

Ana María Verneti  
Walter David Pelle  
Claudia Luján Oviedo

# Ambiente y Salud

*Código Civil y Comercial - Políticas Públicas*



# **AMBIENTE Y SALUD**

## **Código Civil y Comercial Políticas Públicas**

**ANA MARIA VERNETTI - WALTER DAVID PELLE  
CLAUDIA LUJAN OVIEDO**



Verneti, Ana María

Ambiente y salud: Código Civil y Comercial: políticas públicas / Ana María Verneti; Walter David Pelle; Claudia Luján Oviedo. - 1a ed. - Mar del Plata: EUDEM, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8410-46-3

1. Derecho. 2. Ambiente. 3. Salud. I. Pelle, Walter David. II. Oviedo, Claudia Luján. III. Título.

CDD 344.04

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio o método, sin autorización previa de los autores.

**ISBN: 978-987-8410-46-3**

*Este libro fue evaluado por la Dra. Leila Devia*

Fecha de edición digital: agosto de 2021

© 2016, **EUDEM**

Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata

EUDEM / 3 de Febrero 2538 / Mar del Plata / Argentina

© 2016 **Ana María Verneti, Walter David Pelle y Claudia Luján Oviedo**

**Arte y Diagramación:** Luciano Alem

**Imagen de tapa:** Norma Tomasini



Libro  
Universitario  
Argentino

## INDICE

<b>Introducción</b>	7
<b>1. Ambiente y Salud. Recepción en el nuevo Código Civil y Comercial</b>	11
I. Influencia del ambiente en la Salud	13
II. Calidad de Vida. Aproximaciones a su conceptualización	17
III. Un Derecho de Incidencia Colectiva. Recepción constitucional, doctrinario y jurisprudencial	23
IV. Antecedentes y actualidad en el Nuevo Código Civil y Comercial Argentino	30
<b>2. Ambiente y bioética</b>	35
I. El nacimiento de la bioética.	37
II. Los principios clásicos de la bioética.	39
III. Adaptabilidad de los principios bioéticos a las necesidades sociales y su vinculación con los principios de derecho ambiental	41
<b>3. El principio bioético de autonomía y el ambiente</b>	47
I. Introducción. Adaptación del principio a las cuestiones ambientales	49
II. La educación, la información y la participación como requisitos para el ejercicio de la autonomía bioética y la defensa y protección de los derechos reconocidos por art.14 de nuestro Código Civil y Comercial	50
<b>4. El principio bioético de beneficencia-no maleficencia</b>	65
I. Introducción. Ética y responsabilidad	67
II. El Desarrollo Sustentable. Concepto Evolución desde el Informe del PNUMA de 1987 hasta nuestros días. Su incorporación en el Derecho Interno, en especial en el nuevo Código Civil	71
III. Aportes del principio de beneficencia	76
IV. Prevención y Recomposición	78

I.	Importancia de la prevención: su recepción en el ámbito normativo, administrativo y jurisprudencial. La “prevención como función de la responsabilidad civil” su regulación en los arts.1710 a 1715 del Código Civil.	78
II.	Recomposición: La obligación de recomponer en la Constitución Nacional y en el derecho comparado. Su regulación en el Código Civil Argentino arts.1737 y 1740a.	90
<b>5.</b>	<b>El principio bioético de justicia</b>	107
I.	La justicia ante las políticas públicas ambientales.	109
II.	El rol del juez en la defensa y protección de derechos de incidencia colectiva a la luz de la norma constitucional y del nuevo Código Civil	115
<b>6.</b>	<b>Prevención y políticas públicas.</b>	
	<b>Planificación territorial y salud</b>	119
I.	Planificación Territorial	121
II.	Participación ciudadana y planificación territorial	127
III.	La Salud en el Ordenamiento Territorial	129
a)	Estrategias de Planificación en Salud Ambiental como derecho de incidencia colectiva	130
b)	Proceso de planificación territorial. Etapas.	130
b. 1)	Propuestas Metodológicas	135
c)	Planificación Estratégica. Experiencias Internacionales	137
d)	Importancia del Derecho a la Información en los procesos de Ordenamiento Territorial.	140
<b>7.</b>	<b>Reflexiones finales</b>	147
<b>8.</b>	<b>Anexo. Jornadas y eventos científicos en general</b>	155
	<b>Bibliografía y fuentes consultadas</b>	189
	<b>Autores</b>	205

## INTRODUCCIÓN

La influencia del ambiente -en cualquiera de sus manifestaciones- en la salud humana resulta hoy indiscutible. Por ello consideramos que en los tiempos actuales es necesario implementar un escenario de múltiples herramientas jurídico-institucionales que atiendan a satisfacer las exigencias de nuestra sociedad en materia de salud pública ambiental.

En este sentido, y con dicha finalidad, es necesario abordar la temática ambiental desde múltiples puntos de vista. Entre ellos, son esenciales los aportes que se hagan desde el derecho, no sólo como herramienta para prevenir y solucionar conflictos, sino también como facilitador de las políticas públicas necesarias para regular de manera sostenible la vivienda, la producción, la salud y el ambiente.

Además, cabe recordar que también la bioética tiene relación con el tema, y puede realizar importantes aportes, conformándose normas de “bioderecho” reguladoras de esta temática. Para abordar el análisis de las relaciones entre el derecho y la bioética desde el punto de vista ambiental, es útil mencionar y estudiar el modelo de los principios bioéticos (de autonomía, de beneficencia-no maleficencia, y de justicia), razón por la cual ello es incluido en esta obra.

Por otra parte, nuestro país está atravesando una coyuntura especial desde lo normativo. Después de un siglo y medio de vigencia de los códigos civil y comercial originarios, desde el 1 de agosto de 2015 rige el nuevo Código Civil y Comercial. El mismo no sólo actualiza la normativa aplicable a los tiempos que corren y se anticipa al

futuro, sino que ha tomado como finalidad prioritaria la compatibilización del Código con los postulados establecidos en la Constitución Nacional, sobre todo luego de la reforma del año 1994. En este sentido, la protección del medio ambiente y de los derechos de incidencia colectiva en general está presente en el nuevo régimen.

En efecto, el nuevo Código Civil y Comercial Argentino (Ley Nro. 26.994/2014, B.O 8-10-2014) contiene numerosas normas vinculadas a la protección del *Derecho a la Salud y al Ambiente Sano*, especialmente enroladas a la protección de los *Derechos de Incidencia Colectiva* previsto en el art. 14, y en los arts. 1737 y 1740 al regular la *Obligación de Reconponer*. El requerimiento de volver las cosas al estado anterior es básico en este tipo de derechos, pero como sabemos no siempre es fácticamente posible, es por ello que se generan desde el ordenamiento jurídico mecanismos alternativos de recomposición que detallaremos en el capítulo pertinente; potenciándose asimismo el deber de prevenir los daños (arts. 1710 y siguientes).

En materia de salud ambiental, tanto la Constitución Nacional (en sus arts. 41 y 42) como el nuevo Código Civil (junto a la normativa especial vigente, como por ejemplo la ley General del Ambiente Nro. 25.675, la ley del régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental Nro. 25.381), son factores claves para garantizar su protección.

En un tema tan importante como el que nos ocupa, es relevante tener en cuenta que no son suficientes las normas legales (cuya elaboración está a cargo del Poder Legislativo, y del Ejecutivo en el aspecto reglamentario), sino que las mismas deben ser acompañadas por un Poder Judicial diligente y atento, y por un Poder Ejecutivo solidario en la elaboración de políticas públicas y distribución de recursos. De lo contrario, tendremos una legislación teóricamente prolija pero sin aplicación práctica, destinada al fracaso.

En este sentido, es oportuno analizar el perfil jurisprudencial que se está observando en los últimos tiempos en la materia.

Todo ello constituye sin lugar a dudas un plexo jurídico de suma importancia para resolver las problemáticas actuales en materia de “derechos de incidencia colectiva”, el cual –como ya se dijo– debe estar acompañado de la implementación de políticas públicas eficaces desde los distintos órganos de la administración pública tanto a nivel nacional, provincial como local.



Por todo ello, en resumen, en este trabajo se analizarán: el derecho al ambiente sano y su respectivo deber de preservarlo; la protección, prevención y la consecuente obligación de recomponer ante el daño ambiental ocasionado (art. 41 CN); los diversos aspectos integradores del adecuado medio de desenvolvimiento humano; los aportes de los principios bioéticos en el derecho; los aportes de la Constitución Nacional y del nuevo Código Civil y Comercial argentino en la materia; y la necesidad de articular el derecho a la calidad de vida mediante el diseño de políticas de desarrollo sustentable (para ello se propone incluir la “dimensión salud” en los procesos de planificación ambiental).

Se incluyen algunos precedentes jurisprudenciales, así como el aporte de varios encuentros científicos relacionados con la calidad de vida, el derecho, el ambiente y la salud.

En la primera parte de la obra se desarrolla la interrelación del ambiente y la salud a la luz de los principios bioéticos, pues por las cuestiones involucradas constituye la estructura medular de la cual se desprenden todas las herramientas jurídico-institucionales que hacen a su protección; y la articulación de las disposiciones del nuevo Código Civil y de las legislaciones especiales con aquéllas. En la segunda parte se aborda el enfoque desde el diseño de la planificación ambiental o sanitaria como política pública asociada a los planes de ordenamiento ambiental del territorio y su interconexión con las políticas sectoriales involucradas.

La toma de decisiones a nivel de política pública debe ser de calidad, con verdaderos espacios de concertación. Es necesaria la existencia de una plataforma que articule y coordine la gestión y ejecución de proyectos en función de los actores, especialmente si se encuentra en juego el derecho al ambiente, cuyo daño repercute directamente en la salud individual. Será cuestión de aprovechar las oportunidades, reconocer las tendencias y enfrentar los desafíos.

La obra pretende aportar un enfoque original (interdisciplinario) de la aplicación de las normas del nuevo código civil en articulación con las normas especiales existentes en la materia, sin olvidar la protección constitucional a los derechos de incidencia colectiva, y la función de los tres poderes del Estado en la temática; y tiene por finalidad brindar -al profesional del derecho, al de la salud, a los demás actores involucrados, y a la ciudadanía en general- la información

necesaria para asegurar la protección adecuada de los derechos de incidencia colectiva constitucionalmente amparados.

## **Capítulo I**

# **AMBIENTE Y SALUD. RECEPCION EN EL NUEVO CODIGO CIVIL y COMERCIAL**



## I. Influencia del ambiente en la Salud

La influencia del ambiente en la salud es indiscutible, pues partiendo del concepto de salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”<sup>1</sup>, vemos cómo el entorno que rodea permanentemente a la persona humana influye positiva o negativamente en ese estado de completo bienestar al que alude la Organización Mundial de la Salud.

Los efectos producidos por el medio ambiente en la salud humana pueden derivarse de los denominados "riesgos tradicionales", que normalmente se relacionan con un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, o de los "riesgos modernos"<sup>2</sup>, que suelen asociarse con procesos de desarrollo que ignoran el cuidado del medio ambiente.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud.

<sup>2</sup> GALEANO, Eduardo, *Úselo y Tírelo. El mundo visto desde una ecología latinoamericana*, Ed. Planeta, Bs. As., 2003, pág.129 a 140.

<sup>3</sup> CHELALA, César, *Impacto del ambiente sobre la salud infantil*, Catalogación por la Biblioteca de la OPS Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1999, pág. 8, OPS, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, DIVISIÓN DE SALUD Y AMBIENTE, en: <http://www.paho.org/Spanish/HEP/infancia.pdf>.

Véase también *Salud ambiental en el desarrollo urbano*, Informe de un comité de expertos de la OMS, Serie de Informes técnicos, págs. 11 a 24, publicación de la OMS, Ginebra, 1991.

En general los riesgos tradicionales se manifiestan de forma rápida (por ejemplo si el aire en el hogar está altamente contaminado, seguramente causará pronto problemas respiratorios).<sup>4</sup>

Entre los “riesgos tradicionales” relacionados con la pobreza y el desarrollo insuficiente, se encuentran los siguientes:

- Falta de acceso al agua potable
- Eliminación inadecuada de excretas y de basuras
- Insalubridad en la vivienda y en la comunidad
- Contaminación del aire en el hogar por polvo, hongos, y por el uso de carbón u otros combustibles biológicos para cocinar o calentar el ambiente
- Contaminación de los alimentos con agentes patógenos
- Contaminación del agua de consumo por aguas servidas
- Desastres naturales, incluyendo sequías, inundaciones y terremotos
- Contaminación de la vivienda por el plomo en las cerámicas y pinturas
- Accidentes y enfermedades ocupacionales en la agricultura, en la industria y en el sector informal de la economía.

Los denominados “riesgos modernos” manifiestan sus efectos nocivos tras un período de tiempo relativamente largo desde el momento de la exposición.

Algunas sustancias presentes en los plaguicidas que pueden causar cáncer, por ejemplo, provocan síntomas recién al cabo de varios años, y aun así, pueden pasar varias décadas hasta que produzcan un tumor.

Los riesgos modernos están relacionados con procesos rápidos de desarrollo que no contemplan mecanismos de protección a la salud, así como con el consumo excesivo e insostenible de los recursos naturales.

Estos riesgos incluyen los siguientes:

- Acumulación de residuos sólidos peligrosos

<sup>4</sup> CHELALA, César, ob. cit, pág. 9.

- Contaminación urbana del aire por emisiones de industrias y vehículos
- Contaminación de recursos hídricos por las industrias, la agricultura y los desagües de centros urbanos<sup>5</sup>
- Uso indebido de sustancias químicas o radioactivas vinculadas a nuevas tecnologías para la agricultura y la industria, por ej. agroquímicos<sup>6</sup>
- Accidentes de tránsito
- Enfermedades infecciosas emergentes o reemergentes
- Cambios climáticos y atmosféricos, como el enrarecimiento de la capa de ozono y el efecto invernadero
- Violencia y efectos psicosociales del medio ambiente urbano
- Tabaquismo y drogadicción.<sup>7</sup>

A los fines de priorizar la toma de conciencia de la magnitud de la influencia de la contaminación (en algunas de sus manifestaciones) y/o el uso desmedido de productos químicos en la salud, apuntaremos algunos datos difundidos por la O.M.S al respecto: “Los Químicos sintéticos utilizados en la fabricación de cosméticos, pesticidas, equipos electrónicos y productos de uso cotidiano en el hogar pueden provocar trastornos y enfermedades del sistema endocrino, y la OMS calcula que los productos químicos provocan al menos 4,9 millones de muertes cada año.

<sup>5</sup> PIGRETTI, Eduardo; BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis; *Derecho ambiental de aguas*, Ed. Lajouane, 2010, págs.. 15 a 19.

<sup>6</sup> Pueden verse, en relación a este tema: BELLORIO CLABOT, Dino ; *Tratado de Derecho ambiental*, Ed. Ad Hoc, Bs. As., 2008, Tomo I, págs.157 a 163; BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis; *Derecho agrario ambiental*, Ed. Ad Hoc, Bs. As., 2009, págs. 161 a 173.; SOUSA CASADINHO, Javier; *Reflexión en torno al uso de agrotóxicos y desarrollo de enfermedades agudas y crónicas*, GONZÁLEZ, Federico, *Evaluación de legislación en temática de Agroquímicos, experiencia en la Provincia de Buenos Aires*, en *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, 26 al 29 de Mayo de 2013.

<sup>7</sup> CHELALA, César; ob. cit., pág. 11. Véase también *Salud ambiental en el desarrollo urbano*, Informe de un comité de expertos de la OMS, Serie de Informes técnicos, págs.11 a 24, publicación de la OMS, Ginebra, 1991.

La contaminación con mercurio pone en serio riesgo la salud de 15 millones de humanos, de los cuales tres millones son mujeres y niños, daña los sistemas nervioso y neurológico, los riñones, pulmones y piel.

La contaminación provocada por el tráfico vehicular puede reducir la función pulmonar y causar enfermedades respiratorias y cardiovasculares; agravar cuadros de asma, infecciones respiratorias agudas e irritación de la tráquea, y aumentar las posibilidades de sufrir infartos cardíacos, sobre todo en las seis horas posteriores a la exposición”.<sup>8</sup>

La contaminación sonora puede ocasionar trastornos físicos, trauma acústico, envejecimiento prematuro del oído y pérdida de la capacidad auditiva.<sup>9</sup>

“Los contaminantes más relevantes en la actualidad son las partículas en suspensión en sus diferentes tamaños, los dióxidos de nitrógeno y el ozono troposférico, es decir, el que se forma en la capa más baja de la atmósfera y tiene contacto directo con los seres humanos.

El dióxido de nitrógeno presente en el aire de las ciudades tiene capacidad de promover reacciones inflamatorias en el pulmón, si bien en grado bastante menor que el ozono. La exposición exacerba también las reacciones asmáticas (...)

El dióxido de azufre es un gas incoloro con un característico olor asfixiante que ocupó un lugar central en las preocupaciones por la salud de los años 80. No hay que obviar que es un gas irritante y tóxico. La exposición crónica se ha correlacionado con un mayor número de muertes prematuras asociadas a enfermedades pulmonares y cardiovasculares. El efecto irritativo continuado puede causar una disminución de las funciones respiratorias y el desarrollo de enfermedades como la bronquitis. La exposición a niveles de anhídrido sulfuroso muy altos puede ser letal. La exposición a 100

<sup>8</sup> Estudio de la Fundación Británica del Corazón publicado en la *British Medical Journal*, en: *Renace informa red nacional de acción ecologista de la Argentina*, 22 de febrero 2013.

<sup>9</sup> PIGNATARO, Romina; *Las zonas urbanas y la contaminación. Efectos sobre la salud de sus habitantes*, en: GHERSI, Carlos A.; WEINGARTEN, Celia; *Tratado del Derecho a la Salud*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág.339



partes de anhídrido sulfuroso por cada millón de partes de aire (100 ppm) se considera de peligro inmediato para la salud y peligro mortal.

El plomo es uno de los llamados metales pesados y, como otros metales, se bioacumula (acumulación con el paso del tiempo en organismos vivos) y se biomagnifica (se va acumulando a lo largo de la cadena trófica). Produce envenenamiento enzimático e interfiere en algunas de las reacciones esenciales para los organismos vivos. En niños se ha relacionado con problemas de desarrollo en el pensamiento cognitivo, en la memoria, en la atención y el lenguaje, y en las habilidades motoras y de visión espacial.”<sup>10</sup>

Estos datos pretenden ser sólo ilustrativos porque sabemos que los efectos adversos sobre la salud de la alteración del ambiente aumenta cada día presentándose de la forma más variada e imprevisible, y es nuestra intención motivar la reacción ante esta problemática para generar nuevas herramientas de control y prevención factibles de ser implementadas.

Por ello creemos que en la actualidad, el ordenamiento jurídico y la planificación de políticas públicas deben apuntar a garantizar la protección de la denominada “salud ambiental”<sup>11</sup>; las propuestas que planteamos en este trabajo (partiendo de recomendaciones emanadas de la Organización Mundial de la Salud brindada por el comité de expertos<sup>12</sup> y adecuándolas a las necesidades actuales) pretenden aportar lineamientos para su puesta en práctica.

## II. Calidad de Vida. Aproximaciones a su conceptualización

Es imprescindible aproximarnos a la comprensión del concepto de “calidad de vida”, a su contenido y adecuado encuadre dentro de nuestra realidad jurídica. Es intención de este trabajo marcar los

<sup>10</sup> *Contaminación del aire y salud*, noticia publicada en: <http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article5682>.

<sup>11</sup> Véase *Salud ambiental en el desarrollo urbano*, Informe de un comité de expertos de la OMS, Serie de Informes técnicos, publicación de la OMS, Ginebra, 1991; ARANCET, Alejandra; *La Salud y la Contaminación Ambiental*, en: GHERSI, Carlos A.; WEINGARTEN, Celia; ob. cit., Tomo I, pág. 242.

<sup>12</sup> *Salud ambiental en el desarrollo urbano*, Informe de un comité de expertos de la OMS, Serie de Informes técnicos, publicación de la OMS, Ginebra, 1991.

alcances del mismo y brindar las herramientas adecuadas para garantizar este derecho.

El concepto “calidad de vida” ha evolucionado. En un primer momento el término se refería al cuidado de la salud personal, luego se extendió a una preocupación por la salud e higiene públicas, y posteriormente se incluyó como un derecho humano desde el derecho público, o como un derecho personalísimo, desde el derecho privado.

