto si el mismo puede provocar consecuencias negativas para el entorno ambiental. En nuestra provincia, el procedimiento administrativo preventivo por excelencia es el estudio de impacto ambiental, regulado en la Ley General del Ambiente 11.723 (artículos 10-22), en tanto que en el artículo 23 se establece la sanción para el supuesto de violación de dicho principio.

En el orden nacional: “Katan y otro v. Gobierno Nacional (Poder Ejecutivo)”, del 14 de octubre de 1983; “Schroeder, Juan v. Estado Nacional (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano) s/ amparo” (la ley aplicable en ese momento era la 24.051 de Residuos Peligrosos, actualmente modificada por la Ley 25.819 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios) del 29 de julio de 2002.

El referido principio fue asimismo aplicado en la causa “Fundación Fauna Argentina v. Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo”, Juzgado Federal de Mar del Plata, 10 de octubre de 1997.

2. Casos “*Almada Hugo N. c. Copetro S. A. y otro*”, “*Iraza, Margarita c. Copetro S. A. y otro*”, “*Klaus, Juan J. c. Copetro*” y acumuladas, de la Sala III de la Cámara Primera Civil y Comercial de La Plata de 1995

En este caso, el apelante manifestó ante la Cámara que el juez de primera instancia había mutado una pretensión fundada en un derecho subjetivo, en una acción popular.

La Cámara entendió que los artículos 14 y 33 de la Constitución nacional y 4o. y 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos admitía la tutela de los intereses en cuestión, si bien se había acudido al concepto clásico de derecho subjetivo para abrir la jurisdicción; y ello en cuanto que para “evitar el daño temido, neutralizar su agravamiento o detener la continuidad de su producción, el mandamiento judicial preventivo o la condena impeditiva han de ir más allá de la parcela del interés individual”, destacando: “fácil es comprender cuán vana y absurda sería una sentencia amparada en el carácter individual de las acciones, y tras comprobar los efectos contaminantes denunciados pretendiera limitar los alcances de su mandato a la relación procesal bilateral nacida en cada proceso individual, y mandara, por caso, que los efectos contaminantes tan solo como si fuera posible para los actores de autos, mas no para el resto del a comunidad afectada”, desarrollando los fundamentos de la superación de la tripartición de las categorías jurídicas subjetivas.

Analizó la prueba producida, en particular la pericial y “su valor como instrumento productor de la convicción del juez”, considerando que adquirieron firmeza los siguientes hechos: la existencia de hidrocarburos aromáticos policíclicos en las partículas carbonosas que se desprenden del material depositado al aire libre, que superan los niveles de tolerancia y la aptitud carcinogénica del B(a)P, concordante con la calificación de dicha sustancia por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como carcinogénica para el hombre.

Teniendo por comprobado el daño al ambiente, y más allá de la ausencia de signos patológicos en los actores, la Cámara, haciendo uso del mandato preventivo para “...evitar que el daño temido se transformara en daño cierto, efectivo e irreparable”, puso en actividad la norma del artículo 42 de la Constitución nacional, que garantiza el derecho a un ambiente sano y equilibrado no sólo para todos sus habitantes, sino también para las generaciones futuras.

Finalmente, incorporó los conceptos del Convenio de Diversidad Biológica de Río de Janeiro, según el cual no es necesario contar con pruebas inequívocas ante la amenaza del bien jurídico; considerando el derecho a vivir en un medio ambiente sano como una ampliación de la esfera de la personalidad humana.

Consideró que el recurso no podía prosperar, advirtiendo que si bien la sentencia de primera instancia apelada dispuso el cese de las libranzas

al exterior de elementos contaminantes, no lo hizo respecto a la actividad productiva; ello, no obstante, iba a sobrevenir si persistía la insalubre contaminación del ambiente que la sentencia tuvo por acreditada y ordenó cesar.⁵⁵

En este aspecto, ha señalado la doctora Elena Highton que “contaminar significa introducir en el medio ambiente cualquier factor que disminuya o anule su función biótica”, y asimismo, que “no hay cálculos científicos que demuestren que la exposición a una sustancia contaminante en una concentración determinada sea segura”.⁵⁶

3. *Caso “Sociedad de Fomento Cariló c. Municipalidad de Pinamar s/ amparo” de la Suprema Corte de Buenos Aires del 29 de mayo de 2002*

La Sociedad de Fomento Cariló tuvo satisfacción a su pretensión en primera instancia en el amparo incoado contra la municipalidad de Pinamar basado en la inactividad de ésta en la implementación de las leyes 11.723 (sobre conservación y protección del medio ambiente) y 12.099, que declara de interés provincial el paisaje protegido y el desarrollo ecoturístico del Parque Cariló. En consecuencia, dispuso la reglamentación de ambas normas en un término no superior a sesenta días corridos.

