

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo .....	XXI
Composición y plan de obra.....	XXV
Estudio introductorio: Ley General del Ambiente: “ley de leyes” .....	XXIX
Normativa de referencia.....	XLIX

### PRIMERA PARTE. EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO Y LA ESTRUCTURA DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS

1. Introducción. Paradigma ambiental: negacionistas y partidarios .....	1
2. El derecho ambiental y sus componentes.....	6
3. El devenir cronológico del derecho ambiental .....	9
4. El concepto de derecho ambiental.....	20
5. Los componentes del ámbito legislativo ambiental argentino que rodean a la ley 25.675 General del Ambiente.....	24
5.1. Tipologías de componentes.....	26
5.2. Clasificación de las leyes ambientales .....	27
5.3. Clasificación historicista .....	30
5.4. Clasificación conforme el grado de centralización/descentralización de los instrumentos incluidos .....	31
5.5. Clasificación conforme el grado de igualitarismo democrático que la norma contenga.....	33
5.6. El sistema de autoridades de las leyes de presupuestos mínimos ...	34
6. Ley 25.612 de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Industriales y de Servicios .....	35
6.1. Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los PCB .....	55
6.2. Ley 25.688 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de las Aguas .....	61
6.3. Ley 25.831 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Garantizar el Derecho de Acceso a la Información Ambiental .....	84

6.4.	Ley 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios .....	87
6.5.	Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos .....	100
6.6.	Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental relativos a las Actividades de Quema .....	125
6.7.	Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial .....	129
6.8.	Ley 26.815 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Incendios Forestales y Rurales en el Ámbito del Territorio Nacional.....	152
6.9.	Ley 27.279 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases vacíos de Fitosanitarios .....	161
6.10.	Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático .....	163
6.11.	Otras leyes ambientales que no responden a la figura de los presupuestos mínimos .....	181
6.12.	La consolidación de las leyes provinciales.....	181
6.13.	Estructura de la ley 25.675.....	181
<b>LEY GENERAL DEL AMBIENTE. COMENTARIO</b>		
	<b>BIEN JURÍDICAMENTE PROTEGIDO .....</b>	<b>183</b>
	<b>ART. 1º .....</b>	<b>183</b>
7.	Art. 1º: el bien jurídicamente protegido. Comentario .....	183
7.1.	El bien jurídico en la Ley General del Ambiente .....	184
7.2.	El bien jurídico ambiente del art. 1º, LGA, y el derecho ambiental penal .....	188
7.3.	La omisión de la ley 25.675 respecto al derecho humano fundamental al ambiente .....	199
7.4.	Ámbito de aplicación: gestión sustentable, adecuada, preservación, protección, diversidad biológica .....	218
7.5.	Ley General del Ambiente como ley instrumental y de coordinación .....	219
7.6.	Ley de hermenéutica ambiental .....	226
7.7.	Ley para el desarrollo sostenible.....	227
7.8.	La Ley General del Ambiente como ley mixta, ley marco, ley constitucional. La relación de desarrollo y de reglamentación .....	233

7.9.	La Ley General del Ambiente desde el principio de fundamenta- dad.....	243
7.10.	Tipo de normas que componen la ley marco.....	245
<b>ART. 2º</b>	.....	248
8.	Art. 2º: la política ambiental nacional. Comentario .....	249
8.1.	“a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejo- ramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto natura- les como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas”. El ambiente como bien complejo, la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales.....	251
8.2.	“b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las gene- raciones presentes y futuras, en forma prioritaria”, la calidad de vida como parte del bien ambiente .....	261
8.3.	“c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”, participación ciudadana, la doctrina de los tres accesos como metaprincipio de la normativa ambiental nacional.....	264
8.4.	“d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos natura- les”, el uso racional de los recursos naturales .....	265
8.5.	“e) Mantener el equilibrio y la dinámica de los sistemas ecológi- cos”. El ambiente como bien complejo, compuesto de sistemas ...	266
8.6.	“f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica”: la diver- sidad biológica como valor de conservación .....	271
8.7.	“g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sosteni- bilidad ecológica, económica y social del desarrollo”, el control sobre las actividades antrópicas.....	281
8.8.	“h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal”, el rol esencial que le da el legislador a la educación ambiental .....	286
8.9.	“i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”, el sistema de acceso a la información de la población .....	286
8.10.	“j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdic- cional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional”, el sistema de coordinación vertical de polí- tica ambiental.....	286
8.11.	“k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y miti- gación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental”, las emergen- cias ambientales y la minimización de riesgos.....	287