En este proceso evolutivo del concepto, cuando en la actualidad se habla de calidad de vida, se hace referencia a la evaluación objetiva y subjetiva de estos elementos: salud, alimentación, derechos humanos, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente, seguridad social, vestido, ocio, recreación y buen trato.<sup>13</sup>

En este sentido, la Real Academia española la define como el conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida.<sup>14</sup>

Estas condiciones pueden ser:

- Naturales (tierra, agua, aire, biodiversidad, etc.)
- Humanas (salud, educación, vivienda, etc.)
- Sociales (organización, etc.)
- Culturales (tradiciones, costumbres, etc.)
- Económicas (tierra, capital financiero, producción, etc)
- Políticas (participación en toma de decisiones, etc.)<sup>15</sup>

<sup>13</sup> IBÁÑEZ, Pablo Romero; *Calidad de Vida. Hacia una comprensión del concepto de calidad de vida. Una lectura multidisciplinar*, Área de investigación: Bioética y Educación en: [www.pedagogiadelaHumanizacion.org](http://www.pedagogiadelaHumanizacion.org); 15 de marzo de 2009. Véase además: MALLMANN, Carlos A.; *Calidad de vida y desarrollo*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1977, pag.93 y VAPÑARSKY, *Vida urbana y calidad de vida*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1982.

<sup>14</sup> Definición del diccionario de la lengua española de la Real Academia. Véase también MORALES BORRERO, María Carolina; MELLIZO ROJAS, Wilson Herney; *Calidad de vida: enfoques, perspectivas y aplicaciones del concepto*, Universidad Nacional de Colombia, 2004; , México, 2000, pag.151/154.

<sup>15</sup> ALGUACIL GÓMEZ, Julio; “*Calidad de vida y praxis urbana: Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*”, número 179 de Colección Monografías, Centro de Investigación Sociológicas, Madrid, 2000. CANTO CHAC. Manuel; *Participación ciudadana: la gobernanza en las sociedades complejas*, en: CALVA JOSE LUIS (coordinador) *Democracia y gobernabilidad*, Agenda para el Desarrollo Volumen 15, Editor

- Infraestructura (caminos, escuelas, hospitales, comunicaciones, etc.)<sup>16</sup>

La “Calidad de Vida” es en la actualidad un derecho expresamente reconocido por Nuestra Constitución Nacional y en legislaciones especiales. Los arts. 41, 42 y 43 de la CN no hacen otra cosa que reconocer y velar por los derechos fundamentales que atienden la calidad de vida<sup>17</sup> del ser humano.

El derecho al ambiente sano y su respectivo deber de preservarlo, la protección, prevención<sup>18</sup> y su consecuente obligación de recomponer<sup>19</sup> ante el daño ambiental ocasionado (art. 41) constituyen los diversos aspectos integradores del adecuado medio de desenvolvimiento humano<sup>20</sup>. Es necesario articular el derecho a la calidad de vida mediante el diseño de políticas de desarrollo sustentable<sup>21</sup>.

El art. 42, con respecto a los Consumidores y Usuarios, dice que éstos tienen derecho a “la protección de su salud”, y ambos temas -“ambiente y consumidores”- así como los “derechos de incidencia

Miguel Angel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México 2007, México D.F. pag.140/156.

<sup>16</sup> <http://www.geolatina.net/cuencasnicaragua/book/export/html/11>

<sup>17</sup> En este sentido, las *Conclusiones del IV Encuentro de Institutos de Derecho Civil* en memoria del Dr. Luis María Boffi Boggero (realizado en Mar del Plata el 24 de octubre de 1997), analizando la temática Ecología y Derecho, destacaron que: “La preservación del medio ambiente sano, equilibrado y adecuado al desarrollo de la persona hace a la calidad de vida y por ende, merece ser protegido por el ordenamiento jurídico”.

<sup>18</sup> VERNETTI, Ana María; *Instrumentos de prevención del daño ambiental*, Doctrina Judicial, 2003-2, 7 de mayo de 2003, págs.1141 a 1148.

<sup>19</sup> VERNETTI, Ana María; “*Daño ambiental: La obligación de recomponer*”, Doctrina Judicial del día 2 de diciembre de 1998, DJ 1998-3 págs. 939 a 945, *Daño Ambiental: La obligación de recomponer en el Proyecto de Código Civil de 1998*, Doctrina Judicial, 2000-1, págs.1271 a 1274; *La obligación de recomponer en la legislación ambiental española*, Doctrina Judicial, DJ 2000-3, págs. 229 a 232.

<sup>20</sup> La ley 11723 de Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los Recursos Naturales y del ambiente (B.O. del 22/12/95 de la Pcia. de Buenos Aires), en su art. 1 dice que tiene “por fin 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”.

<sup>21</sup> CAFFERATTA, Néstor; *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario, Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 50.

colectiva en general<sup>22</sup> se unen en el art. 43 cuando la norma constitucional les otorga la herramienta del amparo para ejercer su defensa, ensanchando la legitimación activa al afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones especiales registradas conforme la ley, a los fines de garantizar el adecuado acceso a la justicia y lograr el objetivo preventivo que emana de la norma.

La relación entre el medio ambiente y la salud es clara y conocida. Desde el inicio de la vida humana el primero influye sobre esta última (recordemos por ejemplo la incidencia negativa que tiene sobre el feto el consumo excesivo de alcohol o de tabaco por parte de la madre embarazada), y puede decirse que la salud de una persona dependerá de su contenido genético y del medio ambiente (físico, psicológico, social) que lo rodee durante su vida. Además, el medio y lo genético interactúan, influenciándose uno al otro.

Por ello, al derecho al Ambiente Sano y a la Protección de la Salud, cabe agregar el derecho al Patrimonio Genético auténtico e inalterable. Estos verdaderos derechos personalísimos, integran el denominado “Derecho individual y colectivo a la Calidad de Vida”. La estrecha relación que existe entre ellos nos lleva a esta conclusión, cuando se lesiona el medio ambiente se afecta la salud, también si se altera el genoma humano (archivo genético), dicha alteración puede producir impacto en el ambiente y en la salud, pudiendo ocasionar daños individuales y/o colectivos<sup>22</sup>.

También se observan en la Jurisprudencia expresiones en este sentido, a título de ejemplo podemos citar la causa “Bento Esteban, y otros c. Instituto de Viviendas de Corrientes” (ST Corrientes, 20/04/2007), donde se afirmó que la ley 25675 tiene como política ambiental el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras y la obligación de los responsables de la protección ambiental de velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras<sup>23</sup>; a su vez en autos “Mendoza, Beatriz Silvia, y otros con Estado Nacional” (CS

<sup>22</sup> VERNETTI, Ana María, y PELLE, Walter David; *El derecho individual y colectivo a la Calidad de Vida*, Doctrina Judicial 1999-1, Bs. As., 1999, págs. 408 a 410.

<sup>23</sup> CAFFERATTA, Néstor; *Tratado Jurisprudencial y doctrinario, Derecho Ambiental*; Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 61.

07-08-2008), se ordena que la autoridad de cuenca debe cumplir con un programa que tenga como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población de la cuenca <sup>24</sup>.

Por otra parte, son destacables las Conclusiones de las VI Jornadas Internacionales sobre Medioambiente “Ambiente y Salud”, llevadas a cabo en Salta en agosto de 2011: “Calidad de vida es un concepto utilizado como equivalente de bienestar social general de individuos y sociedades. Los indicadores de calidad de vida incluyen no sólo elementos de riqueza y empleo sino también de ambiente físico y arquitectónico, salud física y mental, educación, recreación y pertenencia o cohesión social. La calidad de vida es una construcción social, que depende de la perspectiva psicológica a nivel individual y a nivel colectivo, aunque está fuertemente condicionada por el ambiente. Un condicionante importante de la calidad de vida actual es el pesimismo que se manifiesta permanentemente, que puede limitar la interpretación de la realidad y obstruir la búsqueda de soluciones posibles. Entre los factores identificados como condicionantes de la calidad de vida se encuentran:

- Tránsito vehicular: debería optimizarse su regulación y generarse alternativas de transporte para mejorar la calidad de vida, logrando que el vecino disponga de tiempos de ocio y recreación.
- Asentamientos: se advierte insuficiencia en la planificación urbana y la necesidad de una correcta distribución de los servicios (hospitales, central de bomberos, agricultura alrededor de las ciudades) que esté plasmada en un ordenamiento urbano del territorio
- El nivel de ruido.
- Confort habitacional y barrial. Vivienda digna.
- Infraestructura: saneamiento, tratamiento de efluentes.
- Acceso a la salud.
- Calidad de los alimentos y de los elementos e insumos que ingresan a los hogares.

<sup>24</sup> CAFFERATTA, Néstor; *Tratado Jurisprudencial y doctrinario, Derecho Ambiental* Ed. La Ley, Bs. As., Tomo I, pág.58, y Tomo II, pág. 145.

- Acceso a la naturaleza, para que todo ciudadano pueda tener un vínculo directo con ella. Se considera fundamental tener espacios de esparcimiento y recreación y la construcción de espacios lúdicos.
- El aire, como un recurso fundamental para mejorar la calidad de vida.
- Accesibilidad y calidad de agua.
- Todos los recursos naturales tienen igual grado de importancia, no hay factores más importantes que otros.
- En cuanto a las Cuestiones normativas:
- En Argentina se necesita una organización y ordenación de las normativas vigentes.
- Lo importante es la aplicación y el control de los ordenamientos normativos.
- Es fundamental tener indicadores de salud y ambiente y líneas de base para hacer seguimiento de los cambios en el tiempo.
- Promover la participación ciudadana informada.
- Es fundamental el lenguaje accesible en la información.
- Debe darse participación a las nuevas generaciones.
- Educación: no sólo de las comunidades en general, sino también de los profesionales. No puede haber una visión unidimensional, sino que debe tenderse a una formación amplia y creativa para abordar la dinámica ambiental.
- Nuestro país tiene suficiente técnica y tecnología para encarar las problemáticas ambientales de manera distinta”<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> TALLER N° 1: *Calidad de vida hoy*, Moderadores: Dres. Diego Marco, Carolina Sánchez, Elizabeth Safar y Adriana, Rodríguez de López Mirau; VI Jornadas Internacionales sobre Ambiente y Salud, llevadas a cabo en Salta en Agosto de 2011. Véase también CASTAÑEDA, Eduardo; *Calidad de Vida y Cambio: Las Reformas Institucionales y la Opinión Pública*, Editorial Texto, 1988.

### III. Un Derecho de Incidencia Colectiva. Recepción Constitucional, doctrinaria y jurisprudencial

El derecho al ambiente sano y a la salud pública ambiental constituye sin duda un “derecho de incidencia colectiva”. Este derecho es reconocido por nuestra Constitución Nacional en los arts. 41, 42 y 43 y sus concordantes en las diversas constituciones provinciales.

El art. 41 CN expresa: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El Daño Ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley...”

Esta norma, junto a los arts. 42 y 43 forman las bases fundamentales de la protección de los derechos asociados a salud ambiental.

Art. 42.- “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

Art. 43.- “Toda persona puede interponer *acción expedita y rápida de amparo*, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el

juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a *los derechos de incidencia colectiva en general*, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

En el ámbito provincial, el derecho al ambiente sano lo podemos observar en la Constitución de la Prov. de Córdoba de 1987 en su art. 66<sup>26</sup>, es la Constitución de la Provincia de San Juan, en su art. 58<sup>27</sup>, es la Constitución de la Provincia de Salta en su art.30<sup>28</sup>. La

26 "Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos y a la preservación de la fauna y la flora. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la provincia. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello dicta normas que aseguren:

1. la eficiencia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos.
2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente.
3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio.
4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos” en: Constitución de la Pcia.de Córdoba BO 29/4/87, 26/6/87 (fe de erratas), ADLA No16,T.XLVII p.2275,año 1987.- También ver: Instrumentos Jurídicos para la Gestión Ambiental, recopilación LUIS FERNANDEZ, ob.cit.-

27 “Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo...” en: Constitución de San Juan. BO. 7/5/86, ADLA N° 15 T. XLVI-B p. 2336, año 1986.

28 “Todos tienen el deber de conservar el medio ambiente equilibrado y armonioso, así como el derecho a disfrutarlo. Los poderes públicos defienden y resguardan el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida., previenen la contaminación ambiental y sancionan las conducta contrarias” en: Instrumentos jurídicos para la Gestión Ambiental, compilación Dr. Luis R. Fernandez, Revisión y Edición Lic. Daniel Luzzi, colaboradores Lic. Luis. J. Battistoni, Dr. Néstor Cafferatta, Lic. Juan. J. Pladino, Ing. O Postiglioni. Comisión de Ecología y Desarrollo Humano , Senado de la Nación, ps.110.-



Provincia de Catamarca, contiene en su carta magna normas que aluden al medio ambiente en los arts. 61, 66 y 110, este último determina que corresponde al Poder Legislativo "elaborar normas protectoras del medio ambiente, el sistema ecológico y patrimonio natural asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componetes naturales, y regulando las acciones que promuevan la recuperación, conservación y creación de las fuentes generadoras"; la Provincia del Chaco lo hace en sus arts.38, 41, 44, 50, y 119 incisos 19 y 20; la Constitución Provincial de Chubut contempla en numerosos artículos la temática ambiental, entre ellos: arts.57, 72, 99, 100 al 111 y 135 inc.25 y 26; lo mismo hace Formosa en los arts. 38, 40, 45, 46, 49 a 53 ; Jujuy en los arts. 22, 58, 73, 75, 76, 123 inc.25; La Pampa en los arts.18, 19, 20; La Rioja en los arts. 62, 63, 66,102 inc.20; Río Negro en los arts. 30, 70 a 80, 84, 85; Santiago del Estero en los arts. 30, 58 a 62, 115 inc.36; Santa Cruz en los arts.15, 52, 73, 74; Tierra el Fuego en los arts. 22, 25, 54 a 56 y 105 inc.24; Tucumán en el art.36<sup>29</sup>.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, en su art.28 expresa: "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..."

En términos generales puede observarse una similitud con el art.41 de la Constitución Nacional.-

En el 2do. párrafo del art.28, se afirma que la Provincia ejerce el dominio sobre el Ambiente, Recursos Naturales, etc, con el objeto de asegurar una eficaz y adecuada gestión.

El 3er.y 4to. párrafo enumera las políticas que debe adoptar la provincia para concretar la "gestión ambiental adecuada", entre las que se encuentran:

- Preservación y recuperación, conservación de Recursos Naturales.
- Control de impacto ambiental
- Acciones preventivas que eviten la Contaminación.
- Prohibir el ingreso de residuos tóxicos o radiactivos.
- Garantizar el Derecho a la información.

<sup>29</sup> Idem. Ob.cit. ps. 111 a 119; 123 a 147.-

- Garantizar el Derecho de la Comunidad a participar en la defensa del ambiente, etc.

La parte final del art.28 es de suma importancia en materia preventiva, obligando a “toda persona física o jurídica que pueda degradar el ambiente” a adoptar las medidas de seguridad pertinentes con el fin de evitar el daño. Esta obligación le compete tanto al habitante como a las actividades económicas, impone al industrial la responsabilidad de prevenir la posible polución, sin perjuicio de su obligación de reparar frente al daño causado.

Si bien la Constitución Bonaerense no hace referencia expresa al Daño Ambiental y la obligación de recomponer como en la CN. en su art.41, cabe considerarlo implícito en el texto del art.28 5to.párrafo; por lo tanto frente al hecho dañoso corresponde recomponer y/o indemnizar.

La ley Nro.11.723 de la Pcia. de Buenos Aires (B.O. 22-12-95), sobre “Protección conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente” vetada parcialmente por decreto 4371, reglamenta las disposiciones constitucionales en materia ambiental, el art.1 determina el objeto y ámbito de aplicación: “La presente ley, conforme el art.28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, 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”<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Además la ley en los capítulos II y III aluden a la política ambiental y a los instrumentos, como el planeamiento, impacto ambiental, normas técnicas ambientales, sistema provincial de información ambiental, educación y medios de comunicación, incentivos a la investigación, producción e instalación de tecnologías relacionadas con la protección del ambiente arts.4 a 33.” A su vez, y mas relacionados con el objeto de nuestro trabajo los arts 34 a 38 regulan la defensa jurisdiccional ante el daño ambiental actual o potencial. El art.34 legitima a “cualquier habitante a acudir ante la dependencia estatal que por su acción u omisión causó o pudiera causar un situación de peligro al ambiente y -o recursos naturales, con el fin de solicitar deje sin efecto el acto y-o activar los macanismos fiscalizadores pertinentes” y el art.35 habilita

Como vemos, estas provincias han otorgado a la problemática un resguardo Constitucional, no obstante, éstas y otras como Corrientes, Santa Fe y Córdoba han dictado por medio de legislación específica, disposiciones especiales sobre la protección del ambiente y equilibrio ecológico.

En el Derecho Constitucional Comparado se observa la recepción expresa del derecho al ambiente sano en las siguientes constituciones: Constitución de Italia de 1947, art.45; Constitución de Grecia de 1975. art. 24. ; Constitución de Portugal de 1976, art.66.1; Constitución de España 1978, art.45; Venezuela, art. 51; Chile art. 19; Brasil, art. 157; Perú art. 46; la Constitución de México art 123, República del Paraguay, art.7 y 8 de 1992, entre otras<sup>31</sup>.-

al afectado, defensor del pueblo o asociaciones especializadas a recurrir a la vía judicial contencioso administrativo para decidir sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada, cuando "la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado". La ley prevé el mecanismo ante acciones u omisiones de particulares, al respecto el art.36 legitima al defensor del pueblo, a los particulares y asociaciones especiales para actuar ante los tribunales ordinarios, por acciones de prevención o protección y de reparación, restauración o recomposición del ambiente y/o recursos naturales dañados. Los art.37 y 38 son netamente procesales indica que el proceso debe gestionarse por juicio sumarísimo y que en caso de sentencia desfavorable al accionante no harán cosa juzgada.' Además ésta ley contiene una serie de disposiciones especiales bajo el Título III:1.De las aguas (arts.39 a 44), 2.Del suelo ( arts.45 a 49), 3.De la Atmósfera (arts 50 a 51), 4.De la energía (arts.52 a 54),5.De la flora (arts.55 a 59), 6.De la Fauna (arts.60 a 64), 7.De los residuos (arts.65 a 68), 8.Del Régimen de control y sanciones administrativas (arts.69 a 72), Título IV Disposiciones Orgánicas, Capítulo Unico: De los organismos de aplicación (art.73 a 77), Título V Disposiciones complementarias, Modificaciones al régimen de faltas municipales (arts 78 a 80).-

<sup>31</sup> López Alfonsín y Dalla Vía, "Los llamados intereses difusos..." ob.cit, pto. "e" p. 2; Carranza Jorge, "Aproximación interdisciplinaria..." ob cit. p.702 pto. 1, 2º párrafo, Stiglitz, G. "Responsabilidad Civil por contaminación del Medio Ambiente".2.El daño al interés de la comunidad, en La Ley 1983-A p. 783 y ver: Maddalena Paolo, "La Transformación del Derecho a la Luz del problema ambiental." Aspectos generales, ps.358 pto.5; Kors, Jorge, "Nuevas tecnologías y Derecho Ambiental", ptos II, 2, ps.401/404, en: Revista de Derecho Industrial Nro 41 Año 14 Mayo - Agosto 1992. "Derecho Ambiental" Ed. Depalma.- "Instrumentos Jurídicos para la Gestión Ambiental", ob, cit, ps.9 a 15 y p.86 a 107.-

A este reconocimiento constitucional se suma el aporte de la doctrina y la jurisprudencia, la doctrina judicial ha definido al derecho de incidencia colectiva como aquel que tiene “por objeto la tutela de un bien colectivo, como por ejemplo: -el ambiente considerado como macro bien, y todos los micro bienes que la integran, como la especie, la biodiversidad, el agua, el suelo, etc.; –la competencia, que incluye la transparencia informativa en el mercado y la ausencia de monopolios, -los derechos del usuario y del consumidor (que incluye una organización institucional del mercado que tenga en cuenta los derechos de los consumidores); -el trato antidiscriminatorio; -el denominado patrimonio cultural, -la salud pública reconocida como tal en leyes 23660 y 23661 <sup>32</sup>, y por ende la “salud pública ambiental”<sup>33</sup>, cuya incidencia en la calidad de vida es indiscutible.