Apelado el fallo, la Cámara lo revocó, y llega a la decisión de la Suprema Corte mediante la interposición de recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

- a) Se habilita la legitimación de la Asociación por la vía del amparo por la omisión incurrida al no dictar las normas reglamentarias en la materia.
- b) De tal forma, la competencia municipal en cuanto a su potestad reglamentaria resulta un deber que la vincula.

⁵⁵ Suprema Corte de Buenos Aires, Caso “Almada, Hugo N. v. Copetro S. A.”, del 19 de mayo de 1998, con nota de Messina de Estrella Gutiérrez, Graciela N., “La efectiva prevención del daño ambiental”. El Superior Tribunal confirmó el decisorio de la Cámara I Civil y Comercial, con voto de Juan Carlos Hitters.

⁵⁶ Highton, Elena I., “Reparación y prevención del daño al medio ambiente ¿conviene dañar?, ¿hay derecho a dañar?”, *Derecho de daños. Parte 2*, Buenos Aires, La Rocca, 1993, pp. 799 y 807.

Se pone de relieve que las normas ambientales constitucionales (artículos 41 y 43 de la Constitución nacional y 20 y 28 de la Constitución provincial) poseen operatividad y vigor efectivo para su cumplimiento, sin que obste para ello la demora del legislador en regular el régimen específico. Pero aclara que en determinadas circunstancias la omisión o mora en regular las particularidades sustanciales o procedimientos puede menoscabar los derechos individuales o colectivos amenazados.

Así, el voto de los doctores Negri, Pettigiani, De Lazzari y Domínguez consideró que la falta de adecuación a las leyes 11.723 y 12.099 había desplazado en los hechos su efectiva vigencia, generando el riesgo de una alteración irreversible del paisaje en cuestión. Esta situación de peligro ambiental obliga al legislador a actuar en consecuencia.

El doctor Roncoroni destacó la importancia del aspecto preventivo y la consecuente necesidad de regular el procedimiento de evaluación de impacto. Sostuvo que convenía que cada municipalidad, atendiendo a las particularidades locales, regulara el procedimiento administrativo que permita evaluar el posible deterioro que puede provocar en el entorno ambiental el desarrollo de una actividad humana, comercial, industrial o de servicio.

Los doctores Hitters y Salas, por la minoría, destacaron que la reforma constitucional de 1994 garantizó el derecho al medio ambiente y consagró el deber del Estado de conservar los recursos naturales. Consideraron que la Ley 12.099, al disponer el estudio del impacto ambiental previo al otorgamiento de permisos para realizar obras públicas o privadas, habilitando el control por parte de los vecinos, resultaba resguardo suficiente del interés comunitario; entendiendo que no se había acreditado cómo y de qué manera la ausencia de la reglamentación municipal colocaba en peligro al Parque Cariló.⁵⁷

4. Caso “*Municipalidad de Tandil c. Transporte Automotores La Estrella S. A.*”, de la Sala II de la Cámara Civil y Comercial de Azul, del 22 de octubre de 1996

La municipalidad de Tandil dedujo demanda contra Transportes Automotores La Estrella, S. A., reclamando indemnización por daños provo-

⁵⁷ Botassi, Carlos A., “Amparo por omisión legislativa: la preservación ambiental del Parque Cariló”, *Jurisprudencia Argentina*, 2002, t. IV, p. 423.

cados por un ómnibus de la empresa demandada que se desplazó, sin conductor, por la pendiente de la calle Avellaneda de esa ciudad, colisionando contra la fuente y el grupo escultórico “Las Nereidas”; señalando que se afectó gravemente el patrimonio cultural de la comunidad por la calidad, procedencia y antigüedad de la referida obra de arte. En cuanto al bien afectado, se señaló su pertenencia al dominio público municipal, cuyo uso y goce tienen los particulares conforme a la reglamentación, estando situado en un paseo público.

El fallo, con voto del doctor Galdós, reconoció la responsabilidad por el riesgo creado, al sostener que “siendo que la accionada obtiene un provecho con su lícita y razonable incorporación al medio social de una cosa *per se* peligrosa como es un colectivo, con el que desarrolla su actividad comercial lucrativa, deviene necesario que como contrapartida asuma el deber resarcitorio por el daño causado por esa actividad riesgosa, desplegada con cosas de las que se beneficia... artículos 1113 del Código Civil y 384 del Código Procesal”.

En sus fundamentos destaca las atribuciones del Consejo Deliberante dadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades —Decreto-ley 6769/68 (t. o.)— para dictar ordenanzas para “la conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e históricos”, fijar “las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, y los lugares de acceso público” (artículos 26 y 27, incisos 3, 8 y 17), proveer sobre lo “tendente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local” (artículo 52). Asimismo, señala que “la Constitución provincial, reformada en 1994, reconoce al Estado o a los particulares el ejercicio de la garantía del amparo cuando se afecten «derechos constitucionales individuales o colectivos» (artículo 20, inciso 2), garantía ésta que es operativa (artículo citado *in fine*)”. También se consagra el derecho de los habitantes de la provincia “a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras”, incluyéndose explícitamente en materia ecológica “la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales” (artículo 28), incorporándose una importante norma protectora: “Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”. Ello se corresponde con los artículos 41 y 43 de la Constitución nacional, que confiere legitimación activa en la acción de amparo al “afectado”, al defensor del

pueblo y a las asociaciones reconocidas para la tutela de los derechos de incidencia colectiva (artículo 43 de la Constitución nacional).