ART. 3° .....	293
9. Art. 3°: la regla de supletoriedad y el orden público ambiental. Comentario .....	293
9.1. El mandato de coordinación de fuentes .....	294
9.2. Ámbito espacial de aplicación de la ley: todo el país.....	294
9.3. El orden público ambiental.....	294
9.4. Operatividad .....	299
9.5. Regla de supletoriedad: la relación entre ley marco y leyes específicas o sectoriales .....	300
9.6. La hermenéutica ambiental y la regla de supletoriedad del art. 3°, LGA .....	307
9.7. El control de supletoriedad.....	312
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL .....	314
ART. 4° .....	314
10. Art. 4°: principios de la política ambiental. Comentario.....	316
10.1. Los principios y su función en materia de hermenéutica ambiental...	316
10.2. Clasificación de los principios del art. 4° LGA.....	319
11. El principio de congruencia (art. 4° LGA) .....	319
11.1. El caso “Martínez” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la congruencia como fuerza normativa de los presupuestos mínimos .....	326
11.2. El límite o “techo” a la congruencia y a la complementariedad: el caso “Telefónica Móviles Argentina SA” .....	327
12. El principio de prevención en el art. 4°, LGA .....	335
12.1. Jurisprudencia en materia de prevención .....	343
13. El principio precautorio en el art. 4°, LGA.....	347
13.1. Bioética, encíclica <i>Laudato si'</i> y precaución en la sociedad de la rapidación .....	348
13.2. Jurisprudencia en materia de principio precautorio .....	362
14. El principio de equidad intergeneracional .....	368
15. El principio de progresividad .....	372
15.1. El principio de progresividad en el ámbito de los derechos humanos .....	373
15.2. La progresividad en el art. 4° LGA: <i>two sides of the coin to choose from</i> .....	375
15.3. Primera versión de la progresividad ambiental: el subprincipio de gradualidad .....	375
15.4. Segunda versión de la progresividad ambiental: el subprincipio de no regresión.....	377

15.5. La no regresión como elemento integrativo de la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía ambiental .....	384
15.6. El control de progresividad.....	390
15.6.1. La aplicación práctica del control de progresividad en normas, leyes y sentencias.....	391
15.7. Conclusiones respecto a la progresividad en materia ambiental...	394
16. Principio de responsabilidad en el art. 4º, LGA.....	395
17. Principio de subsidiariedad en el art. 4º, LGA.....	402
17.1. La subsidiariedad en el texto del art. 4º, LGA: la cooperación nacional en la defensa del ambiente.....	402
18. Principio de sustentabilidad en el art. 4º, LGA.....	406
19. El principio de solidaridad en el art. 4º, LGA.....	410
20. Principio de cooperación en el art. 4º, LGA.....	416
21. Otros principios de derecho ambiental.....	418
21.1. Principio de derecho al ambiente equilibrado.....	418
21.2. Principio de derecho a la calidad de vida.....	419
21.3. Acceso equitativo a los recursos naturales.....	419
21.3.1. Acceso a los recursos naturales.....	419
21.3.2. Equidad en el acceso a los recursos.....	419
21.4. Principio de realidad.....	420
21.5. Principio de la función socioambiental de la propiedad.....	421
ART. 5º.....	422
22. Art. 5º: el principio de integración. Comentario.....	422
PRESUPUESTO MÍNIMO.....	432
ART. 6º.....	432
23. Art. 6º: el concepto de presupuesto mínimo. El sistema de legislación concurrente complementaria. Comentario.....	433
23.1. La concurrencia complementaria dispuesta en el tercer párrafo del art. 41, CN.....	434
23.2. Características de los presupuestos mínimos.....	436
23.2.1. Presupuestos mínimos de protección ambiental como normas nacionales.....	437
23.2.2. El soporte instrumental de los presupuestos mínimos: pueden estar alojados por regla general en leyes, pero excepcionalmente se admite que pueden estar incluidos en decretos.....	437
23.2.3. Las leyes que se autodefinen de presupuestos mínimos puede que no incluyan en todos sus artículos normas que quepan en este formato.....	438