La Corte señala (en la causa “Halabi”) una distinción entre los derechos de incidencia colectiva (cuando se pretende la protección de un bien colectivo) y los derechos de incidencia colectiva referentes a derechos individuales homogéneos, y afirma que “los derechos de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes colectivos (art.43 de la CN) son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. La petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social, la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho. Puede afirmarse que la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza del titular” <sup>34</sup>.

<sup>32</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis; *Justicia Colectiva*, Ed. Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2010, pág. 114.

<sup>33</sup> ARANCET, Alejandra; *La Salud y la Contaminación Ambiental*, en: GHERSI, Carlos A.; WEINGARTEN, Celia; *Tratado del Derecho a la Salud*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 242.

<sup>34</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis; ob. cit., págs. 21 y 22.

También se reconoce, en la doctrina y en la jurisprudencia, dentro de los derechos de incidencia colectiva a aquellos relacionados a derechos individuales homogéneos, en estos casos no hay un bien colectivo ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Hay un solo hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto se identifica una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre.<sup>35</sup>

El derecho a la calidad de vida va de la mano con la salud ambiental, entre otros aspectos (como lo hemos señalado con anterioridad), por lo cual constituye sin duda un “derecho de incidencia colectiva”, y por ende cuando se afecta la “salud ambiental” puede ser a causa de una lesión a un bien colectivo (por ejemplo el ambiente) y además presentarse daños individuales homogéneos como consecuencia de la lesión al bien colectivo (en estos supuestos la resolución judicial que resuelva este tipo de conflictos debe apuntar a la obligación de recomponer el bien colectivo dañado por un lado y por otro a la reparación de los daños individuales homogéneos a la salud de las víctimas). Es decir, en los últimos años estos derechos no sólo son reconocidos constitucionalmente (arts. 41, 42, y 43 CN y concordantes en las constituciones provinciales) sino también fueron avalados por la doctrina civilista y la jurisprudencia<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis; ob.cit, pág. 23.

<sup>36</sup> CSJN, 24/02/2009, “Halabi, Ernesto c. P.E.N, ley 25873 Dto. 1563/04, La Ley 2009-B, 57- RC y S 2009- III, 7I- DJ 25/03/2009, 729- Fallos:332: III, en: *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario*, dir. CAFFERATTA Néstor, T II-A, pág. 3; CSJN, “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros; ver LORENZETTI, Ricardo Luis; *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Bs. As., 2008, pág. 135.

#### **IV. Antecedentes y actualidad de su incorporación en el Nuevo Código Civil y Comercial Argentino**

El proyecto de reforma de Código Civil Unificado con el Código de Comercio de la República Argentina de 1998 (aprobado por la Comisión de Legislación General en Noviembre de 2001) reconocía el resarcimiento de los daños a derechos de incidencias colectiva en este sentido: *“En el caso de daños a intereses de incidencia colectiva corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior al hecho generador, sin perjuicio de las demás responsabilidades. Si la reposición es total o parcialmente imposible, el responsable debe reparar el daño mediante otros bienes que satisfagan intereses de incidencia colectiva equivalentes a los afectados. Están legitimados para accionar el damnificado directo, el defensor del pueblo, el ministerio público, y las asociaciones que propenden a la defensa de esos intereses y están registradas conforme a la ley especial”*.

El proyecto incorporaba su compromiso con el desarrollo sustentable y la obligación de recomponer que exige nuestra Constitución (art.41 C.N.)<sup>37</sup>, preveía nuevas formas de reparar el daño (teniendo en mira no ya un sujeto individual, víctima o damnificado que reclama una indemnización, sino una comunidad, a través de sus legitimados) que exige recomposición, reparación, restauración del daño social ocasionado, cubriendo las necesidades de las generaciones presentes y futuras<sup>38</sup>.

Introducía una importante innovación en materia de reparación, admitiendo la misma “mediante otros bienes que satisfagan intereses de incidencia colectiva equivalentes a los afectados”. Es decir, primero se apuntaba a la reposición de los bienes afectados, y en caso de imposibilidad se preveía la reparación por medio de otros bienes reemplazantes de los afectados (de algún modo), o con una función social similar o equivalente (estos bienes pueden consistir en sumas de dinero o tareas de restauración, recuperación, recomposición,

<sup>37</sup> VERNETTI, Ana María; *La Obligación de Recomponer: extensión de su contenido. Legitimación pasiva*, Doctrina Judicial 1998-3, Bs. As., 1998, págs. 939 a 945.

<sup>38</sup> VERNETTI, Ana María; *Daño Ecoambiental*, Tesis doctoral, UBA, actualización 1999; *La Obligación de Recomponer en el Proyecto de Código Civil de 1998*, Doctrina Judicial, Bs. As., DJ 2000-1; y *Desarrollo Sustentable: aproximaciones conceptuales en su recepción normativa*, Revista Doctrina Judicial 2001-2, Ed. La Ley, Bs. As., pág. 949.

implementación de nuevas fuentes generadoras de servicios con impacto social, etc.).

A su vez el Proyecto de Reforma al Código Civil unificado con el Código de Comercio del año 2012, en su primera versión original, establecía en el art. 14 el reconocimiento de los siguientes derechos:

“a) derechos individuales;

b) derechos individuales, que pueden ser ejercidos mediante una acción colectiva, si existe una pluralidad de afectados individuales, con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados por una causa común;

c) derechos de incidencia colectiva, que son indivisibles y de uso común. El afectado, el Defensor del Pueblo, las asociaciones registradas y otros sujetos que dispongan leyes especiales, tienen legitimación para el ejercicio de derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general.

La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar gravemente al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Este texto fue modificado por el Poder Ejecutivo, quedando actualmente redactado de la siguiente manera: “En este código se reconocen: a. derechos individuales, y b. derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general” art.14 ley Nro. 26.994/2014

Resulta relevante la clasificación de los derechos reconocidos por el Nuevo Código Civil a los fines de su posterior regulación en cuanto al ejercicio de ellos. En efecto, el art. 240 establece: *“El ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar gravemente el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”*.

Además, el art. 1737, le otorga –al daño de incidencia colectiva- la categoría de daño resarcible. En este sentido expresa: *“Hay daño, cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el*

*ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva”.*

Pero a pesar de darle esta categoría, la comisión revisora designada por el Poder Ejecutivo eliminó la Sección Quinta (correspondiente a los daños a los derechos de incidencia colectiva de la versión original) donde se contemplaba la forma de reparar esos daños<sup>39</sup>. Sin perjuicio de considerar desacertada la eliminación de

<sup>39</sup> Los artículos eliminados disponían lo siguiente: Art. 1745: **Daño a los derechos de incidencia colectiva**. Cuando existe lesión a un derecho de incidencia colectiva y la pretensión recae sobre el aspecto colectivo, corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior del hecho generador. Si ello es total o parcialmente imposible, o resulta insuficiente, procede una indemnización. Si ella se fija en dinero, tiene el destino que le asigna el juez por resolución fundada. Están legitimados para accionar: a) El afectado individual o agrupado que demuestre un interés relevante; b) El defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, según corresponda; c) Las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional; d) El Estado Nacional, los estados provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Estados Municipales; e) el Ministerio público fiscal y de la Defensa. Art. 1746: **Daño a derechos individuales homogéneos**. Hay daños a derechos individuales homogéneos cuando media una pluralidad de damnificados individuales con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados en forma indirecta por la lesión a un derecho colectivo o provenientes de una causa común, fáctica o jurídica. Pueden demandar la reparación de esta clase de daños: a) el afectado individual o agrupado que demuestre un interés propio; b) el Defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda; c) las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional. Art. 1747: **Presupuestos de admisibilidad**. Para el reconocimiento de la legitimación en los procesos en los que se reclama el resarcimiento de daños a derechos de incidencia colectiva o individuales homogéneos, se debe exigir que el legitimado cuente con aptitudes suficientes para garantizar una adecuada defensa de los intereses colectivos. Entre otros requisitos, el juez debe tener en cuenta: a) la experiencia, antecedentes y solvencia económica del legitimado para la protección de este tipo de intereses; b) la coincidencia entre los intereses de los miembros del grupo, categoría o clase, y el objeto de la demanda. Para la admisibilidad de los procesos en los que se reclama la reparación de daños a derechos individuales homogéneos es requisito necesario que el enjuiciamiento concentrado del conflicto constituya una vía más eficiente y funcional que el trámite individual, para lo cual el juez debe tener en consideración aspectos tales como el predominio de las cuestiones comunes sobre las particulares o la imposibilidad o grave dificultad de constituir un litisconsorcio entre los afectados. Art. 1748: **Alcances de la sentencia. Cosa juzgada**. En los procesos



estas disposiciones, estimamos que aún sin norma expresa debe ser reparado el daño, no sólo por lo dispuesto por el art. 1737, sino también por la aplicación de la jurisprudencia imperante en la temática.

También la Ley 25.675 conceptualiza, en su art. 27, al daño ambiental como “...*toda alteración relevante que modifique negativamente al ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos*”. Dicho concepto se refiere al daño ambiental en su clase más pura o apropiada, reconociendo el derecho al ambiente por parte de la comunidad toda, más allá del interés individual de cada sujeto. Se trata del daño ambiental de incidencia colectiva, en el que importa el perjuicio a la naturaleza, más allá de los particulares.

Es evidente que -cuando de derechos de incidencia colectiva se trata- resulta relevante el ejercicio de la **prevención**, a cargo de todos los actores involucrados en los mismos.

El Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina aprobado por ley 26.994/2014, señala dentro de las funciones de la responsabilidad civil la función preventiva (arts.1710 al 1713) y la función resarcitoria (arts.1716 al 1736), estas importantes disposiciones serán analizadas en los posteriores capítulos.

El aspecto preventivo del daño ambiental se observa especialmente también en la Ley 25.675, que establece expresamente el principio de prevención en su art. 4: “*La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: (...) Principio de prevención: 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. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o 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 de medio*

colectivos referidos a derechos individuales homogéneos, la sentencia hace cosa juzgada y tiene efecto erga omnes, excepto que la acción sea rechazada. Este efecto no alcanza a las acciones individuales fundadas en la misma causa. Si la pretensión colectiva es acogida, los damnificados pueden solicitar la liquidación y la ejecución de la sentencia a título personal ante el juez de su domicilio. La sentencia que rechaza la acción colectiva no impide la posibilidad de promover o continuar las acciones individuales por los perjuicios ocasionados a cada damnificado.

*ambiente...”*. Asimismo, los arts. 11 a 13 de la citada normativa se relacionan con el aspecto preventivo, pues se ocupan del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, instaurándolo como requisito necesario para la ejecución de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de las personas de manera significativa.

Más allá de lo estrictamente jurídico, la sociedad propenderá a cuidar el medio ambiente y a prevenir daños sobre éste si está debidamente informada y educada.

El aspecto sociológico del Derecho, en esta materia, es esencial. Somos conscientes que con la sola existencia de la norma jurídica no alcanza, siendo necesario entonces encarar un proceso a mediano y largo plazo para que la sociedad cambie su visión y posibilite la eficacia del principio de prevención ambiental<sup>40</sup>.

Por otra parte, la **Obligación de Reconponer**<sup>41</sup> (cuando se lesionan derechos de incidencia colectiva) es fundamental, el requerimiento de volver las cosas al estado anterior es básico en este tipo de derechos, pero como sabemos no siempre es fácticamente posible, es por ello que se generan desde el ordenamiento jurídico mecanismos alternativos de recomposición que detallaremos en otro capítulo.

En los capítulos sucesivos se desarrollará la interrelación del ambiente y la salud a la luz de los principios bioéticos, pues por las cuestiones involucradas constituye la estructura medular de la cual se desprenden todas las herramientas jurídico-institucionales que hacen a su protección.

<sup>40</sup> PELLE, Walter David; y VERNETTI, Ana María; *Daño ambiental colectivo en la ley 25.675*”, Doctrina Judicial, 2004-3, Buenos Aires, 2004, pág. 1205.

<sup>41</sup> Véase las siguientes publicaciones: VERNETTI, Ana María; *Daño ambiental: La obligación de recomponer*, Doctrina Judicial del día 2 de diciembre de 1998, DJ 1998-3 págs. 939 a 945; *La obligación de recomponer en la legislación ambiental española*, Doctrina Judicial 2000- 3, Bs. As. págs. 229 a 232; *Daño Ambiental: La obligación de recomponer en el Proyecto de Código Civil de 1998*, Doctrina Judicial, 2000-1, Bs. As., 2000, págs. 1271 a 1274.

## **Capítulo II**

# **AMBIENTE Y BIOÉTICA**



## **I. El nacimiento de la bioética.**

Al tener como eje central el respeto por la persona, al intentar constantemente poner un límite moral al desarrollo de posturas científicas y/o económicas violatorias de las cualidades esenciales del ser humano, al plantear la necesidad de tomar decisiones responsables y solidarias no sólo ante la humanidad actual sino también ante las generaciones futuras, sin dudas el enfoque bioético aporta valiosos elementos en las problemáticas ambientales y aquellas asociadas con la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, el tema ambiental es pluridisciplinar, ya que incumbe a biólogos, químicos, urbanistas, juristas, economistas, médicos, arquitectos, ingenieros, etc., y la bioética puede aportar una mirada integradora en el análisis de los problemas involucrados, ya que cuenta con experiencia en tal sentido, pues es esencialmente una disciplina que incumbe a numerosos campos del conocimiento.

En las cuestiones vinculadas a la salud ambiental, como en muchas otras, el aporte bioético será enriquecedor para la ciencia del Derecho cuando sea utilizado para el debate y la creación de normas de carácter coercitivo, como son las jurídicas.

La bioética nació como una reacción moral ante los avances tecnocientíficos en el área médica, Potter la define “como el estudio sistemático de la conducta humana en el área de las ciencias humanas

y de la atención sanitaria, en cuanto se examina esta conducta a la luz de los valores y principios morales<sup>42</sup>.

Otro especialista español F. Abel la define “como el estudio interdisciplinar de los problemas suscitados por el progreso biológico y médico, tanto a nivel micro-social como al nivel de la sociedad global, y sus repercusiones sobre la sociedad y su sistema de valores, hoy y mañana”.<sup>43</sup> En efecto, sus primeros desarrollos se relacionaron con la necesidad del consentimiento informado para las investigaciones y prácticas médicas sobre seres humanos, las técnicas de fertilización humana asistida, la manipulación genética, el Proyecto Genoma Humano, el encarnizamiento terapéutico y la muerte digna, etc. Sin embargo su precursor, Potter, ya se había preocupado en la década del ’70 de la problemática ambiental, aplicando interesantes conceptos bioéticos a la relación entre el hombre y la naturaleza. La bioética estudia los problemas morales relacionados con la vida, es la vida en general la que debe ser considerada en sus aspectos éticos por la reflexión bioética, lo cual incluye los temas ambientales, sociales y económicos.<sup>44</sup> Su misma raíz etimológica (en griego, bios: vida, ethos: ética), interpretó en su máxima extensión su definición<sup>45</sup>, referida a las “ciencias de la vida y el cuidado de la salud”, lo cual obviamente incluye numerosos temas que exceden el área médica, muchos de ellos dilemáticos.

Volviendo hacia la amplitud que Potter imprimió al significado de “Bioética”, comenzaron a desarrollarse más a menudo trabajos bioéticos más allá del estricto campo médico.

Ahora bien, ¿ha adaptado totalmente la bioética sus contenidos fundantes a su nueva realidad?

<sup>42</sup> GAFO, Javier, “10 palabras clave en Bioética”, Editora Verbo Divino, Navarra, España, 1994, pág.11

<sup>43</sup> GAFO, Javier, ob. cit, pág.11

<sup>44</sup> GAFO, Javier, ob. cit, pág. 339

<sup>45</sup> “Bioética: estudio sistemático de la conducta humana en el área de las ciencias de la vida y el cuidado de la salud, en cuanto que dicha conducta es examinada a la luz de los valores y de los principios morales”. REICH, W., *Introduction Encyclopedia of Bioethics*, I, New York, 1978.

## II. Los principios clásicos de la bioética

Aunque se trata de una disciplina relativamente nueva, desde los orígenes de la bioética fueron elaborados tres principios fundamentales que ya pueden considerarse “clásicos”, mediante los cuales pudieron analizarse las diferentes cuestiones que entraron a su campo.

En efecto, los principios de “justicia”, “autonomía” y “beneficencia-no maleficencia” -muchas veces encontrados entre sí o con tensiones individuales internas- resultaron disparadores útiles al momento de realizar un análisis crítico de las situaciones que requirieron de la mirada bioética.

El principio de autonomía “se basa en la convicción de que el ser humano debe ser libre de todo control exterior y ser respetado en sus decisiones vitales básicas”<sup>46</sup>

Dentro de la “autonomía” pueden distinguirse dos componentes: “uno en la racionalidad o entendimiento (capacidad de evaluar claramente las situaciones y escoger los medios adecuados para adaptarse a ellos), y otro es la libertad o no control (derecho y facultad de hacer lo que se decide hacer, o por lo menos actuar sin coerción o restricción)”<sup>47</sup>.

La “beneficencia-no maleficencia” tiene connotaciones morales evidentes, implicando por una parte filantropía, hacer el bien al sujeto, a la humanidad y a las futuras generaciones<sup>48</sup>, en este sentido la responsabilidad social individual, del Estado y de las organizaciones<sup>49</sup> obedece a el principio de beneficencia; y por otro lado no dañar, no causar dolor, no incapacitar física o mentalmente<sup>50</sup>, no regresar de

<sup>46</sup> GAFO, Javier, ob. cit, pág. 29

<sup>47</sup> MAINETTI, José Alberto; *Bioética Sistemática*, Ed. Quirón, La Plata, 1991, pág. 45.

<sup>48</sup> GAFO, Javier, ob. cit, pág. 18

<sup>49</sup> Ver KLISBERG, Bernardo, “*Ética para empresarios*” Editorial: ediciones ética y economía, 2013, Buenos Aires.

MINICELLI, Alessandra, “*La Eficacia como meta*” en Revista FONRES, Responsabilidad Social Empresaria, Edición Nro.18, Julio de 2013, Buenos Aires, pag.45.

<sup>50</sup> GAFO, Javier, ob. cit, pág. 20

los estándares ambientales adquiridos,<sup>51</sup> etc. obedecen al principio de no maleficencia .

La “justicia”, más allá de las implicancias individuales que tiene, es un principio ético de orden social. Se la ha caracterizado desde la antigüedad como virtud no sólo desde la filosofía sino también desde la ciencia del derecho. Puede tratarse de una justicia conmutativa (que se ocupa de las relaciones entre los individuos) o distributiva (centrada en las relaciones entre el Estado y sus habitantes. Cobran fuerza desde la justicia las ideas de igualdad (ante iguales situaciones), distribución de premios o castigos según el mérito, etc.

En este “modelo de los principios”, por ejemplo, si el tema analizado es la problemática de la “ligadura de trompas” a una mujer para evitar futuros embarazos, las posturas pueden surgir desde la reflexión sobre los tres principios enunciados. La “autonomía” nos hace pensar en la necesidad de consentimiento suficientemente informado a la mujer sobre los efectos de la ligadura y los riesgos de la misma, así como en el grado de libertad de la persona de acuerdo a sus circunstancias económicas, laborales, sociales, culturales, en el “paternalismo” médico, etc. La “beneficencia-no maleficencia” nos lleva al corriente carácter irreversible de la ligadura ante un cambio de circunstancias de la mujer, lo antinatural de la operación, la idea de lesión corporal, etc. Por último, desde la “justicia” llegamos a la posible utilización en masa de la ligadura de trompas como herramienta de política de discriminación, los costos económicos de la intervención y la desigualdad que de ellos se infiere, la asignación de recursos, la tipificación jurídica de la conducta, etc.

También podemos observar un conflicto de los principios en el caso de la negativa de los Testigos de Jehová a recibir una trasfusión de sangre, aquí se observa por un lado el respeto de la autonomía en la expresión de su voluntad , y por otro lado el profesional médico en

<sup>51</sup>“No retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección” en: Franza, Jorge, “*Principio de no regresión en el derecho ambiental*” en: “Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales” Nro.6, 28/11/2012, IJ-LXVI-422, [www.ijeditores.com](http://www.ijeditores.com)



su obligación de hacer el bien y evitar el mal (principio de beneficencia).