Entre los rubros indemnizatorios incluyó la reparación del daño moral colectivo, producido a la comunidad de Tandil, incluidos sus ocasionales visitantes, por la privación del uso, goce y disfrute de un bien del dominio público municipal considerado relevante:

A esa opinión se llega tanto si se parte del concepto de daño sufrido colectivamente como lesión a un bien público o colectivo, atendiendo a la naturaleza extrapatrimonial y colectiva de ese bien agraviado, como si se centra el enfoque en el estado espiritual disvalioso que recae en la esfera social de una categoría de sujetos —los habitantes de Tandil que disfrutaban de la escultura— por la afectación de una obra del patrimonio cultural local, que ostenta protección normativa constitucional (artículos 20, inciso 2 y 28, Constitución provincial; artículos 41 y 43 de la Constitución nacional).

5. *Caso “Olivieri, Daniel M. v. Municipalidad de Rosario”, de la Sala 2 de la Cámara Civil y Comercial de Rosario del 31 de marzo de 2004*

El señor Daniel Olivieri promovió la “acción popular” prevista en la Ley 10.000 contra la municipalidad de Rosario y/o quien resultara funcionalmente responsable, tendente a proteger los intereses difusos que se verían afectados si —como había trascendido periodísticamente— el ente público otorgara el permiso de edificación para construir una torre de 39 pisos, cercana al monumento a la bandera. Afirma que este proyecto había sido presentado sin el previo estudio de evaluación de impacto ambiental, cuya exigencia es insoslayable para este tipo de obras según la normativa aplicable.

Esto es, la tutela jurisdiccional es requerida a los efectos de verificar si, al conceder el permiso pertinente, la municipalidad ha violado disposiciones de orden administrativo local.

La Cámara concluye que, de acuerdo con el ordenamiento aplicable, cualquier obra o actividad potencialmente susceptible de afectar el medio ambiente debe ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, no encontrándose la obra en cuestión entre las excepciones contempladas.

En consecuencia, con los fundamentos expuestos, se dispuso revocar la sentencia impugnada, y en consecuencia anular el permiso de edificación 1765 y ordenar a la municipalidad de Rosario que con carácter previo a su otorgamiento, dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 11.717.

Se ha destacado la relevancia del monumento a la bandera en relación con nuestro pasado histórico; en tanto constituye un bien que define la identidad y la memoria colectiva de nuestro pueblo.⁵⁸

VI. CONCLUSIONES

- De lo expuesto surge que el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires ha unificado la materia de responsabilidad del Estado, estableciendo a dicho fuero como órgano jurisdiccional competente para su juzgamiento.
- Asimismo, se ha establecido la pretensión de daños y perjuicios autónoma por responsabilidad extracontractual y la derivada de la ilegitimidad de actos administrativos.
- Se ha otorgado una amplia legitimación, que alcanza en la materia ambiental su mayor expresión.
- El fuero contencioso administrativo tiene atribuida la competencia ambiental por la Ley 11.723.
- La cláusula constitucional nacional y la provincial sobre medio ambiente son operativas, así como los principios establecidos en dichas normas y en las leyes ambientales.
- La jurisprudencia ha receptado tal afirmación.⁵⁹

⁵⁸ Cafferatta, Néstor A. “La defensa del patrimonio histórico-cultural. El monumento a la bandera y la protección del ambiente”, *Jurisprudencia Argentina*, 2004-III, fascículo núm. 1.

⁵⁹ Con posterioridad a estas Jornadas de Derecho Administrativo, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín se ha pronunciado en diversas causas sobre la materia, entre las que cabe mencionar: “Carrasco, Juan Alberto y otras c/ Delegación Puerto Paraná Inferior- Dirección Provincial de Actividades Portuarias y otros s/ amparo”, del 8 de noviembre de 2004; “Palermo, Ricardo S. c/ Cooperativa de Electricidad y otro s/ daños y perjuicios”, del 30 de diciembre de 2004; “Centro para la Cultura y Participación «Brazos Abiertos» c/ Municipalidad de San Isidro s/ amparo - medida cautelar”, del 10. de octubre de 2004.

- De todo ello surge que el Código Contencioso Administrativo resulta el cauce procesal adecuado y amplio para residenciar las causas de responsabilidad del Estado en materia ambiental, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico aplicable, las normas y principios constitucionales, los tratados supranacionales de jerarquía constitucional, las normas legales, y demás normativa de protección medioambiental, a través de sus principios y medios de aplicación.