23.2.4.	Los complementos provinciales pueden ser dictados por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo .....	439
23.2.5.	Son normas con vocación de uniformidad y, por lo tanto, con fuerza normativa de complementaredad (principio de congruencia, art. 4° LGA) .....	440
23.3.	Los presupuestos mínimos de protección ambiental como un “híbrido”: entre el derecho de fondo y el derecho federal en sentido estricto (el caso “Mamani” de la Corte Federal) .....	446
23.4.	El control de complementariedad .....	455
23.5.	Resolución 56/2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: el corrimiento de la frontera entre la Nación y las Provincias en materia de federalismo ambiental y la protección de los presupuestos mínimos por la autoridad de aplicación nacional ...	458
23.6.	La autoridad de aplicación de los presupuestos mínimos .....	461
COMPETENCIA JUDICIAL .....		466
ART. 7° .....		466
24.	Art. 7°: la competencia judicial en materia ambiental. Comentario .....	466
24.1.	El principio de territorialidad o inmediatez como presupuesto mínimo procesal. Atribución de intervención primero en razón del territorio, segundo por la materia y finalmente las personas...	467
24.2.	La competencia federal ambiental en los casos de efectiva degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales .....	471
24.3.	Los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la competencia judicial ambiental antes de la Ley General del Ambiente .....	473
24.3.1.	La doctrina antes de la reforma .....	473
24.3.2.	Doctrina después de la reforma: la sentencia “Roca Magdalena” .....	475
24.3.3.	Los delitos con residuos peligrosos .....	477
24.3.4.	La sentencia “LITSA” y la competencia de las autoridades nacionales o provinciales en materia de policía ambiental.....	480
24.3.5.	El art. 7° en su configuración jurídica respecto a la competencia judicial.....	481
24.3.6.	La efectiva degradación o contaminación de un recurso interjurisdiccional .....	483
24.3.7.	La doctrina de la Corte en materia de efectiva degradación interjurisdiccional.....	488
24.3.7.1.	La tesis centralizadora: el caso “Fundación Medam” (21/9/2004).....	489

23.2.4.	Los complementos provinciales pueden ser dictados por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo .....	439
23.2.5.	Son normas con vocación de uniformidad y, por lo tanto, con fuerza normativa de complementaredad (principio de congruencia, art. 4° LGA) .....	440
23.3.	Los presupuestos mínimos de protección ambiental como un “híbrido”: entre el derecho de fondo y el derecho federal en sentido estricto (el caso “Mamani” de la Corte Federal) .....	446
23.4.	El control de complementariedad .....	455
23.5.	Resolución 56/2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: el corrimiento de la frontera entre la Nación y las Provincias en materia de federalismo ambiental y la protección de los presupuestos mínimos por la autoridad de aplicación nacional ...	458
23.6.	La autoridad de aplicación de los presupuestos mínimos .....	461
COMPETENCIA JUDICIAL .....		466
ART. 7° .....		466
24.	Art. 7°: la competencia judicial en materia ambiental. Comentario .....	466
24.1.	El principio de territorialidad o inmediatez como presupuesto mínimo procesal. Atribución de intervención primero en razón del territorio, segundo por la materia y finalmente las personas...	467
24.2.	La competencia federal ambiental en los casos de efectiva degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales .....	471
24.3.	Los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la competencia judicial ambiental antes de la Ley General del Ambiente .....	473
24.3.1.	La doctrina antes de la reforma .....	473
24.3.2.	Doctrina después de la reforma: la sentencia “Roca Magdalena” .....	475
24.3.3.	Los delitos con residuos peligrosos .....	477
24.3.4.	La sentencia “LITSA” y la competencia de las autoridades nacionales o provinciales en materia de policía ambiental.....	480
24.3.5.	El art. 7° en su configuración jurídica respecto a la competencia judicial .....	481
24.3.6.	La efectiva degradación o contaminación de un recurso interjurisdiccional .....	483
24.3.7.	La doctrina de la Corte en materia de efectiva degradación interjurisdiccional.....	488
24.3.7.1.	La tesis centralizadora: el caso “Fundación Medam” (21/9/2004).....	489