Como se puede advertir, aunque no se agota el análisis bioético en los principios antedichos, son de verdadera utilidad para el mismo, pues ellos motivan cuestionamientos que posibilitan la reflexión y la crítica interdisciplinaria de la bioética, permitiendo incluso distintas vertientes de pensamiento, siempre enriquecedoras.

### **III. Adaptabilidad de los principios bioéticos a las necesidades sociales y su vinculación con los principios del derecho ambiental.**

El modelo bioético de los principios nació desde una propuesta de Beauchamp-Childress para resolver conflictos y dilemas morales de la experiencia clínica, desde la obra “Principles of Biomedical Ethics”, editada en el año 1979. Ello no es extraño, ya que -como expresamos anteriormente- la bioética nació como una ética médica, a modo de reacción ante las posibilidades que la tecnología introducía en la ciencia, a veces atentatorias de las cualidades esenciales de la persona.

Precisamente por ello, al presentar los diferentes principios hemos ejemplificado la operatividad de los mismos mediante ejemplos relacionados al campo médico.

Pero en la actualidad la bioética consta de un campo de acción más vasto que la ética médica, incluyendo por ejemplo la temática ambiental. A pesar de ello, a la hora de hacerse mención a aquellos principios bioéticos aludidos (en la bibliografía específica, o en Congresos u otros eventos), generalmente se los sigue enunciando y explicando del modo tradicional, que no se adapta a las nuevas problemáticas, sino que funcionan plenamente en los conflictos clásicos o primeros que la bioética incorporó como propios.

Consideramos útil reformular entonces tales principios para que también iluminen las posibles soluciones a los nuevos dilemas que afronta la bioética. Además, convencidos de que ésta no alcanzará resultados positivos (desde el punto de vista práctico) si no se transporta al ámbito jurídico (conformando el Bioderecho, que consta de normas obligatorias para la sociedad), la reformulación mencionada puede realizar interesantes aportes en el campo del Derecho.

Sólo a título ejemplificativo de esta relación entre principios bioéticos, medio ambiente y ciencia jurídica, pensemos en el derecho a la información y los mecanismos de participación de la sociedad en los temas referidos al medio ambiente (que requieren necesariamente de regulación jurídica), vinculados con una concepción “actualizada” del principio bioético de autonomía (no sólo a nivel individual sino también social), tanto en la elaboración de proyectos preventivos como en la resolución de conflictos.

Los dilemas éticos en las cuestiones ambientales son subrayados en las esferas más destacadas de la doctrina jurídica de nuestro país.

En tal sentido, y a título ejemplificativo, puede leerse a Lorenzetti: “Los bienes ambientales no son un mero supuesto de hecho pasivo de la norma, sino un sistema complejo y enramado que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios (...) El debate relativo a la protección y conservación de esos bienes debe darse a la luz del paradigma ambiental que se orienta hacia la armonización del sistema legal con el ecológico. En este ámbito de estudio, debemos reconocer nuevos desafíos relativos a la escasez de recursos, la acción colectiva, la causalidad en materia ambiental, el papel de las instituciones económicas y los dilemas morales que interactúan de un modo que condicionan nuestro modo de ver los problemas actuales sobre la cuestión ambiental (...)”<sup>52</sup>

Por ello es fundamental incorporar un cambio en nuestras actitudes vitales y sociales, para ello deben formularse nuevos juicios morales que involucren las generaciones futuras, a saber: a. “actúa de tal forma que los efectos de tu accionar sean compatibles con la permanencia de la vida humana sobre el planeta”, b. “actúa de modo tal que los efectos de tu acción no sean destructivos de la posibilidad futura de la vida humana”, c. “no comprometas las condiciones para la continuación de la humanidad sobre la tierra”.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis; *Presentación del Dossier Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, Bs. As., 2011, pág. 13.

<sup>53</sup> GAFO, Javier, ob. cit, págs. 364/5

Este punto de vista no descarta la aplicación de los **principios de derecho ambiental**<sup>54</sup> vigentes previstos en la ley general del ambiente nro.25.675 en su art.4:” La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

**Principio de congruencia:** 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 fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

**Principio de prevención:** 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.

**Principio precautorio:** Cuando haya peligro de daño grave o 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.

**Principio de equidad intergeneracional:** Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

**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 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.

**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

<sup>54</sup> BELLORIO CLABOT, Dino, “Tratado de Derecho Ambiental” Tomo III, Ad Hoc, buenos Aires 2014, p.315 a 328

el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

**Principio de sustentabilidad:** 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.

**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.

Estos principios son el resultado de numerosas convenciones internacionales en la temática, por ejemplo las Convenciones de Estocolmo, Río, Johannesburgo, etc.

Otro principio que se ha incorporado en los últimos años es el de “**no regresión**”<sup>55</sup>:

“Para impedir todo retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben en el interés común de la humanidad reconocer el principio de no regresión. Para hacerlo los estados deben tomar medidas necesarias para garantizar que ninguna ley o medida administrativa pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente que existe hasta el momento”.<sup>56</sup>

Nosotros entendemos que los principios de derecho ambiental se complementan con los principios de la bioética, ya que muchos de ellos, como el principio de sustentabilidad, de responsabilidad, de prevención, de equidad intergeneracional, están comprendidos en los principios bioéticos y en muchas ocasiones nos enfrentamos a conflictos que sólo pueden resolverse a la luz de la ética.

<sup>55</sup> BELLORIO CLABOT, Dino, “Tratado de Derecho Ambiental”, Tomo III, Ad Hoc, Buenos Aires, 2014, p.328

<sup>56</sup> PRIEUR, Michel, “El Principio de la “no regresión” en el Derecho Ambiental”, Conferencia en las Jornadas Internacionales de Medio Ambiente, Salta 2013.

En los próximos capítulos analizaremos separadamente cada uno de los principios bioéticos con la intención de adaptarlos a las problemáticas ambientales. De todos modos, la separación aludida se realizará sólo para facilitar la exposición, sin importar disociación de los tres principios, estrechamente vinculados entre sí en los análisis concretos de casos.



## Capítulo III

# EL PRINCIPIO BIOÉTICO DE AUTONOMÍA Y EL AMBIENTE





## **I. Introducción. Adaptación del principio a las cuestiones ambientales.**

La bioética construyó su principio de autonomía girando en torno de la relación médico-paciente, cristalizando sus conclusiones mayormente en las reglas del denominado “consentimiento informado”, en el marco de los derechos del paciente.

El principio de autonomía se ha limitado entonces a la ética médica, pero es posible trasladarlo a la solución de los problemas relacionados con el medio ambiente, adecuándolos a ellos.

Tal adaptación se fundamenta en que ya no se trata de la toma de decisión de una persona para una práctica sobre sí, ni de la información que previamente debe brindársele para ello; sino en el acceso a la información ambiental por parte de toda la sociedad, y de la participación de ésta en las tomas de decisiones referidas al medio ambiente.

Reconocemos que tal dimensión escapa de la idea original y tradicional del principio bioético de autonomía, pero consideramos útil y enriquecedor el reacondicionamiento de dicho principio a la temática ambiental, sin traicionar sus pilares básicos y sus ideas rectoras: información y participación. Dichas ideas son comunes al principio tradicional de autonomía y al propuesto para realizar su aporte a las cuestiones referidas al medio ambiente.

Para que las personas puedan efectivizar su derecho al medio ambiente adecuado, deben estar debidamente informadas acerca de los cambios que acarrearán riesgos de modificarlo. Sólo poseyendo la información necesaria deben poder defender su derecho; y la

participación en el proceso de decisión es una de las mejores garantías del derecho al medio ambiente.

## **II. La educación, la información y la participación como requisitos para el ejercicio de la autonomía bioética y la defensa y protección de los derechos reconocidos en el art.14 del Nuevo Código Civil y Comercial**

Sin lugar a dudas estos aspectos van interrelacionados en el ejercicio y defensa de los derechos de incidencia colectiva reconocidos por el art.14 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Es importante rescatar al menos conceptualmente la diferencia que existe entre “derecho de acceso a la información”, “información pública” y “derecho a la información”, el primero consiste en la posibilidad que cuenta toda persona de acceder a la información que posee el Estado, el segundo surge del principio de publicidad de los actos públicos, la obligación del Estado de difundir y publicar sus decisiones y el último consiste en la difusión de la información que los organismos involucrados deben brindar a los ciudadanos.<sup>57</sup>

“La participación se configura como un término poliédrico ya que abarca elementos de distinto carácter, desde el derecho del ciudadano a la información y a contribuir al proceso de adopción de decisiones relevantes para el medio, hasta la educación y sensibilización del ciudadano, aspecto este último en el que se enfatiza el deber o la responsabilidad que tiene el individuo de contribuir a preservar el ambiente”<sup>58</sup>.

De este modo, la información es determinante tanto para hacer valer los derechos de las personas ante una agresión al medio

<sup>57</sup> F.A.R.N (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) “Acceso a la información y participación pública en materia ambiental”, Ediciones FARN, 2005 p.12-13

<sup>58</sup> NAVARRO BATISTA, N.; *Sociedad Civil y medio ambiente en Europa*, Ed. Colex, Madrid, 2001, pág. 16; citado por DE LOS SANTOS GÓMEZ, Gladys; en *Ecos post-Rio+20: Necesidad de profundizar en la información, participación y acceso a la justicia*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Dir. BELLORIO CLABOT, Dino; IJ Editores, Buenos Aires, 2013, IJ-LXVI-852, 21-02-2013.-

ambiente, como para incorporarse al proceso de toma de decisiones en una cuestión con probables consecuencias nocivas para dicho medio.

Numerosos instrumentos internacionales contienen preceptos referidos al acceso a la información y a la participación de la comunidad en materia medio ambiental; como lo destacan los Principios 10, 20, 21 y 22 de la Declaración de Río; la Agenda 21; la Convención de París del año 1994 para luchar contra la desertificación en los países que padecen la sequía; la Directiva 90/313/CEE del Consejo de la Comunidad Económica Europea; la Recomendación 101 del Plan de Acción para el Medio Humano adoptado por la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano del año 1972; y las declaraciones de las Cumbres posteriores como la Cumbre de Johannesburgo (2002), que tratan sobre el acceso a la información ambiental, la mejora de la información existente, y la elaboración de indicadores del desarrollo sostenible. Y a su vez la Cumbre de Río+20 (2012), en su documento Declaración de Río: “El futuro que queremos”: reafirmó que la participación amplia del público, el acceso a la información y los procesos administrativos y judiciales son esenciales en la adopción del desarrollo sostenible; destaca la participación activa de los grupos principales como los miembros de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades científica y tecnológica, los pueblos indígenas, las mujeres, los agricultores, los jóvenes, los trabajadores y los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados en el proceso de toma de decisiones.<sup>59</sup>

Asimismo, para organizar un servicio internacional de consultas en materia de fuentes de información sobre el medio ambiente, y respecto de las decisiones subsiguientes del Consejo de Administración del Programa de la ONU para el Medio Ambiente, se creó un sistema de información internacional denominado

<sup>59</sup> DE LOS SANTOS GÓMEZ, Gladys; en: *Ecos post-Río+20: Necesidad de profundizar en la información, participación y acceso a la justicia*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Dir. BELLORIO CLABOT, Dino; IJ Editores, Buenos Aires, 2013, IJ-LXVI-852, 21-02-2013.-

INFOTERRA. El mismo se estructuró durante los años 1973 y 1976, comenzando a operar en 1977, existiendo en 1991 más de 130 centros nacionales de información (en 1986 se procesaron 12.700 consultas a nivel mundial)<sup>60</sup>. El Consejo de Europa posee un Centro de documentación e información sobre el medio ambiente y la naturaleza, creado hace más de tres décadas.

En nuestro país la Constitución Nacional en el art. 41 establece “que las autoridades proveerán (...) a la información y educación ambiental”, y el art. 42 dice: “los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno”. Asimismo, el art. 43 regula el habeas data, estableciendo que “toda persona puede interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proveer informes (...)”<sup>61</sup>.

Por su parte, la ley 25.831/2003 (Régimen de Libre acceso a la Información Pública Ambiental)<sup>62</sup>, define a la información ambiental del siguiente modo: “Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable.

En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como

<sup>60</sup> Mayores datos pueden recabarse en “*La información para el medio ambiente. Presente y futuro*”, Ministerio de Obras Públicas y Transporte de España, Madrid, 1991, págs. 35 a 44.

<sup>61</sup> Se recomienda la lectura de la reflexión que plantea PIGRETTI, Eduardo; *¿puede haber datos personales ambientales con derecho a la intimidad ambiental?*, Ver :Amplitud del Derecho Ambiental. La tutela de los datos personales y del ambiente ¿Hay datos personales ambientales?, en: Pigretti, Eduardo A. “Derecho Ambiental Profundizado”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2003, págs. 18/19.

<sup>62</sup> BELLORIO CLABOT, Dino; *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2004, Tº II, págs. 836 a 838.

las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente” (art.2).

La Ley garantiza para toda persona física o jurídica el acceso libre y gratuito a la información ambiental (salvo aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada, art. 3 de la ley 25.831) de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada jurisdicción (art. 5), y obliga a las autoridades competentes de los organismos públicos y a los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos a facilitar la información ambiental requerida (art. 4) dentro de un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la solicitud (art. 8) <sup>63</sup>.

También la ley general del ambiente 25.675 recepta lo atinente a la información<sup>64</sup>, educación y participación, en los arts. 8, y 16 a 21, que detallaremos más adelante.

En el ámbito provincial, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires consagra específicamente este derecho en su artículo 28, al establecer que “la provincia garantiza el derecho a solicitar y a recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”. Asimismo, la provincia cuenta con la normativa de la Ley 11.723, en cuyos artículos 16 y 17 <sup>65</sup> se regula el acceso a las evaluaciones de impacto ambiental,

<sup>63</sup> Véase FALBO, Aníbal; *La Información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*; del mismo autor *El deber municipal de suministrar información ambiental*; TERZI, Silvana, IRIBARREN, Federico; *El acceso a la información pública ambiental*; todos en *Summa Ambiental*, CAFFERATTA, Néstor (dir.), Abeledo Perrot, Buenos Aires 2011, págs. 503, 532 y 539.

<sup>64</sup> BELLORIO CLABOT, Dino; ob. cit., Tº II, pág. 831.

<sup>65</sup> Art. 16. Ley 11.723 (PBA): “Los habitantes de la Provincia de Buenos Aires podrán solicitar las evaluaciones de impacto ambiental presentadas por las personas obligadas en el artículo 11º. La autoridad ambiental deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto a las que otorgue dicho carácter”.

Art. 17. Ley 11.723 (PBA): “La autoridad ambiental provincial o municipal según correspondiere arbitrará los medios para la publicación del listado de las evaluaciones de impacto ambiental presentadas para su aprobación, así como el contenido de las

mientras los arts. 26 a 28 se refieren al acceso a la información pública ambiental en general, previéndose la instrumentación del Sistema Provincial de Información Ambiental<sup>66</sup>.

A su vez, receptan el derecho a la información en forma expresa las provincias de Formosa, Misiones, Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy, Chubut y Tierra del Fuego, pudiéndose citar las siguientes leyes especiales: ley 3.764, de la Pcia. de Chubut sobre libre acceso a las fuentes de información y la publicidad de los actos de gobierno; ley 12.475, de la Pcia. de Buenos Aires sobre acceso a los documentos administrativos; ley 8.803, de la Pcia. de Córdoba sobre Acceso al conocimiento de los actos del Estado; ley 6.715, de la Pcia. de Santiago del Estero, sobre Derecho a la Información, ley 653 de la Pcia. de Tierra del Fuego sobre acceso a la información pública; y ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>67</sup>.

El Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina (Ley Nro. 26.994/14) prevé diversas disposiciones sobre el deber de

declaraciones de impacto ambiental del artículo 19<sup>o</sup>”. Recuperado el 26/06/2012 de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-11723.html>.

<sup>66</sup> Art. 26. Ley 11.723 (PBA): “Las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental conforme lo dispuesto en el artículo 20<sup>o</sup> segunda parte. Dicha información sólo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial”.

Art. 27. Ley 11.723 (PBA): “El Poder Ejecutivo Provincial, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente, instrumentará el sistema Provincial de Información Ambiental, coordinando su implementación con los municipios.

Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite”.

Art. 28. Ley 11.723 (PBA): “El Sistema de Información Ambiental se organizará y mantendrá actualizado con datos físicos, económicos, sociales y legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general”. Recuperado el 26 de junio de 2012 de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-11723.html>.

Puede verse BELLORIO CLABOT, Dino; ob. cit., T<sup>o</sup> II, págs. 832/835.

<sup>67</sup> NÁPOLI, A. y VEZZILLA, Juan Martín; *Acceso a la información pública. Una experiencia federal*,” F.A.R.N., Área participación ciudadana, en: [www.farn.org.ar/docs/libros.html](http://www.farn.org.ar/docs/libros.html), 2007.

información. Así, el art. 59 define al consentimiento informado para actos médicos e investigaciones en salud como la declaración de voluntad expresada por el paciente, emitida luego de recibir información clara, precisa y adecuada, respecto a riesgo a la salud, etc.; el art. 1.100 (correspondiente a la información y publicidad dirigida a los consumidores en los contratos de consumo) reza: “el proveedor está obligado a suministrar información al consumidor en forma cierta y detallada, respecto de todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, las condiciones de su comercialización y toda otra circunstancia relevante para el contrato. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con la claridad necesaria que permita su comprensión”. Cabe destacar que el Proyecto, en su versión original previa a la modificación efectuada por el Poder Ejecutivo, disponía en el art. 240 (sobre límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes) que “los sujetos tienen derecho a que se les suministre información necesaria y a participar en la discusión sobre decisiones relevantes conforme con lo dispuesto en la legislación especial”<sup>68</sup>.

En especial referencia al régimen de gestión de recursos hídricos, Eduardo Pigretti, Dino Bellorio Clabot y Luis Cavalli consideran que es esencial “contar con un sistema de información que provea los elementos necesarios para llevar adelante una gestión racional y eficiente del sector hídrico. Debe generarse un sistema de información integrada (con alcance nacional e internacional) fundado en una estructura adecuada de última tecnología que cubra todos los aspectos de cantidad y calidad del agua, incluyendo información relevante relacionada con la planificación, administración, concesión, operación, provisión de servicios, monitoreo y protección, regulación y control del sector hídrico. La integración de la información hídrica con otros sistemas de información de base favorecerá la toma de decisiones de los sectores público y privado y como instrumento de control de gestión”<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> *Proyecto de Código Civil 2012*, Ed. Zavallá, Bs. As., págs. 18, 240, y 846.

<sup>69</sup> PIGRETTI, Eduardo; BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis; *Derecho ambiental de aguas*, Ed. Layouane, Buenos Aires, 2010, pág. 91.

El derecho a la información también fue reconocido y ordenado por la jurisprudencia<sup>70</sup>. A modo ejemplificativo, vemos que en el caso “Mendoza Beatriz S. y otro v. Estado Nacional y otro” (C.S., 20/6/2006), Beatriz S. Mendoza y otros interpusieron demanda contra el Estado Nacional (P.E.N.), contra la provincia de Buenos Aires y contra 44 empresas que desarrollaban su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenta Hídrica Matanza-Riachuelo, a fin de obtener una indemnización por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación ambiental de dicho río. Aquí la C.S. resolvió con voto de Carlos S. Fayt “(...) Requerir a las empresas demandadas para que en el plazo de treinta días informen los siguientes puntos: a. Líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción. b. Si existen sistemas de tratamientos de los residuos; c. Si tienen seguros contratados en los términos del art. 22 ley 25.675; V. Requerir al Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y al COFEMA, para que el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675, presenten un PLAN INTEGRADO, dicho plan deberá contemplar: 1. Un ordenamiento ambiental del territorio (art. 8, 9, 10), 2. El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10), 3. Estudios de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, y si no los tuvieren, los requerirán en forma inmediata, 4. Un programa de educación ambiental (art. 14), 5. Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada (arts. 16, 18). 6. Convocar a una audiencia pública (...)”<sup>71</sup>.

La participación social es necesaria para hacer un correcto planeamiento, determinación y selección de las opciones, ejecución, seguimiento y permanencia de las mismas. Los proyectos no deben decidirse externamente (como generalmente se hace), pues de este modo están destinados al fracaso por carecer de transferencia y

<sup>70</sup> Ver fallos rectores en materia de derecho a la información - participación ciudadana - educación ambiental, en CAFFERATTA, Néstor (Director), *Tratado Jurisprudencial y doctrinario de Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2012, Tº I, págs. 375 a 433; también *Summa Ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, Tº IV.

<sup>71</sup> CAFFERATTA, Néstor A.; *Summa Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, Tº IV, pág. 2566 y 2667.



arraigo. Los municipios, los representantes de los diversos grupos sociales, las organizaciones no gubernamentales, cobran un papel fundamental en el proceso participativo en materia ambiental. Cuando la comunidad puede involucrarse y tomar decisiones en sus propios proyectos los resultados benéficos son más posibles.

Participar significa -en el lenguaje jurídico- “tener o tomar parte en las decisiones”, o si se prefiere, en los asuntos públicos. La participación no es sólo un principio jurídico-constitucional informador de nuestro sistema jurídico -repcionado en el art. 28 de la Constitución Bonaerense, y en los arts. 26 y 65 del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, sino también un derecho fundamental. La participación puede ser política (indirecta -que se ejerce a través de los representantes democráticamente elegidos-, directa -por iniciativa legislativa y referéndum-) o administrativa, que alude a la posibilidad de presencia o intervención en la toma de decisiones de la Administración (en los órganos de ésta -orgánica-, o en el proceso decisorio -funcional-), y que es la que aquí nos interesa. Dos son los elementos que delimitan este concepto: a) el sujeto: administrado o particular; b) la posición desde la que éste actúa: individualmente (como parte de un procedimiento que le atañe, como titular de derechos o intereses propios) o asociado (como miembro de la comunidad, como simplemente afectado por el interés general y portador y valedor del mismo). “Cuando el ciudadano interviene como miembro de la comunidad, es titular al mismo tiempo de un interés individual y colectivo. Por esta razón, la dicotomía -posición propia, interés *uti cives*- no es absoluta. Cuando un ciudadano participa en un procedimiento (en sentido amplio), esgrimiendo su derecho a un ambiente adecuado, es portador al mismo tiempo de una posición jurídica individual (el derecho al ambiente consagrado por el 41 CN, como derecho público y subjetivo) y de una posición jurídica colectiva. Y es que un derecho o interés colectivo tiene a la vez por titular al individuo y a la comunidad”<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> HUTCHINSON, Tomás; *Las Técnicas Jurídicas para la Protección del Ambiente*, cap. IV, Punto III, *La participación de los interesados*, en: BUERES; DONNA; GOZAINI; HUTCHINSON; SABSAY: *Derecho Ambiental*, Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2007, pág. 115.

La participación orgánica se realiza introduciendo en los órganos de la Administración representantes de organizaciones y asociaciones ciudadanas dirigidas hacia la protección del ambiente, soliendo tener así un carácter testimonial en casi todos los casos. En cambio, la participación funcional lo es en el seno de la misma decisión, o en su conformación, mediante: informaciones públicas, denuncias, ejercicios de acciones populares, actuación como coadyuvante de la Administración en los procesos judiciales en los que ésta se halla implicada, peticiones, propuestas, iniciativas y sugerencias. Esta última es la que debe ocupar un rol central en el Derecho Ambiental, de forma que posibilite a los ciudadanos tomar parte en las decisiones de la Administración y de la sociedad en su conjunto sobre el ambiente. Pero el paso previo a una participación ciudadana eficaz radica necesariamente en la información. El acceso a la información ambiental –arts. 16 y 18 de la LGA- por parte de toda la sociedad, y como consecuencia la participación de ésta en la toma de decisiones referidas al medio ambiente, son los pilares de uno de los tres principios de la bioética: la autonomía, vista entonces desde dos enfoques: a) facultad de entendimiento del sujeto; b) libertad en la toma de decisiones. “Para que las personas puedan efectivizar su derecho al medio ambiente adecuado, deben estar debidamente informadas acerca de los cambios que acarrearán riesgos de modificar el medio ambiente. Sólo poseyendo la información necesaria podrán defender su derecho –a título preventivo, o bien a título de reparación- y participar en los mecanismos de toma de decisiones que integren”<sup>73</sup>. Y es el Estado –y no otro- el único responsable de informar -dentro del contexto territorial en el que el ciudadano habita- el comportamiento de los sectores económicos en relación a la evolución de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente; el impacto de los procesos económicos sobre los recursos

<sup>73</sup> PELLE, Walter; *Aspectos bioéticos y biotecnológicos, las reglas provenientes de la bioética en la resolución de los problemas ambientales*, en: MARTÍN, Mariel Cecilia; PELLE, Walter David; VERNETTI, Ana María: *Enfoques ambientales*, Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006, pág. 57. Véase también MARTÍN, Santiago; *El derecho de libre acceso a la información pública*, en: JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (coordinador), *Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 2004, págs. 289 a 308.

y el medio en general; la contribución del patrimonio natural a la economía; así como los incentivos para reducir el impacto negativo, de modo de conciliar el consumo y el desarrollo. Pero para que lo expresado sea posible, la educación ambiental<sup>74</sup> es determinante: sin ella la participación, de existir, sólo será formal, y en consecuencia la democracia se verá debilitada. Es así que la LGA reconoce a la educación en su artículo 8 inc. 4º como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, por ser la base generadora de conciencia en la materia que nos ocupa. De la misma manera califica en el inc. 5º de dicho artículo a la información. En definitiva, la participación ciudadana de los arts. 19 y 21 de la LGA sólo se logrará mediante la conjunción entre información y educación, ejes fundamentales del sistema democrático que el Estado no puede negarse a garantizar (recuérdese que el art. 41 CN establece que “Las autoridades proveerán (...) a la información y educación ambientales”).

La participación ciudadana cumple un rol fundamental en el proceso de elaboración, aprobación y monitoreo de toda planificación urbana y rural de territorio, no sólo porque lo dispone la ley general del ambiente en sus artículos 19 a 21, sino porque garantiza la participación democrática de todos los actores involucrados<sup>75</sup>. El compromiso del desarrollo sostenible no es competencia de una sola entidad, ni tampoco puede lograrse sólo con procedimientos “tecnocráticos” y de alto conocimiento científico. Por el contrario, requiere de la gestión de todos los actores sociales y de la sociedad misma para vincularse a los procesos de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

<sup>74</sup> PRIOTTO, Guillermo (compilador); *Educación ambiental para el desarrollo sustentable, Aportes y Apuntes del 1er. Congreso de Educación Ambiental para el desarrollo sustentable de la Republica Argentina*, ediciones “Marina Vilté”, Miña y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.

<sup>75</sup> Cft. *El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional*, Volumen 2, F.A.R.N y Fundación Cambio Democrático, Buenos Aires, 2011, pág. 39.

renovables y del ambiente<sup>76</sup>. El Anteproyecto de Ley del COFEMA “considera al suelo como un recurso no sólo natural y económico, sino fundamentalmente social y sobre el que es necesario establecer derechos y obligaciones orientados a garantizar el interés general”<sup>77</sup>. Para ello, en su artículo 6 establece como uno de sus principios rectores el principio institucional de “Promoción de la Participación Ciudadana” en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. Al respecto, el artículo 19 de la LGA otorga derecho a toda persona “a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”. En consonancia con ello, el artículo 21 de la LGA establece que: “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, (...) en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”, para garantizar así el cumplimiento o impedir la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

El rol del Estado debe acentuarse en la facilitación del acceso a la información por parte de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales para poder tomar el debido protagonismo en la materia.

Por último, la Educación ambiental ha alcanzado mucha difusión en los últimos tiempos, hoy se complementa con la llamada “pedagogía ambiental”<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> [www.unilibrecali.edu.co](http://www.unilibrecali.edu.co): *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*.

<sup>77</sup> [http://www.cafedelaciudades.com.ar/planes\\_politica\\_91.htm](http://www.cafedelaciudades.com.ar/planes_politica_91.htm): CORTI, Marcelo, *Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Entrevista a Diego Fernández. Un análisis crítico de la legislación argentina*.

<sup>78</sup> SUREDA, J. (1989) sintetiza el concepto de Pedagogía Ambiental desde una doble perspectiva «como una posibilidad de desarrollar una educación sistémica y como el desarrollo pedagógico que aporta las posibilidades tecnológicas de control de variables ambientales intervinientes en el proceso educativo». La educación sistémica se halla involucrada en la pedagogía ambiental con su visión holística de la realidad, lo que a su vez exige un estilo cognoscitivo de síntesis para comprender la generalidad

“La Pedagogía Ambiental complementa la educación ambiental porque aporta una visión de síntesis, de integración de la educación ambiental con todos sus costados interdisciplinarios concibe lo educativo ambiental como objeto de interés histórico, teórico, didáctico, metodológico, planificador, formador, axiológico, es decir, es diferente de los intereses y objetos de estudio de los biólogos, físicos, químicos, demógrafos, economistas... etc. La Pedagogía Ambiental sería una pedagogía que no tendría como fin último el perfeccionamiento humano sino la protección de la Naturaleza para la cual el hombre sería el mediador”<sup>79</sup>.

Los diseños pedagógicos ambientales deben estar orientados a todos los niveles de la enseñanza tradicional<sup>80</sup>, y también a la

y la interacción. Otro autor, CASTILLEJO (1976), define la Pedagogía Ambiental como «la disciplina que estudia las influencias que el ambiente genera sobre la educación con intención de modificarlas», la que se puede complementar con la definición de COLOM (1989), quien afirma que «la pedagogía ambiental podría ser considerada como un tipo específico de pedagogía interesada en estudiar la influencia del ambiente sobre los procesos educativos, por lo que, indudablemente, desembocaría en una tecnología que, controlando y conociendo tales influencias, podría ir modificando e influyendo en los procesos de acuerdo con unos patrones preestablecidos». Todos citados por R. DE MORENO, Elsa Amanda, en: ¿Educación ambiental o pedagogía ambiental?, Universidad Pedagógica Nacional, en: [http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/peda07\\_06arti.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/peda07_06arti.pdf).

<sup>79</sup> R. DE MORENO, Elsa Amanda; op. cit.

<sup>80</sup> KECHICHIAN, Graciela, *Educación ambiental: una propuesta para la acción en la escuela. Para hacer y saber por qué*, Ed. Santillana, Buenos Aires, 1997.

PRIOTTO, Guillermo (compilador), *Educación ambiental para el desarrollo sustentable. Aportes y apuntes del 1er. Congreso de Educación Ambiental para el Desarrollo sustentable de la República Argentina*, Ediciones María Vilte, Otera, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2006.  
DÍAZ ARAUJO, Mercedes; *Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental*, en Summa Ambiental, ob. cit., pág. 466.

ROSELLI, Maximiliano; *Experiencias en Educación*; GARCÍA, Claudia Lilian; *Educación ambiental y sustentabilidad*; CISNEROS, Claudio Ricardo; *La curricular ambiental en Educación*; RUANO, Fernanda; FASANO, Yanina, *Educación en la Escuela: sobre el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, situaciones, problemáticas, e implementación de políticas*; MALGIOLGLIO, José María, *La Facultad de Ciencias Económicas y la inclusión del tema en los planes de estudio*; TAKATS, Andrea María, *Programa de educación ambiental con la comunidad en Gualeguaychú*, CERUTTI, Mariangeles, *Universidad libre del ambiente: educación ambiental desde la gestión municipal*, en: *II Foro Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*, Rosario (Pcia. de Santa Fe), 26 al 29 de mayo de 2013.

implementación de planes o programas educativos de extensión comunitaria para que sea coincidente con esta simbiosis que se establece entre información, educación y participación.

Los “contenidos de los programas de Educación Ambiental, deben abordar un tratamiento interdisciplinario, todas las áreas del conocimiento poseen su dimensión ambiental, partir del contacto directo de la realidad con la propia persona, adaptarse al nivel evolutivo del sujeto, se deben priorizar los contenidos capaces de generar nuevos contenidos”<sup>81</sup>.

En la actualidad han crecido notablemente las carreras de posgrado en materia ambiental, tanto especializaciones como maestrías y doctorados; este fenómeno se observa en todas las universidades nacionales, extranjeras, públicas y privadas; los graduados universitarios de diversas disciplinas muestran notorio interés en profundizar sus estudios a través de las ofertas de posgrado en temas ambientales; ven en esta formación un campo nuevo de exploración y fuente laboral<sup>82</sup>.

El principio bioético de autonomía ha superado la concepción limitada con la que había nacido, yendo mucho más allá de la ética médica contractualista que posaba su visión en la relación “médico-paciente”, para llegar a una concepción social, solidaria y responsable. En esta nueva concepción, el “consentimiento informado” de la sociedad en materia ambiental requiere de la efectivización del derecho a la libre información ambiental (de datos públicos y privados de contenido público), para luego poder participar activamente en todas las instancias (debates, procesos decisorios, monitoreos posteriores) en aquellas cuestiones que hacen a la preservación del medio y al desarrollo sustentable.

Obviamente, el ordenamiento jurídico (interno e internacional) debe brindar los mecanismos reales y accesibles pertinentes para posibilitar el libre acceso a la información ambiental y la participación de los habitantes en esta cuestión. Creemos que los municipios deben generar normas y mecanismos adecuados en tal

<sup>81</sup> BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, ob. cit., Tº II, pág. 785; y véanse en la misma obra los capítulos XXXV, XXXVI y XXXVII.

<sup>82</sup> BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, ob. cit., Tº II, págs. 848 a 862

sentido, pues su carácter zonal y regional posibilita el protagonismo de la comunidad, la cual, viendo sus problemas de cerca, tiene mayor reacción al verse afectada en sus más caros intereses, y pudiendo de este modo romper la “inercia” con la que en algunas ocasiones debemos luchar. Además, así se aseguraría un sistema adecuado a las necesidades locales, y no desnaturalizado y destinado al fracaso por haber sido ideado en base a intereses externos.

Entre algunas herramientas que se pueden utilizar en la gestión local para revalorizar el rol activo de la ciudadanía se destacan, entre otras: -encuestas, -entrevistas, -grupos o talleres participativos, - foros de discusión,- campañas de comunicación masiva, - conferencias abiertas de divulgación;- cursos de capacitación dictado por especialistas, grupos de investigación, audiencias públicas, etc. <sup>83</sup>.

En toda participación debe primar una conducta que obedezca los principios de una ética ambiental tales como: “favorecer la consideración de los intereses de todas las criaturas sensibles, incluidas sucesivas generaciones; rechazo a los ideales de un sociedad materialista en la cual el éxito se calibra por la cantidad de artículos de consumo que uno pueda acumular. En su lugar, juzga el éxito en términos de las capacidades propias y la consecución de una realización y satisfacción reales; promover la frugalidad y evitar el despilfarro; modificar los hábitos alimentarios basados en la carne bovina, porcina y avícola por la irracionalidad que conlleva la alta proporción e utilización de granos y energía para su cría, sus efectos

<sup>83</sup> MUSSETTI, Mónica; *Participación ciudadana y educación ambiental para el desarrollo sustentable a nivel local, Aportes para la gestión ambiental local, Algunas técnicas de participación ciudadanas*, en: <http://www.itescham.com/Syllabus/Doctos/r460.PDF>. Véase además CORIA, Ignacio Daniel; *Estudios de impacto ambiental, desarrollo sostenible participación ciudadana*, RAPALINO, Mariel; *Programa de Responsables y facilitadores ambientales: otras formas de participación ciudadana*, GARCÍA TORRES, Mariana; FANTI, Valeria, *La web 2.0 y su importancia en la educación ambiental y participación ciudadana*; en: *II Foro Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*, Rosario (Santa Fe), 26 al 29 de mayo de 2013.

contaminantes y tala de bosques que se origina para destinar nuevas extensiones de tierra para su explotación”<sup>84</sup>.

En síntesis, no es casual que el Derecho se ocupe de la educación e información ambiental, y de la participación ciudadana en los procesos y tomas de decisiones en cuestiones ambientales.

Es claro –además– que la bioética, desde su principio de autonomía (reservado en sus inicios a la idea del consentimiento informado en la relación “médico-paciente”) puede adaptarse a las exigencias que las cuestiones ambientales plantean en el presente, y de este modo contribuir positivamente a la creación normativa en la materia.

Un cuidado responsable del ambiente necesita de la participación de toda la sociedad, participación que sólo será legítima y útil si está precedida de una persistente y profunda educación ambiental, así como de una información ambiental accesible.

En el capítulo correspondiente a *planificación territorial* retomaremos estas ideas, asociadas a la metodología aplicable para su puesta en práctica como eje de toda política de gestión pública.

<sup>84</sup> FAZIO Horacio; *Economía, ética y ambiente (en un mundo finito)*, Eudeba, Buenos Aires, 2012, pág.142, citando a SINGER, Peter; *Ética práctica*, Cambridge University Press, págs. 356 a 358.



## Capítulo IV

# EL PRINCIPIO BIOÉTICO DE BENEFICENCIA-NO MALEFICENCIA



## I. Introducción. Ética y responsabilidad.

En el comienzo del siglo XXI, no sólo debemos tener en cuenta al ambiente como medio para alcanzar un nivel aceptable de salud y de calidad de vida, sino que la existencia misma de la humanidad depende de lo que hagamos con él. La responsabilidad generacional es clara <sup>85</sup>. Así, las éticas del futuro y de la responsabilidad tienen aquí vigencia, dando por sentado que la ética no se ocupa sólo de la relación entre individuos o grupos de ellos, sino que ha ensanchado su campo de acción a través del tiempo, llegando hoy al ambiente todo.

Con un alto impacto de las éticas de la responsabilidad y solidaridad, el Principio 3 de la Declaración de Río de 1992 estableció que *“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que corresponda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*.

*“La principal responsabilidad de una ética que contemple el futuro es la de entregar a las generaciones venideras un mundo en el que haya una probabilidad*

<sup>85</sup> Si bien se ha debatido el fundamento de las obligaciones morales con las generaciones futuras (Joseph Addison en 1714 escribió *“siempre estamos haciendo algo para la posteridad, pero me gustaría ver a la posteridad hacer algo por nosotros”*; John Trumbull en 1782 se preguntó *“¿qué ha hecho la posteridad por nosotros?”*; ambos citados por KIEFFER, George H.; *Bioética*, Ed. Alhambra Universidad, Madrid, 1983, pág. 384), la cuestión se resuelve reconociendo que junto a las generaciones futuras, conformamos la misma identidad. El hecho de poder originar importantes cambios en la naturaleza (modificaciones, retardos o aceleraciones), y teniendo presente que la naturaleza es el mundo de la humanidad, nos obliga moralmente respecto del futuro.

*razonable de ser capaz de enfrentarse con éxito a los problemas que les hayamos dejado como herencia”*<sup>86</sup>. Las posibilidades de una generación dependen en gran medida de las acciones efectuadas por las generaciones precedentes, en todos los ámbitos, y en lo referido a la naturaleza esto no debe olvidarse si realmente pretendemos asumir el compromiso, más allá del discurso.

Tanto fomentar y realizar el bien, como evitar y recomponer los posibles daños, es indispensable en el tema estudiado. Para sostener un análisis bioético de la cuestión, es indispensable reconocer previamente que “los conceptos éticos crecen con el tiempo para abrazar grupos cada vez más amplios”<sup>87</sup>, yendo desde el individuo hasta la humanidad toda (atravesando distintas dimensiones crecientes, tales como familia, región, nación, raza). Teniendo presente la necesidad del compromiso hacia el futuro, se requiere un salto más, para llegar al ambiente como concepto ético, previo paso por el respeto a todo tipo de vida (no sólo humana)<sup>88</sup>.

El respeto por las sociedades futuras no es tenido en cuenta en fórmulas incompletas y relativas como la del “contaminador pagador” (el que contamina paga, ¿o el que paga contamina?), que impliquen una apropiación privada del medio ambiente, o una “licencia para contaminar”. En efecto, no conocemos exactamente la duración de los recursos no renovables del mundo, pero sabemos que su consumo es despiadado y que a este paso la humanidad sufrirá por su escasez o falta total. Desconocemos cuál es el límite preciso de contaminación que el aire soportará antes de volverse en nuestra contra, o la capacidad de absorción de rayos nocivos que tendrán nuestros cuerpos por el crecimiento del agujero de ozono; pero sabemos que nos encaminamos hacia el límite. Aún confiando en la capacidad de adaptación del organismo humano (difícil debido a que en esta edad tecnológica los tiempos corren demasiado rápido respecto de la posible adaptación biológica genética, que requiere del paso de generaciones para

<sup>86</sup> KOZLOVSKY, Daniel G; citado por KIEFFER, George H.; ob. cit., pág. 381.

<sup>87</sup> KIEFFER, George H.; Bioética, Ed. Alhambra Universidad, Madrid, 1983, pág. 397.