24.3.7.2.	El regreso del criterio descentralizador y localista: la causa “Provincia del Neuquén c. YPF SA s/amparo” (13/6/2006) .....	491
24.3.7.3.	El criterio intermedio: la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (20/6/2006) .....	493
24.3.7.4.	El criterio intermedio: la causa “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c. Provincia de San Luis y otros” (4/7/2006)...	495
24.3.7.5.	La prueba de la efectiva degradación o contaminación interjurisdiccional mediante estudios técnicos: la causa “ASSUPA c. San Juan, Provincia de y otros s/daños y perjuicios”, A. 40. XLII. Originario, resolución del 25/9/2007 .....	497
24.3.7.6.	La consolidación tesis de la prueba mediante estudios ambientales la efectiva contaminación interjurisdiccional. El <i>leading case</i> “Rivarola” .....	505
24.3.7.7.	Sentencia del 20/3/2012, A. 28. XLV, autos “ASSUPA c. Alianza Petrolera Argentina SA y otros s/daño ambiental”, donde se declara la incompetencia de la Corte para entender en la instancia originaria en un caso por Áreas hidrocarburíferas en la “Cuenca del Golfo San Jorge” en Chubut.....	512
24.3.7.8.	Sentencia del 20/3/2012, A. 556. XLIII, autos “ASSUPA c. YPF SA y otros s/daño ambiental” .....	513
24.3.7.9.	“Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c. Catamarca, Provincia de s/amparo ambiental”, sentencia del 17/4/2012.....	514
24.3.7.10.	La sentencia “Fernández” y la consolidación de la doctrina intermedia .....	518
24.3.7.11.	La zaga “Gahan”, “Municipalidad de Famaillá” y “Servicio de agua y mantenimiento” en el mes de junio del 2020 y una vuelta al criterio centralizador .....	521
24.4.	Conclusiones .....	526

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL .....	527
<b>ART. 8º</b> .....	527
25. Art. 8º: los instrumentos de la política y la gestión ambiental. Comentario .....	527
25.1. Competencias legislativas de desarrollo y complemento de los instrumentos de gestión y política ambiental. Competencia de gestión e implementación del art. 8º, LGA.....	530
25.2. Las diferentes autoridades para la gestión en la LGA .....	533
25.3. Los instrumentos de gestión enumerados en el art. 8º, LGA .....	537
25.3.1. “El ordenamiento ambiental del territorio” (art. 8.1, LGA) .....	538
25.3.2. “La evaluación de impacto ambiental” (art. 8.2 LGA)..	538
25.3.3. “El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas” (art. 8.3, LGA) .....	538
25.3.4. “La educación ambiental” (art. 8.4, LGA) .....	574
25.3.5. “El sistema de diagnóstico e información ambiental” (art. 8.5, LGA).....	575
25.3.6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable (art. 8.6, LGA) .....	577
ORDENAMIENTO AMBIENTAL.....	580
<b>ART. 9º</b> .....	580
26. Art. 9º: el ordenamiento ambiental del territorio. Comentario .....	581
<b>ART. 10</b> .....	594
27. Art. 10: el ordenamiento ambiental del territorio y sus componentes internos, los aspectos y criterios que lo componen. Comentario .....	595
27.1. El OAT en las leyes sectoriales.....	597
EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL .....	603
<b>ART. 11</b> .....	603
28. Art. 11: Evaluación de impacto ambiental. Comentario.....	603
28.1. El deber público de evaluación de impacto ambiental.....	605
28.2. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental .....	605
28.3. Características de la EIA.....	607
28.4. Conceptos incluidos en la jerga de la evaluación de impacto ambiental .....	608
28.5. Autoridades competentes para llevar adelante el trámite de la evaluación de impacto ambiental y para emitir la declaración de impacto ambiental.....	610