<sup>88</sup> Seguimos la idea de NASH, Roderick; citado por KIEFFER, George H.; op. cit., pág. 398.

perfeccionarse), si las condiciones no varían las generaciones futuras sufrirán las consecuencias de nuestro accionar.

Es oportuno recordar lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: “La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos a vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva”<sup>89</sup>.

La *responsabilidad social*<sup>90</sup> en materia de política sustentable<sup>91</sup> juega un papel preponderante, ésta se refleja tanto a nivel individual como gubernamental, resulta atinada la reflexión de Willy Brandt citado por Dino Bellorio Clabot, “es preciso que se tenga clara conciencia de que los países pobres y ricos están vinculados por un interés común en la supervivencia y que sólo se alcanzarán soluciones viables con un pensamiento inteligente y de carácter mundial, la obligación mutua exige una nueva ética de la supervivencia humana”<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Transcripción parcial del fallo dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en el caso “Chacón c/ Ministerio de Salud y Municipalidad de Santa s/ Amparo”, citado por GUTIÉRREZ, RICARDO, *Bioética y medio ambiente. Los residuos domiciliarios: problemas y posibles soluciones*, Jurisprudencia Argentina nro. 6218, 01/11/00, pág. 35.

<sup>90</sup> AGUIRRE, Guadalupe; WASSER, Gerardine, *Responsabilidad social y sustentabilidad*; GALEANO, Juan José, *Responsabilidad social y sustentabilidad. Experiencias Intersectoriales para la sustentabilidad*, en: *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, mayo de 2013.

<sup>91</sup> SEIJO, Gabriela, *La política: un camino necesario hacia el desarrollo sostenible*; MUSSIO Verónica, *Desarrollo Sostenible en la Administración Pública*; en: *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, mayo de 2013.

<sup>92</sup> BRANDT, Willy, *Por una ética de la supervivencia*, Correo de la UNESCO, 1988, citado por BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ad. Hoc. Buenos Aires, 2004, Tomo II, pág. 416.

Esta idea directriz aplicada a la gestión de las organizaciones<sup>93</sup> se vislumbra en la norma ISO 26000 de Responsabilidad Social Empresarial<sup>94</sup>, ésta establece una serie de principios:

- 1) Rendición de cuentas
- 2) Transparencia
- 3) Comportamiento ético
- 4) Respeto a los intereses de las partes interesadas
- 5) Respeto al principio de legalidad
- 6) Respeto a la normativa internacional de comportamiento
- 7) Respeto a los derechos humanos

Además de los 7 principios de la Responsabilidad Social que deben aplicarse de forma *horizontal* en todos los procesos de la organización, la ISO 26000 nos presenta 7 materias fundamentales que forman 7 ejes *verticales* de actuación:

<sup>93</sup> CARRO PAZ, Roberto, VERNETTI, Ana María, “Responsabilidad ambiental de las Organizaciones: “Las normas ISO 14000 de Gestión ambiental e ISO 26000 de RSE; estrategia de prevención de daños” en : *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, Nro 15, del 18-03-2015 en: <http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=d15e8933ba1a9d7ecce8f015d0a6728a>.

<sup>94</sup> “Wartick & Cochran (1985) definieron la RSE como la integración de principios de responsabilidad social, los procesos de respuestas [sensibilidad] social, y las políticas desarrolladas para dirigirse a los asuntos sociales” en: Wartick, Steven y Cochran, Philip. 1985. The evolution of the corporate Social performance Model. Pennsylvania State Univ. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/258044?sid=21106001303903&tuid=2&cuid=4>

Otro concepto aportado por McWilliams, Baron (2001) marca que “es la motivación por la acción lo que identifica una acción socialmente responsable, como opuesto a privadamente responsable“. Si la motivación es servir a la sociedad, al costo de los beneficios, la acción es socialmente responsable, pero si la motivación es los beneficios del accionista, entonces la acción es privadamente responsable. en: McWilliams, Abigail y Siegel, Donald S .2005. Corporate Social Responsibility: Strategic Implications. University of Illinois at Chicago. Rensselaer Polytechnic Institute Patrick M. Wright Cornell University Number 0506 May 2005 Department of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute.-

“La Responsabilidad Social empresaria. es esencialmente un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio” Unión Europea. Libro Verde 2001.

1. Gobernanza de la organización
2. Derechos humanos
3. Prácticas laborales
4. El medio ambiente
5. Prácticas justas de operación
6. Asuntos de consumidores
7. Participación activa y desarrollo de la comunidad

La norma ISO 26000 introduce la gestión de la sostenibilidad dentro de la Responsabilidad Social de las organizaciones. El impacto en el medio ambiente de las operaciones de una organización pasa a ser un elemento fundamental de la Responsabilidad Social de una organización, y pasa de tener una consideración científico / técnica a tener una consideración de comportamiento ético.

La Responsabilidad Social Empresaria o de las Organizaciones implica no quedarse en un marketing empresarial sino que debe buscar sus fundamentos en la ética.

La empresa ética no solo produce un bien material si no que crea un mejor ámbito de vida que es el objetivo de la comunidad, esa “eudemonia” aristotélica.<sup>95</sup>

## **II. El desarrollo sustentable. Concepto. Evolución desde el Informe del PNUMA de 1987 hasta nuestros días. Su incorporación en el Derecho Interno, en especial en el Nuevo Código Civil y Comercial.**

El derecho no escapa a esta nueva realidad, por lo cual establece normas tendientes a evitar el daño ambiental (o, en su caso, a recomponer lo dañado) y a procurar el desarrollo social sustentable.

<sup>95</sup> Carro Paz, Roberto, “Compromiso ambiental de las organizaciones ¿Responsabilidad social empresaria o filantropía estratégica?” “Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales Nro.13 ,2014 ,WWW.IJeditores.com

El Desarrollo sustentable ha sufrido una notable evolución desde 1987 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20. El informe "Nuestro futuro común" de la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo de 1987 lo conceptualizó del siguiente modo: "el desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras en satisfacer sus propias necesidades"<sup>96</sup>.

Asimismo sostiene que "la prosecución de un desarrollo sustentable, requiere de varios factores: 1. Un sistema político democrático que garantice a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisión, 2. Un sistema económico capaz de producir excedentes y conocimientos técnicos con base constante; 3. Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado ; 4. Un sistema de producción que cumpla con el objetivo de preservar el ambiente; 5. Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; 6. Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; 7. Un sistema administrativo flexible capaz de autocorregirse."

A su vez, el Informe de la Haya sobre Desarrollo Sostenible (noviembre de 1991) calificó al mismo como "un proceso en que la política económica, fiscal, comercial, energética, agrícola, industrial y de otro orden se formulan de manera de lograr un desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y ecológico, implica invertir suficientemente en educación y salud de la población de hoy de manera de no crear una deuda social para las generaciones futuras. Todas las deudas aplazadas hipotecan el carácter sostenible, ya sean deudas económicas, sociales o ecológicas. El desarrollo sostenible es un concepto amplio que abarca todas las facetas de la vida humana"<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Informe *Nuestro futuro Común*, CMMAD, 1987. Véase también: WALSH, Juan R, y otros, *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Ed. La Ley, 1999. NIEVES RICO, María, *Género, Medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, en UNR *Ambiental, comité universitario de política ambiental*, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Rosario, Ed. Juris, 1999, pág. 130.

<sup>97</sup> *Desarrollo Sostenible: Del concepto a la Acción*, Informe de La Haya, marzo de 1992, págs. 6 y 7.



Por su parte, la CEPAL señala que “la sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico entre todas las áreas que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo que la tasa de uso resultante de cada área no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las relaciones de sustitución o complementariedad existente entre ellas. Entre las formas de capital o áreas más importantes cabe destacar el capital humano, el natural, el acervo institucional y el acervo cultural, el capital físico y el financiero”<sup>98</sup>.

“El desarrollo sostenible es un producto de evolución simultáneo que requiere de cuatro dimensiones interrelacionadas: económica, humana, ambiental y tecnológica”<sup>99</sup>, siempre orientado hacia la protección de la persona humana que constituye el centro de la sustentabilidad; “los recursos naturales y el medio ambiente sólo son medios que asociados a una base institucional sólida, democrática y participativa ayudarán a lograr los objetivos del desarrollo”<sup>100</sup>.

La Declaración de Río de 1992, emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), hace referencia al desarrollo sustentable en el principio nro. 3: “El derecho al desarrollo debe ejercerse de tal manera que responda de forma equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”, también aluden a él los principios 1, 2, 4, 5, y 6<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> BERGEL, Salvador Darío, *Desarrollo Sustentable y Medio ambiente*, en Rev. de Derecho Industrial, Depalma, Bs. As., 1994, pág. 315.

<sup>99</sup> CORIA Silvia, *Impacto del deterioro ambiental en el Mercosur y en la Unión Europea*, en *Integración desarrollo sustentable y medio ambiente*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pág. 24.

<sup>100</sup> *El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad, y medio ambiente*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1991, pág. 135.

<sup>101</sup> Declaración de Río, y otros documentos emanados de la CNUMAD, en: *Revista de Derecho Industrial*, Nro.41, sec. Documentos, Ed. Depalma, 1992, págs. 503 a 527. Véase también: REY CARO, Ernesto y otros, *Derecho Internacional Ambiental, Nuevas tendencias*, Ed. Lerner, Córdoba, 1998, págs. 30/60; REY CARO, Ernesto, *Temas de Derecho Internacional ambiental*, Ed. Lerner, Córdoba, 1998; LEMME MACHADO,

La Cumbre de Medio ambiente de N.U. (Rio+10) celebrada en Johannesburgo en el año 2002, alude -en la Declaración de Desarrollo Sostenible- a la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sustentable <sup>102</sup>.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20 afirmó que es necesario incorporar aun más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales, y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones. Y que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes <sup>103</sup>.

Un punto destacable en esta conferencia fue la incorporación expresa del “principio de no regresión” éste tiene sus antecedentes en la Resolución del Parlamento Europeo, (29 de setiembre del 2011) y es incorporado al Informe Río + 20, (junio del 2012) en el parágrafo 20 en estos términos:

Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, Ed. Malheiros Editores, Sao Paulo, Brasil, 2000, págs. 213/ 214.

<sup>102</sup> CAFFERATTA, Néstor, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 138.

<sup>103</sup><http://rio20.net/iniciativas/el-futuro-que-queremos-documento-final-de-la-conferencia-rio20>.

“Para impedir todo retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben en el interés común de la humanidad reconocer el principio de no regresión. Para hacerlo los estados deben tomar medidas necesarias para garantizar que ninguna ley o medida administrativa pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente que existe hasta el momento.”

Tiene su origen en la doctrina de los derechos fundamentales, económicos sociales y culturales. Se vincula con el principio de equidad intergeneracional, sustentabilidad y progresividad.<sup>104</sup>

Recordemos además que la idea directriz de la ley 25.675 es la implementación y ejecución de una política ambiental basada en el “desarrollo sustentable”. Éste se encuentra expresamente contemplado en los siguientes artículos: 1º — La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión *sustentable* y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del *desarrollo sustentable*; y art. 2º — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: (...) b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las *generaciones presentes y futuras*, en forma prioritaria; (...) d) Promover el uso racional y *sustentable* de los recursos naturales; (...) g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo (la cursiva nos pertenece).

El Código Civil y Comercial de la Nación Argentina ley 26.994/12 (B.O 8/10/2014) recepta el desarrollo sustentable en el art. 240 que establece: “El ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar gravemente el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”.

<sup>104</sup> Franza, Jorge A, “Principio de no regresión ambiental”, en :Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, del 28-11-2012, cita IJ-LXVI-422, en [www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63422&print=1](http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63422&print=1)

Este artículo incorpora una articulación entre el principio de desarrollo sustentable recepcionando en las normas antes mencionadas y la norma de fondo del Derecho Civil que constituye el Código.

El art. 240 se relaciona con los arts.14 y 1737 que analizamos en el capítulo 1 al ocuparnos del Derecho de Incidencia Colectiva.

### **III. Aportes del principio de beneficencia**

En este orden de ideas, sabemos que pueden presentarse conflictos relacionados con el medio ambiente, en los cuales determinar qué rumbo muestra el principio de beneficencia no es tarea fácil.

En efecto, uno de los caracteres más interesantes de la bio-ética y del derecho radica en que sus soluciones suelen ser relativas, discutibles, no reparadoras de todos los problemas a resolver. Muchas veces los intereses en conflicto se encuentran tensionados entre sí, pero lo complejo nace cuando dichos intereses son todos dignos de tutela.

En relación al medio ambiente, estos conflictos están potenciados por la repercusión social que acarrear. Para ejemplificar lo expresado, pensemos en una fábrica que contamine con sus desechos arrojados al medio ambiente sin el tratamiento adecuado. Si luego de que sus titulares sean intimados a modificar su funcionamiento (incorporando tecnología que impida tal contaminación) bajo apercibimiento del cierre de la fábrica, aquéllos hicieran caso omiso a la intimación, dicho apercibimiento debería efectivizarse. Ahora bien, supongamos que se trate de una fábrica situada en un pueblo cuya vida económica dependa de ella, y que un gran porcentaje de familias – directa o indirectamente- subsistan gracias a ella. En tal caso, muy posiblemente la autoridad encargada de tomar la decisión del cierre de la fábrica deberá soportar la presión de los futuros desocupados, de sus familias, etc., para que en la escala de valores ellos sean priorizados frente al medio ambiente. Se trata de dos intereses atendibles, que si no se encontraran enfrentados entre sí no causarían problemas para determinar su protección. Sin embargo, en este caso, cualquier decisión que se tome afectará la integridad de al menos uno de tales intereses. ¿Qué es lo bueno en este caso? ¿Qué solución origina más bien y menos mal? ¿Cuál es el bien que hay que tutelar, el del dueño

de la fábrica, el de los obreros, el del pueblo o el del medio ambiente en sí? La autoridad correspondiente (administrativa o judicial) deberá analizar cuidadosamente este tipo de situaciones –muy frecuentes en las cuestiones medio ambientales- para llegar a la solución más prudente y “buena” posible, tal vez conformándose con el mal menor, o generando alguna situación intermedia que permita equilibrar los intereses y servir de base para un perfeccionamiento futuro. El enfoque bioético, desde el principio de beneficencia-no maleficencia, podrá realizar sus aportes, ya que en la bioética es frecuente la tensión entre varios principios (o dentro de uno de ellos), y los comités o consultores bioéticos tienen por consiguiente una valiosa experiencia que puede generar aportes relevantes en la solución de este tipo de conflictos.

El principio bioético de beneficencia-no maleficencia, redimensionado debidamente para las cuestiones ambientales, debe tener presente intereses sociales y colectivos (a veces contrarios entre sí, como vimos), ensanchando su visión y –en cierto sentido- objetivándose. Ya no se trata de una persona, sino de al menos un gran grupo de ellas, y no sólo de las actuales sino de las generaciones futuras, pues el medio ambiente les pertenece por herencia. Esta visión más amplia es receptada –al menos en parte- en el ámbito jurídico al admitir una legitimación activa más flexible y vasta que la tradicional para instar una acción judicial de contenido ambiental (art. 43 CN).

Asimismo, anteriormente nos hemos referido a la categoría de “derechos de incidencia colectiva” cuando tiene por objeto un bien colectivo como lo es el ambiente, o cuando los afectados presentan daños individuales homogéneos que pueden generarse como consecuencias de la lesión al bien colectivo<sup>105</sup>. Sin duda estos avances en la doctrina judicial representan una mayor toma de conciencia de los temas involucrados.

Desde el análisis bioético, el principio de beneficencia-no maleficencia implica no sólo volver las cosas al estado anterior si existió una acción dañosa del ambiente (muchas veces, en esta materia, este tipo de acciones de recomposición son de cumplimiento imposible, o de cumplimiento muy prolongado temporalmente), sino tam-

<sup>105</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2011.

bién –y sobre todo- prevenir los posibles daños (no sólo en lo inmediato, sino también en lo mediato e incluso en lo intergeneracional). Obviamente, el derecho tiene mucho que hacer en esta materia.

#### **IV. Prevención y recomposición**

Los instrumentos jurídicos de prevención y recomposición que analizaremos a continuación constituyen herramientas que acompañan y garantizan una política sustentable.

##### **IV.I. De la prevención. Importancia de la prevención: su recepción en el ámbito normativo, administrativo y jurisprudencial. La “prevención como función de la responsabilidad civil” su regulación en los art.1710 a 1715 del Código Civil.**

Las políticas preventivas son de vital importancia en todo diseño de planificación nacional o sectorial, especialmente vinculado a temas de salud ambiental, pues tanto la protección de los recursos naturales como la situación socio ambiental general deben garantizarse a través de la prevención, y el rol del Estado es preponderante en esta materia.

La doctrina jurídica<sup>106</sup> ha evolucionado notablemente en los últimos años, al igual que la jurisprudencia<sup>107</sup>, priorizando la prevención de los daños con impacto social.

<sup>106</sup> Véase ALTERINI, Atilio, *Contornos Actuales de Responsabilidad Civil*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1991, pág.23; MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, G., *La Responsabilidad Civil en la era Tecnológica*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1989, pág. 209; CEFFERATTA, Néstor A., *El principio de prevención en el Derecho Ambiental*, del mismo autor *Principio precautorio en el derecho argentino y brasileño*; GOLDEMBERG, Isidoro y CAFFERATTA, Néstor, *El principio de precaución*, en: *Summa Ambiental*, T.I Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, Tº I, págs. 268, 302, 404.

<sup>107</sup> Fallos que aluden a la tutela preventiva: *Altamirano E. c. Cerámica San Martín*, LL.1987-D 365, *G.D c. Gob. Nac. C F La Plata*, J.A. 1988 -III 96; *Municipalidad de Rosario v. Provincia de Entre Ríos y otro*, C.S. 9/12/2009 (responsabiliza a las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con fundamento en el art. 124 CN, por ser las titulares de las jurisdicciones donde se origina el factor degradante y por omitir planificar y controlar dichas actividades productivas e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño ambiental, lo cual resulta violatorio del art. 41

La política preventiva fue objeto de preocupación también a nivel internacional<sup>108</sup> y comunitario, un ejemplo de ello son las numerosas directivas emanadas de la Unión Europea<sup>109</sup> en el tema ambiental.

CN, de la Ley General del ambiente 25675, de la Convención de Biodiversidad ley 24375, y de la Convención de Ramsar ley 23919); *Salas, Dino y otros v. Provincia de Salta y otro*, C.S. 26,/3/2009 (“la aplicación del principio precautorio implica armonizar la tutela de ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras. Que la aplicación de principio precautorio, en este caso obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos”); todos ellos citados en *Summa Ambiental*, ob. cit., T. IV, págs. 2591 y ss.

<sup>108</sup> “El principio de preservación del Medio ambiente está reconocido por el Derecho Internacional General y convencional y en particular, por la Convención Americana de Derechos humanos - Pacto de San José de Costa Rica” (II Jornadas Marplatenses de Responsabilidad Civil y Seguros, Mar del Plata 1992). Dentro del ámbito de Naciones Unidas, cabe destacar que la temática Medioambiental ha evolucionado progresivamente desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, Estocolmo 1972, hasta la Conferencia sobre Medio Ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, emergiendo de dicha Convención los siguientes documentos: -Agenda XXI (contiene programas de política institucional, programas de protección de la atmósfera, prevención del efecto invernadero, etc.; temas relacionados con las ONG, poblaciones indígenas, instituciones; y medidas de ejecución, mecanismos financieros, transferencia de tecnología, etc.). -Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: formada por 27 principios, los relacionados con la prevención del daño ambiental son, entre otros, los siguientes: Ppio. 4 “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir un elemento integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada”, Ppio. 13. trata sobre la responsabilidad y la indemnización por daño ambiental, Ppio. 15 “Con el fin de proteger el ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución...Cuando haya peligro de daño grave o 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”; Ppio. 17: Deberá emprenderse el Estudio de impacto ambiental, como instrumento nacional respecto de cualquier actividad; Ppio. 25: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.

<sup>109</sup> En cuanto a las normas preventivas de la Comunidad Europea, pueden señalarse las siguientes: Principios del Primer Programa de Acción de 1973, Directiva 20-12-

En nuestro país, la Ley General del Ambiente 25.675 reafirma la adopción de los principios constitucionales, señalando como presupuesto mínimo de la política ambiental a la *prevención* (Art. 4). Así, establece: "(...) Principio de prevención: 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. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o 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 de medio ambiente..."<sup>110</sup>. Asimismo, los arts. 11 a 13 de la citada normativa se relacionan con el aspecto preventivo, pues se ocupan del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, instaurándolo como requisito necesario para la ejecución de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de las personas de manera significativa <sup>111</sup>.