28.5.1.	Ámbito federal: autoridad competente en materia de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica. El dec. 934/2017 de concentración de la competencia en el Ministerio de Ambiente.....	611
28.5.2.	Ámbito provincial: diversos grados de concentración de la función de evaluación de impacto ambiental en favor de la autoridad local .....	612
28.6.	La complejidad vertical respecto a la autoridad competente: el caso de los EIA por proyectos interjurisdiccionales (autoridad federal, EIA o DIA conjunta, informes preceptivos, vinculantes)...	614
28.7.	Campo de aplicación: las actividades susceptibles de evaluación de impacto ambiental .....	621
28.8.	La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia .....	623
<b>ART. 12</b>	.....	635
29.	Art. 12: detalle del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Comentario.....	635
29.1.	Sujetos que intervienen en la evaluación de impacto ambiental....	636
29.2.	El procedimiento de evaluación de impacto ambiental: etapas.....	638
<b>ART. 13</b>	.....	647
30.	Art. 13: el estudio de impacto ambiental (EsIA). Comentario.....	647
30.1.	Omisión de este capítulo: la evaluación ambiental estratégica .....	652
<b>EDUCACIÓN AMBIENTAL.....</b>		655
<b>ART. 14</b>	.....	655
<b>ART. 15</b>	.....	655
31.	Arts. 14 y 15: educación ambiental. Comentario.....	656
31.1.	Antecedentes respecto a la educación ambiental .....	656
31.2.	Concepto de educación ambiental .....	659
31.3.	Competencias en materia de educación ambiental .....	661
<b>INFORMACIÓN AMBIENTAL.....</b>		664
<b>ART. 16</b>	.....	664
32.	El debido proceso legal ambiental, las pautas internas de acceso a la información y participación ciudadana. Comentario previo a los artículos que van del 16 al 21 .....	665
32.1.	El debido proceso legal ambiental en los instrumentos internacionales post Río 92.....	666
32.2.	El acuerdo de Escazú: el multilateralismo latinoamericano para garantizar el debido proceso legal ambiental .....	670
32.3.	El debido proceso legal ambiental en Argentina.....	672

33. Art. 16: el acceso a la información pública ambiental. Comentario.....	674
33.1. Componentes subjetivos y objetivos de los derechos vinculados a la información .....	676
33.2. “Información que esté relacionada con la calidad ambiental”.....	677
33.3. “y referida a las actividades que desarrollan” .....	679
33.4. El derecho “a la información” y el de “acceso a la información” ...	680
33.5. El derecho de acceder a la información y el deber de proporcionarla en el art. 16, LGA.....	685
33.6. Jurisprudencia en materia de derecho de acceso a la información pública ambiental: el caso “Giustinianni” de la Corte Suprema ...	687
33.7. Excepciones al acceso a la información .....	689
33.8. La relación entre los arts. 16, 17 y 18, LGA; ley 25.831 Acceso a la Información Ambiental y ley 27.275 de Acceso a la Información General .....	693
<b>ART. 17</b> .....	693
34. Art. 17: el sistema nacional integrado de información. Comentario .....	694
<b>ART. 18</b> .....	698
35. Art. 18: la obligación de las autoridades de “informar” y el informe anual sobre la situación ambiental del país. Comentario .....	699
35.1. La obligación de las autoridades de “informar” .....	699
35.2. El informe anual sobre la situación ambiental del país .....	700
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	702
<b>ART. 19</b> .....	702
36. Art. 19: la participación ciudadana y el derecho a opinar en procedimientos administrativos. Comentario.....	703
36.1. La participación ciudadana y la democracia de consenso .....	706
36.2. La participación en las normas provinciales .....	708
36.3. El “derecho de opinión” del art. 19, LGA.....	710
<b>ART. 20</b> .....	717
37. Art. 20: las consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias de participación ciudadana. Comentario .....	718
37.1. Audiencia pública.....	722
37.2. El mecanismo de participación escrita: “consulta” .....	724
<b>ART. 21</b> .....	725
38. Art. 21: la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y ordenamiento ambiental del territorio. Comentario .....	726