Un conjunto de medidas posibles que desempeñan un rol de gran influencia en la política preventiva serían -entre otras- las siguientes:

73: "La mejor política consiste en evitar desde el origen la creación de la contaminación o de daños antes que combatir posteriormente sus efectos (...) Conviene tener en cuenta lo antes posible la incidencia de todos los procesos técnicos de planificación y decisión sobre el medio ambiente (...) Los gastos ocasionados por la prevención y la supresión de los daños incumbe en principio al contaminador"; Segundo Programa de Acción, 1977-1981: otorga especial atención a la protección y gestión racional de los recursos naturales; Tercer Programa de Acción, período 1983-1986: sostiene el desarrollo de los sectores industriales, estimula el reciclado de residuos, prevenir y reducir efectos negativos ligados a la utilización de los recursos energéticos alternativos del petróleo. En 1992, el Quinto Programa de Acción marca un cambio de estrategia, desplaza el foco de atención de las acciones correctivas hacia las acciones preventivas. Ver VERNETTI, Ana María, *La Prevención del daño Colectivo*, trabajo inédito presentado ante el Curso de Posgrado de Derecho de Daños, Facultad de Derecho, UNMDP, 1995.

<sup>110</sup> El mismo artículo determina la responsabilidad del generador de los efectos degradantes al ambiente (actuales o futuros) de los costos de prevención y recomposición (Principio de responsabilidad).

<sup>111</sup> PELLE, Walter D., VERNETTI, Ana M., *Daño ambiental colectivo en la ley 25.675 Ley General del Ambiente*, DJ 2004-3, Ed. La Ley, pág. 1209.



- Implementación del Estudio del Impacto Ambiental <sup>112</sup>, como requisito para la autorización administrativa de toda actividad pública o privada considerada como generadora de riesgos y renovable periódicamente, ej: cada seis o doce meses y como condición indispensable para la continuación de la actividad <sup>113</sup>;y a nivel gubernamental la Evaluación ambiental estratégica<sup>114</sup> es la que cumple un rol fundamental al momento de diseñar políticas públicas de planificación territorial urbana. Esta evaluación estratégica presenta diversas etapas: diagnóstico, participación ciudadana, implementación de toma de decisiones, monitoreo u observatorios ambientales de seguimiento y control<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> EIA es el “proceso de análisis para identificar relaciones causa-efecto, predecir cuanti-cualitativamente, valorar o interpretar y prevenir el impacto ambiental de una acción o acciones provenientes de la ejecución de un proyecto en el caso de que éste se ejecute, a fin de contribuir a la toma de decisiones , basada en procedimientos explicitados legalmente, sobre las incidencias ambientales de un proyecto”; en: ECHECHURI, Héctor, FERRARO, Rosana, BENGEOA, Guillermo; *Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Espacio, CIAM Centro de Investigaciones Ambientales, Buenos Aires, 2002, pág. 26. Véase también BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ad Hoc, Bs. As., 2004, Tº II, págs. 429 a 495. VERNETTI, Ana María, PELLE, Walter David, “*Impacto ambiental: la aplicación del Principio de Congruencia en la exigencia previa de evaluación de impacto ambiental*”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales* Nro 8, cita IJ.XVII-798, edición digital IJ ediciones, Buenos Aires, 29-05-3013, [www.IJeditores.com](http://www.IJeditores.com).

<sup>113</sup> Sobre el estudio Impacto Ambiental, impone este requisito la Ley 24.051 (arts. 33, 34. inc. "c") y la ley 25.675/02 (arts.11, 12, 13), entre otras.

<sup>114</sup> CAFFERATTA, Néstor (dir), *Tratado Jurisprudencial y doctrinario de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 341.

<sup>115</sup> “El monitoreo ambiental es un instrumento de administración ambiental que consiste en un sistema continuo de observación, mediciones y evaluaciones que permiten cubrir diversos objetivos. Posee información de impactos ambientales que esté generando una acción determinada, por ejemplo contaminación de agua o aire provocada por plantas industriales, contaminación acústica provocada por el tránsito, contaminación de suelo por acumulación de residuos sólidos, etc. Proporciona información para evaluar la efectividad de medidas de manejo ambiental en curso”. ECHECHURI Héctor, FERRARO Rosana; BENGEOA Guillermo, *Evaluación de Impacto Ambiental. Entre el Saber y la práctica*, CIAM, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2002, pág.83. Véase también VERNETTI Ana María, PELLE Walter David, *Impacto*

- Creación de cargas impositivas a las actividades que influyan en el medio ambiente a través de ciertos grados de contaminación<sup>116</sup>.
- Disminución o exención de cargas impositivas a toda empresa o actividad, que observen todas las disposiciones referentes al saneamiento ambiental y acrediten de forma fehaciente el control ambiental periódico sobre la misma, por medio de la certificación de la autoridad de aplicación creada al efecto<sup>117</sup>. También resultarían adheridas a este beneficio, las empresas que utilicen métodos de purificación, depuradores de material biodegradable, máquinas filtradoras, etc.
- Otorgamiento de créditos bancarios a las PyMES para la obtención de máquinas depuradoras y mejoramiento de sus sistemas depurativos<sup>118</sup>.
- Reciclaje de todo tipo de residuos, instalación obligatoria de plantas de tratamiento en todas sus fases de purificación, hasta convertir el residuo en material no contaminante.
- Implementación generalizada de las normas de la serie ISO 9000 de Calidad, ISO 14.000 de Gestión ambiental, y las ISO 26000 de Responsabilidad social empresaria<sup>119</sup>, etc.

*ambiental: La aplicación del Principio de Congruencia en la exigencia previa de Evaluación de Impacto Ambiental* en: Revista Iberoamericana de Derecho ambiental y Recursos Naturales, Nro. 8, Dir. BELLORIO CLABOT, Dino, Revista digital, ed. IJ Editores, ver web WWW.IJeditores.com.

<sup>116</sup> POSTEL, S. y FLAVIN, C., *Remodelación de la Economía Mundial*, en: Lester R. Broun, *La Situación en el Mundo*, Barcelona, Ed. Apóstrofe ,1991, págs. 286 a 288; Véase asimismo ALTERINI A., LÓPEZ CABANA R., *Los Daños al Medio Ambiente en el marco de la realidad económica*, La Ley 1992 C 1027.

<sup>117</sup> ALTERINI, A., LÓPEZ CABANA, R.; "Los Daños al Medio Ambiente....", ob. cit.

<sup>118</sup> A partir de Mayo de 1992, aparecieron los primeros créditos ecológicos para ayuda de la Pequeña y Mediana Empresa, cuyo destino específico es la construcción, ampliación y modificación de sistemas de reconversión, filtrado o depuración de desechos industriales.

<sup>119</sup> VERNETTI, Ana María, *Daño Ambiental: Las normas ISO 14000 de Gestión Ambiental como herramienta de prevención de daños*, Doctrina Judicial 2000-2, Ed. La Ley, Bs. As., pág. 83. CASCIO Joseph, WOODSIDE Gayle, MITCHEL Philip, *Guía ISO*

- Aplicación Preventiva del Art. 2499, 2da. parte del Código Civil. De la norma citada surge la llamada acción o denuncia por daño temido<sup>120</sup>: “Quien teme que de un edificio o de otra cosa derive un daño a sus bienes, puede denunciar ese hecho al Juez, a fin de que se adopten las oportunas medidas cautelares”.

Las herramientas de prevención fueron a su vez motivo de regulación en los últimos proyectos de Reforma al Código Civil tanto del año 1998 como del año 2012, en ambos proyectos le han dado especial énfasis a esta materia motivando a la comisión redactora a describir las diversas modalidades para su ejercicio.

El Proyecto de Reforma al Código Civil de 1998, aprobado por la Comisión de Legislación General el 1 de noviembre de 2001, le dedicaba numerosas normas a la “prevención del daño”<sup>121</sup>: entre ellas el art.1558 proyectaba disposiciones de carácter general señalando que “Toda persona tiene el deber , en cuando dependa de ella: a) De evitar causar un daño no justificado, b) De adoptar de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud. Si tales medidas evitaron o disminuyeron la magnitud de un daño, del cual un tercero habría sido responsable, tiene derecho a que ésta le reembolse el valor

*14000. Las nuevas normas internacionales para la administración ambiental*”, Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1999, pág. 127; MESLAR CRAIG R. y FLAHIVE, Thomás J., *Breve guía para ISO 14000*, Ed. Panorama, México, 1999, pág.44. Bellorio Clabot, Dino, *“Tratado de Derecho Ambiental” Tomo I, p. 603, AD HOC, 2008.*- Carro Paz, Roberto, “Compromiso ambiental de las organizaciones ¿Responsabilidad social empresaria o filantropía estratégica? “Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales Nro.13 ,2014 ,www.IJeditores.com. Devia Leila, “Relevancia de la incorporación de los sistemas de normalización recomendados para la protección ambiental al derecho positivo en el ámbito del Mercosur” tesis doctoral USAL, 2013, p.262

<sup>120</sup> La denuncia del daño temido tiene origen remoto en el Derecho Romano con la cautio damni infecti (defensa contra daños temidos en las relaciones fundarias). LAQUIS, Manuel, *Derechos Reales*, Ed. Depalma, Bs. As., 1985, pág. 617.

<sup>121</sup> *Fundamentos al Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el Código de Comercio*, en: *Proyecto de Código Civil*, Ed. Abeledo Perrot, 1999 págs.100 y 101.

de los gastos en que ha incurrido para adoptarlas, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa, c) De no agravar el daño, si ya se ha producido.”

Otros artículos del proyecto aludían a las implicancias jurídicas del “deber preventivo”, a través de:

a) Tulela inhibitoria, derivación de la “obligación funcional y compromiso social”<sup>122</sup> por parte del órgano jurisdiccional en este sentido el proyecto decía: “El tribunal tiene atribuciones para: a) disponer, conforme a las circunstancias, medidas tendientes a evitar la producción del daño futuro”(…).

b) Como sanción resarcitoria, multa civil, daños punitivos el proyecto preveía entonces que “el tribunal tiene atribuciones para aplicar una multa civil a quién actúa con grave indiferencia respecto de los derechos ajenos o de los intereses de incidencia colectiva. Su monto se fija tomando en consideración las circunstancias del caso, en especial los beneficios que aquél obtuvo o pudo haber obtenido con su conducta. La multa civil se destinará al Fondo de garantía para víctimas con el objeto de cubrir las indemnizaciones fijadas por sentencias contra deudores insolventes”.

El instituto de la multa civil representa hoy en nuestro derecho a los llamados “daños punitivos o indemnización punitiva”. Consiste en una indemnización suplementaria a aquella que debe pagar el responsable de un hecho ilícito en función de los daños causados y evitar que el mismo conserve algún beneficio o ventaja de haber ocasionado el daño.

La indemnización punitiva tiene su antecedente en el derecho anglosajón<sup>123</sup>, y “su aplicación cumple una doble función: a) sancionar al sujeto dañador por haber cometido un hecho particularmente grave y reprochable, b) producir en el agente dañador un importante efecto disuasivo, prevenir futuras dañosidades”<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> MORELLO, Augusto, y STIGLITZ, Gabriel, *Función preventiva del Derecho de Daños. Sobre los intereses difusos y la reafirmación del compromiso social de la Justicia*, La Ley 1987 D 365.

<sup>123</sup> PIZARRO, Ramón Daniel; *Daños Punitivos*, en *Derecho de Daños*, Ed. La Rocca, Buenos Aires, 1993, pág. 291.

<sup>124</sup> TRIGO REPRESAS, Félix, *Daños Punitivos*, en *La responsabilidad*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1996, pág. 285.

Respecto a la función y procedencia de las “penas privadas”, en nuestro derecho las XVII Jornadas Nacionales de Derecho Civil de 1999 despacharon por unanimidad lo siguiente:

“De lege lata: La sanción o punición de ciertos ilícitos contractuales o extracontractuales mediante la imposición de penas privadas no es ajena a nuestro derecho vigente, y se manifiesta en institutos como la cláusula penal, los intereses punitorios, sancionatorios, astreintes. Sin embargo, el actual sistema normativo en materia de penas privadas es insuficiente y requiere de una pronta reforma legislativa que las recepte con mayor amplitud”.

“De lege ferenda: Es aconsejable la implementación de multas civiles, con carácter de penas privadas legales, para sancionar graves inconductas mediante la imposición al responsable de una suma de dinero.

Las penas privadas tienen por finalidad prevenir graves inconductas futuras ante el temor que provoca la sanción; reflejar la desaprobación social frente a éstas; en su ámbito específico, proteger el equilibrio del mercado; y dismantelar los efectos de ciertos ilícitos, particularmente los de carácter lucrativo.

Es prudente establecer como requisito de admisibilidad de las condenaciones punitivas la existencia de un daño resarcible individual o colectivo causado por el sancionado.

Las penas privadas sólo pueden ser aplicadas a petición de parte.

Deben considerarse como pautas orientadoras para la fijación de la cuantía de la condenación punitiva, las siguientes: a) la índole de la inconducta del dañador, b) el beneficio obtenido por éste, c) su caudal económico, d) la repercusión social de su inconducta o del daño ocasionado, e) la naturaleza de la relación entre el dañador y el dañado, f) la posible existencia de otras sanciones penales o administrativas, en cuanto ellas puedan conducir a una sanción excesiva o irrazonable, g) la existencia de otros damnificados como derecho de reclamación, h) la actitud de dañador con posterioridad al hecho que motiva la pena.

Es plausible la regulación específica de las multas civiles que efectúa el proyecto del Código Civil de 1998”.

c) La prevención como incentivo para limitar la responsabilidad o eximirse de ella: El proyecto -en su versión original- articulaba

la responsabilidad de carácter objetivo con la limitación cuantitativa de responsabilidad civil, ésta sería aplicable para los supuestos de daños causados por cosas riesgosas, residuos peligrosos, radioactivos, o actividades especialmente peligrosas. El incumplimiento del deber de prevención operaba como excepción a la limitación cuantitativa, pues el art. 1634 decía: "...la reparación del daño queda limitada a la cantidad de trescientos mil pesos (\$ 300.000.-) por cada damnificado directo... El responsable no tiene derecho a prevalerse de la limitación: a) Si actuó sin diligencia y, en especial, si no adoptó las medidas de prevención razonablemente adecuadas, b) Si razonablemente debió haber asegurado ese riesgo y no lo hizo “.

En relación a la obligación tácita de seguridad, el art. 1634 del proyecto de 1998 decía “quien realiza una actividad se sirve u obtiene provecho de ella, tiene a su cargo la obligación tácita de seguridad: a) Si de la actividad, o de un servicio prestado en razón de ella, puede resultar un daño a las personas que participan de la actividad o reciben el servicio, o a sus bienes. b) Si, además, puede prevenir ese daño de manera más fácil o económica que si lo hace el damnificado”.

El art. 1635, establecía que “quien está sujeto a la obligación tácita de seguridad se libera si prueba haber actuado con diligencia, a cuyo fin debe haber adoptado las medidas de prevención razonablemente adecuadas”.

Conforme los autores del proyecto la prevención estaría regulada desde tres puntos de vista: 1) asignación de virtualidades a las medidas técnicas para la evitación del daño, 2) mecanismos tendientes a instalarla, y 3) la tutela inhibitoria.<sup>125</sup>

Los distintos instrumentos de prevención que proponía el Proyecto de Reforma al Código Civil de 1998 eran de vital importancia en su articulación con las disposiciones atinentes a la reparación de los daños de incidencia colectiva receptados allí<sup>126</sup>.

<sup>125</sup>ALTERINI, Atilio Aníbal, *Sobre algunas observaciones al proyecto de Código Civil de 1998 en materia de Responsabilidad*. LL 1999 D ejemplar del 3 de Agosto de 1999.

<sup>126</sup>VERNETTI, Ana María, Instrumentos de prevención del daño ambiental, DJ 2003-2, LL 7 de mayo de 2003, págs.1141 a 1148.

Siguiendo este orden de ideas, el Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por ley 26.994/12(B.O octubre 2012) <sup>127</sup> prevé un importante articulado a la función preventiva.

El Título V “Otras fuentes de las Obligaciones” comienza en su capítulo I con Responsabilidad Civil, y establece en el art. 1708 las funciones de la responsabilidad: “las disposiciones de este título son aplicables a la prevención de daño y su reparación” .

Así, expresa en su art. 1710: “*Deber de prevención del daño*. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de:

- a) evitar causar un daño no justificado;
- b) adoptar, de buena fe y conforme las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable; tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa;
- c) no agravar el daño, si ya se produjo”.

Esta disposición, que adopta el modelo del Proyecto de 1998 (artículo 1585), consagra el deber de prevención para toda persona con los siguientes alcances: a) en cuanto dependa de ella, es decir, que la posibilidad de prevenir se encuentre en su esfera de control, ya que de lo contrario se puede convertir en una carga excesiva que afecta la libertad; b) se deben adoptar las diligencias conforme a lo que haría una persona que obrara de buena fe, disponiendo medidas razonables para evitar el daño o disminuir su magnitud o no agravarlo, si ya se ha producido; c) se reconoce el derecho al reembolso del valor de los gastos en que ha ocurrido siguiendo las reglas del enriquecimiento sin causa (Fundamentos del Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, 2012).

<sup>127</sup> Fundamentos del Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación 2012. *Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación. República Argentina*. Ed. Zavallá, Buenos Aires (págs. 764 a 769).

El Código Civil y Comercial de la Nación propone una regulación más completa de la función preventiva incluyendo la acción, la legitimación y las facultades judiciales<sup>128</sup>:

1. En primer lugar, porque la omisión del deber de prevención da lugar a la acción judicial preventiva<sup>129</sup>, cuyos presupuestos son: a) autoría, que en este caso puede consistir en un hecho o una omisión de quien tiene a su cargo un deber de prevención del daño conforme con el artículo anterior; b) antijuridicidad, porque constituye una violación del mentado deber de prevención; c) causalidad, porque la amenaza de daño debe ser previsible de acuerdo con el régimen causal que se define en artículos siguientes; d) no es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución, que es lo que -además de la función- diferencia a esta actividad de la obligación de resarcir.
2. Seguidamente, debido a que se reconoce la legitimación sustancial<sup>130</sup> para peticionar judicialmente por la prevención a quienes acrediten un interés razonable en la prevención del derecho amenazado.
3. Por último, porque se delimitan los siguientes criterios para la sentencia de finalidad preventiva<sup>131</sup>: a) Se distingue entre la tutela definitiva que surge de un proceso autónomo cuya finalidad es únicamente la prevención, de aquéllos en que es provisoria. b) En ambos supuestos, la sentencia puede establecer obligaciones de dar, hacer o no hacer, según los casos.

<sup>128</sup> *Fundamentos del Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación 2012*, ob. cit., págs. 764 y 765.

<sup>129</sup> **1711.** Acción preventiva. La acción preventiva procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento. No es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución.

<sup>130</sup> **1712.** Legitimación. Están legitimados para reclamar quienes acreditan un interés razonable en la prevención del daño.

<sup>131</sup> **1713.** Sentencia. La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad.



c) El contenido y extensión de estas obligaciones debe estar guiado por los siguientes parámetros: la necesidad de evitar el daño con la menor restricción de derechos posible, la utilización del medio más idóneo, y la búsqueda de la eficacia en la obtención de la finalidad; los mismos permiten una valoración más exacta y un control judicial sobre las medidas que se adopten. d) El juez puede disponer esas medidas a pedido de parte o de oficio. (Fundamentos al Proyecto del Código Civil y Comercial de la Nación).

Es importante, en el tema que nos ocupa, el aporte de las Terceras Jornadas Marplatenses de Responsabilidad Civil y Seguros, celebradas en Mar del Plata, los días 25, 26 y 27 de Octubre de 2012. En este sentido la Comisión Nro. 1 analizó “Las funciones de la responsabilidad: prevención y sanción punitiva”, cabe destacar que ésta última institución estaba propuesta en el texto original del proyecto del Código Civil pero fue eliminada por la comisión bicameral revisora, es decir hoy no incluye el actual Código Civil y Comercial de la Nación Argentina la institución de la “sanción pecuniaria disuasiva”, no obstante transcribimos lo despachado por unanimidad en dicho encuentro jurídico por el valioso aporte doctrinario que representa:

1.- La Comisión considera apropiada la recepción por el Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante Proyecto 2012) de la función tripartita de la responsabilidad civil y el reconocimiento de idéntica jerarquía a cada una de ellas, ya que se tutela el patrimonio, la persona y los derechos de incidencia colectiva.

2.- Igualmente estima apropiado que se consagre, en los términos proyectados, el deber general de prevención y particularmente la recepción de una acción de prevención o preventiva genérica.

3.- Constituye una acción de prevención específica sustancial que persigue evitar la producción, continuación o agravamiento de un daño, en forma provisoria o definitiva, principal o accesoria. Será operativa a través de las herramientas procesales disponibles que resulten más adecuadas. Entre ellas: acción de amparo, medidas cautelares en su rol preventivo y las llamadas medidas autosatisfactivas y de tutela anticipatoria. Ello sin perjuicio de la legislación procesal provincial que se dicte al efecto.

4.- Para la admisión de la acción preventiva resulta necesario que se ponderen los criterios de menor restricción y de medio más idóneo a efectos de asegurar su eficacia en la obtención de la finalidad.

5.- La Comisión adhiere a la introducción de sanciones pecuniarias disuasivas en el sistema del derecho privado, como lo propone el Proyecto 2012.

6.- Para la procedencia de la sanción pecuniaria disuasiva se requiere un requisito subjetivo agravado y grave inconducta del dañador.

7.- La Comisión entiende plausible que el Proyecto 2012, receptando las críticas formuladas por la doctrina, contemple la modificación del art. 52 bis (ley 24.240, según texto ley 26.361) exigiendo la presencia de “grave menosprecio”<sup>132</sup>.

Como podemos apreciar el dedicado avance que presenta la instrumentación jurídica de la prevención en nuestro derecho constituye una concientización de la protección de la persona, del ambiente y de las eventuales consecuencias sobre la salud pública.

#### **IV.II. Recomposición: La obligación de recomponer en la Constitución Nacional y en el derecho comparado. Su regulación en el Código Civil Argentino (arts.1737 y 1740)**

La obligación de recomponer<sup>133</sup> el ambiente ante el hecho dañoso por el agente causante es un tema prioritario previsto en la mayoría de las constituciones de América Latina.

<sup>132</sup> Firmantes: Galdós Jorge, Seguí Adela, Acciarri Hugo, Stiglitz Gabriel, Messina Graciela Nora, Brun Carlos Alberto, Pioletti Raquel Leonarda, Colombo María Celeste, Pons Marcela, Verneti Ana, Oviedo Claudia, Maceio María Eugenia, Foti Santiago. Pueden verse las conclusiones de las demás comisiones en: [www.jmderecho.com.ar](http://www.jmderecho.com.ar)

<sup>133</sup> Véanse las siguientes publicaciones: VERNETTI, Ana María, *Daño ambiental: La obligación de recomponer*, DJ 1998-3-939; *La obligación de recomponer en la legislación ambiental española*, DJ del 27 de setiembre de 2000, págs. 229 a 232; *Daño Ambiental: La obligación de recomponer en el Proyecto de Código Civil de 1998*, DJ 2000 -1-1271.

El art. 41 de nuestra **Constitución Nacional** establece que todo daño ambiental genera prioritariamente la **obligación de recomponer**, el requerimiento de volver las cosas al estado anterior es básico en este tipo de derechos pero como sabemos no siempre es fácticamente posible, es por ello que se generan desde el ordenamiento jurídico mecanismos alternativos de recomposición; es así como la ley general del ambiente, en su art. 28 establece: “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente posible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder”. Por su parte, el art. 29 trata sobre los eximentes de responsabilidad en los siguientes términos: “La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas”.

La citada norma impone la obligación de recomposición en especie, es decir volver las cosas a su estado anterior al daño, en concordancia con el artículo 1740 del Código Civil y Comercial de la Nación, como así también la obligación de indemnizar en dinero si la reparación en especie no es posible por el carácter de irreparabilidad del ambiente dañado.

Es destacable la recepción de la “obligación de recomponer” en el Derecho Constitucional Comparado, por ejemplo la Constitución del **Paraguay** en su artículo 8: De la Protección Ambiental, todo daño ambiental importará la “obligación de recomponer e indemnizar”, en el mismo sentido se desprende del art.225- VII de la Constitución de **Brasil**: ... “Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente, por personas físicas o jurídicas quedarán sujetas a

sanciones penales y administrativas, independientemente de “reparar los daños causados”.

La Constitución de **Ecuador** en su art.14 dice en este mismo sentido: “Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”.

En **México**, la ley ambiental del Distrito Federal, dispone en su art.222 “la reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes del daño y solo si ello no fuere posible, en el pago de una indemnización”; **Nicaragua**, “La reparación del daño consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho, en los casos que sea posible, en la compensación económica del daño y los perjuicios ocasionados al ambiente, a las comunidades o a los particulares (art.145, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Nro.217), entre otras <sup>134</sup>.

Los diversos Estados lo han regulado de distintas formas, han establecido la prioridad de volver las cosas al estado anterior y de no ser posible ésto, imponer la obligación de indemnizar en dinero. Ahora bien, en el caso del “daño al ambiente” como lesión a un bien colectivo el destinatario de la indemnización en dinero no es un sujeto individual, esto conlleva a que no resulta sencillo establecer el mecanismo adecuado para garantizar la reparación efectiva de los bienes sociales afectados.

Es evidente que cuando de daños ambientales se trata los destinatarios de la indemnización no son siempre sujetos individuales, la lesión al medio ambiente en general no siempre se traduce en damnificados definidos, por ello la forma de reparar el daño al entorno cuando éste afecta intereses colectivos se debe concretar a través del depósito de la indemnización correspondiente a un fondo especial, nuestra la ley general del ambiente lo denomina de “compensación ambiental”.

La “obligación de recomponer” también fue receptada en el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina Ley nro. 26.994

<sup>134</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, JUAN JOSÉ, “La responsabilidad por el daño ambiental en *América Latina*”, PNUMD, Serie Documentos, México, p. 72, 2003.-

(B.O 8/10/2012) en el art. 1740: “la reparación del daño debe ser plena. Consiste en la restitución de la situación del damnificado al estado anterior al hecho dañoso, sea por el pago en dinero o en especie...”, y en el art. 1975, refiriéndose al obstáculo en el curso de aguas, expresa que los dueños de inmuebles linderos a un cauce no pueden realizar ninguna obra que altere el curso natural de las aguas o modifique su dirección o velocidad, a menos que sea meramente defensiva. Si algunos de ellos resulta perjudicado por trabajos del ribereño o de un tercero, puede remover el obstáculo, construir obras defensivas o reparar las destruidas con el fin de restablecer las aguas a su estado anterior, y reclamar del autor el valor de los gastos necesarios y la indemnización de los demás daños. Si el obstáculo se origina en un caso fortuito, el Estado sólo debe restablecer las aguas a su estado anterior o pagar le valor de los gastos necesarios para hacerlo”.

Retomando la “obligación de recomponer” en la Ley General del Ambiente, recordemos que la misma alude a la creación de un fondo ambiental en los arts. 22 y 34.

El art. 34 dice que el fondo de compensación ambiental será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción, y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y la mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales, la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente. Asimismo dice que la integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial. Hasta la actualidad esta institución no se ha creado a nivel nacional, sí como veremos más adelante algunas provincias lo han institucionalizado a través de la ley especial correspondiente.

Es fundamental para una futura implementación la experiencia que nos brinda el derecho comparado en el funcionamiento de los fondos ambientales.

En general los fondos ambientales pueden ser estructurados desde un punto de vista financiero desde tres modalidades: fondo de capital (donde solamente los dividendos de las inversiones se utilizan para financiar actividades del fondo); fondos extinguidos (desembolsan su ingreso principal a lo largo de un período fijo); fondos revolventes (reciben nuevos recursos sobre una base regular, ej. ga-

nancias a partir de impuestos especiales asignados para pagar programas de conservación). Desde la evaluación del GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) se ha concluido que existen dos condiciones para el éxito de un fondo ambiental: el apoyo gubernamental en todos los niveles, y la existencia de una masa crítica de diversos sectores de la sociedad, ONG, gobierno, sectores educativos, privados, etc., que puedan trabajar en conjunto. Además sólo pueden operar con un riguroso control de registros, transparencia, y sistemas bancarios, legales y auditorías confiables <sup>135</sup>.

Cabe destacar que en toda creación de un fondo ambiental se deberá diseñar la estructura jurídica del fondo conforme las características, finalidades y objetivos; desarrollar un plan estratégico de ejecución; organizar un comité directivo; definir la fuente de recursos financieros; y garantizar la transparencia en la gestión<sup>136</sup>. De acuerdo a estos indicadores todo fondo que se genere a nivel nacional a los efectos de dar cumplimiento a la ley 25.675, sin perjuicio de las modalidades que adoptaron las provincias en este tema, deberá estructurarse de tal modo que priorice su eficiencia a nivel operativo.

Los fondos ambientales existentes pueden agruparse según su función en<sup>137</sup>:

a) *de indemnización*: éstos por su modo de actuar pueden ser: subsidiarios, de subrogación y / o complementarios.

<sup>135</sup> SMITH, Scott E., *¿Qué es un fondo ambiental, y cuándo es la herramienta correcta para la conservación?*, en *Manual de Fondos Ambientales del IPG, Un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales*, Ruth Editora, Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, Monterrey, México, 1999, págs. 10 a 13.

<sup>136</sup> *Pasos a seguir para la creación de un fondo ambiental*, ANEXO I, en: *Manual de Fondos Ambientales del IPG, Un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales*, ob. cit., pág. 95.

<sup>137</sup> VERNETTI, Ana María, *Medio ambiente: Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición*, Revista Doctrina Judicial, 2001-3-281. Véase también MARTÍN-VERNETTI-PELLE, *Enfoques Ambientales*, Ed. Suárez, Mar del Plata, 2006.

b) *de implementación de políticas, planes y / o proyectos ambientales*: según su ámbito de aplicación pueden presentarse como nacionales, regionales<sup>138</sup> o a nivel comunitarios, e internacionales<sup>139</sup>.

Los fondos de indemnización tiene como fin primordial otorgar resarcimiento a la víctima de daños ambientales, el Maine Coastal Protection Fund, del Estado de Maine, se ocupa de compensar a particulares o a organismos del Estado los daños sufridos por la contaminación del petróleo, independientemente del sujeto agente causante<sup>140</sup>, en el mismo sentido Japón cuenta desde 1973 con la ley de Compensación de Daños a la Salud relacionados con la contaminación (Fondo de Minamata)<sup>141</sup>.

Los fondos ambientales de indemnización pueden actuar en forma *subsidiaria*, es decir que solo se podrá recurrir a dicho organismo

<sup>138</sup> A nivel regional, el Centro de Desarrollo Sostenible en las Américas (CEDSA) prevé la creación del Fondo Ambiental de Centroamérica (FOCADES), inquietud surgida de la Cumbre de las Américas de 1994. El CEDSA ha dirigido el proceso de creación del FOCADES a través de la coordinación del intenso proceso de consultas en los siete países de la región, el desarrollo del marco institucional y legal para la operatividad del Fondo, la promoción de alianzas institucionales con agencias regionales, la capacitación de la Junta Directiva del FOCADES, la supervisión de la selección del Director Ejecutivo, y el inicio del proceso de consecución de fondos con cooperadores multinacionales y bilaterales. ver sitio web del CEDSA.

<sup>139</sup> ESTRADA OYUELA, Raúl A., *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Apuntes para su evaluación*, en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 1993, Año 1, nro. 2, págs. 31 a 35. Sobre el tema de mecanismos financieros el autor citado desarrolla "la posibilidad de fondos específicos para cada tema objeto de convenios, propuestos por países en desarrollo; o un fondo general". Finalmente fue consolidado el Fondo para Medio Ambiente Global (GEF), creado en París en 1990, formado por aportes de países desarrollados y en desarrollo; otros mecanismos los constituyen los Bancos Regionales de Desarrollo -BID-; la Asociación Internacional de Desarrollo, programas bilaterales de asistencia, reducciones de la deuda, inversiones, incentivos económicos, etc.

<sup>140</sup> DE MIGUEL PERALES, Carlos, *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1993, pág. 259.

<sup>141</sup> DE MIGUEL PERALES, Carlos, OB. CIT., pág. 264. RÈMOND-GOUILLOUD, Martine, *El Derecho a Destruir*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1994, pág.169. VALLS, Mario, *Derecho Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

cuando el agente causante es desconocido, o conocido pero insolvente, la función subsidiaria del fondo implica que no exista otra vía legal para obtener la indemnización correspondiente o que aún intentando la demanda judicial de responsabilidad por daños ésta se frustre y no se logre el objetivo perseguido que es la reparación del daño. Canadá cuenta con un Fondo que acepta reclamos por daños ocasionados por contaminación marina pero sólo en caso de falta de identificación del agente causante o responsable<sup>142</sup>. También Holanda prevé esta modalidad en la ley de contaminación atmosférica, art.64 incl<sup>143</sup>, el fondo internacional FIPOL actúa en forma subsidiaria cuando el buque causante de la contaminación petrolera es incapaz patrimonialmente de asumir sus responsabilidades, o cuando el daño es causado por un acontecimiento que reviste las características de un caso fortuito o fuerza mayor<sup>144</sup>. En EEUU el Superfondo creado por CERCLA<sup>145</sup> actúa en forma subsidiaria y tiene por finalidad recomponer predios contaminados<sup>146</sup>.

Cuando el fondo reviste la calidad de ser *complementario*, su rol consiste en reparar el monto del daño que debería percibir la víctima en concepto de indemnización integral y que no puede obtener del régimen legal de responsabilidad civil por presentar una limitación cuantitativa, presenta esta modalidad el fondo para daños ocasionados por hidrocarburos FIPOL<sup>147</sup>.

También los fondos pueden ser de *subrogación*, con esta modalidad la víctima puede reclamar directamente el resarcimiento del daño sufrido al Fondo, éste a su vez adquiere los derechos y acciones que tenía la víctima contra el responsable o agente causante permitiéndole recuperar lo pagado, es el caso del Fondo Holandés que

<sup>142</sup> DE MIGUEL PERALES Carlos, *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1993, pág. 267.

<sup>143</sup> DE MIGUEL PERALES, Carlos, ob. cit., pág. 259.

<sup>144</sup> RÉMOND-GOUILLOUD, Martine, ob. cit., págs. 175 y 176.

<sup>145</sup> Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act.

<sup>146</sup> DI PAOLA, María Eugenia, WALSH, Juan Rodrigo, *El Daño ambiental y la sustentabilidad*, en *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2000, págs. 359/360.

<sup>147</sup> RÉMOND-GOUILLOUD, Martine, ob. cit., págs. 176 y 177.



prevé esta modalidad en el art.64 inc.2 de la ley de contaminación atmosférica de 1972<sup>148</sup>.

Los fondos de financiación e implementación de políticas ambientales tienen como objetivo dar cumplimiento a los compromisos asumidos a nivel internacional y comunitario en materia de desarrollo sustentable, cambio climático, conservación de la diversidad biológica, recursos naturales, contaminación marina y atmosférica, etc.

A nivel internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)<sup>149</sup> fue creado en 1991 y reestructurado en 1994, integrado por 161 países, siendo sus organismos de ejecución el Banco Mundial, el PNUMA<sup>150</sup> y el PNUD<sup>151</sup>, y actúa en cuatro áreas principales: Biodiversidad, Cambio Climático<sup>152</sup>, Protección de la capa de ozono, y Protección de aguas internacionales<sup>153</sup>. El Fondo es un instrumento viable para la implementación del Programa 21<sup>154</sup> a través

<sup>148</sup> DE MIGUEL PERALES, Carlos, ob. cit., pág. 259.

<sup>149</sup> STRONG, Maurice, *Se promueven las inversiones en el desarrollo sostenible*, en *Revista Nuestro Planeta*, Revista del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PUNMA, Edición Extra, 1997, pág. 24.

<sup>150</sup> El Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente tiene por finalidad coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente del sistema de las Naciones Unidas; ver PERNETTA, John, *Como salvar nuestra fuente vital*, en *Revista Nuestro Planeta*, Edición Extra, PNUMA, 1997, págs. 22 y 23.

<sup>151</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ver la función de este organismo en el FMAM en: JAMES, Gustave Speth, *Nuestros sistemas vitales en peligro* en *Revista. Nuestro Planeta*, op. cit., pág. 16.

<sup>152</sup> El FMAM ya contaba, en el año 2000, con 272 proyectos en el área del Cambio Climático y 69 propuestas en trámite de aprobación, además ofrece seminarios, cursos y actualizaciones que forman parte de las actividades que brinda dicho organismo. Ver *Informe del FMAM a la Conferencia de Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático*, LA Haya, 13 al 24 de setiembre de 2000.

<sup>153</sup> *El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, CEPAL, 1991, pág. 112.

<sup>154</sup> El PROGRAMA 21 de Naciones Unidas es fruto de la Convención sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, se integra de 4 secciones: I. Dimensiones sociales y económicas, II. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, III. Fortalecimiento del papel de los grupos principales, IV. Medios de ejecución.

de la financiación de proyectos y actividades en países en desarrollo en temas comprendidos por las áreas de su incumbencia <sup>155</sup>.

A nivel comunitario, la Unión Europea cuenta con los Fondos Estructurales<sup>156</sup> (integrados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Orientación y Garantía agrícola, el Fondo Social, Fondo de orientación a la pesca<sup>157</sup>), el Fondo de Cohesión, y el Life (fondo específico para el medio ambiente)<sup>158</sup>.

El Fondo de Desarrollo Regional<sup>159</sup>, fue creado en 1975, modificado en 1984, 1988 y 1993, y su objetivo es corregir los desequilibrios regionales en la Comunidad. Su intervención se genera a través de programas comunitarios o nacionales con interés comunitario<sup>160</sup>. El Fondo de Orientación y garantía agrícola<sup>161</sup> apunta al desarrollo en

<sup>155</sup> TÖPFER, Klaus, *Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Un interés común*, en *Revista Nuestro Planeta*, op. cit., págs. 13 y 14.

<sup>156</sup> *Del Mercado Común a la Unión Europea*, Serie Documentación Europea, Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992, pág. 47. Puede verse el *Reglamento CEE 2081/93*, por el que se modifica el Reglamento CEE 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

<sup>157</sup> *Reglamento CEE 2080/93*, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del reglamento 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca.

<sup>158</sup> “Life, el instrumento financiero de la Unión europea para el medio ambiente entra en su tercera fase con un presupuesto indicativo de 613 millones de euros, de los cuales un 47% se destinará a la conservación de la naturaleza, otro 47% a la integración del medio ambiente en el contexto de las actividades económicas y el desarrollo de la utilización del suelo, y el 6% restante a la asistencia técnica a la Rusia báltica y a los terceros países mediterráneos: COM (2000) 170 final”. (Dictamen de la Comisión sobre una propuesta de enmienda) ver: <http://europa.eu.int/comm/life/home.htm>, título del artículo: *Integración del Medio Ambiente en la Economía*.

<sup>159</sup> TAMANES, Ramón, *La Comunidad Europea*, Ed. Alianza, Madrid, España, págs. 78 y 79.

<sup>160</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano; KRÄMER, Ludwig y otros, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Ed. Mc Graw -Hill, Madrid, 1996, pág. 118.

<sup>161</sup> TAMAMES, Ramón, ob. cit., pág. 139. El FEOGA sufrió modificaciones por Reglamento CEE 2085/93, que modifica el Reglamento CEE 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento CEE 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sección orientación.

zonas rurales, a la conservación de la naturaleza, a la modernización de las explotaciones, transformación y comercialización de productos, prevención de catástrofes naturales, etc. El Fondo Social Europeo<sup>162</sup> apunta a promover el empleo la capacitación o formación profesional, la investigación y el desarrollo en determinadas regiones<sup>163</sup>. El informe de la Comisión Europea de 1996 sobre aplicación del V Programa de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible destaca que deben integrarse las consideraciones medioambientales en todos los programas de la comunidad, en el mismo sentido la propuesta de Reglamento general de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 integra el medio ambiente en todas la áreas de trabajo de los fondos adoptando lo dispuesto por el Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997, en sus artículos 2 y 6<sup>164</sup>.

El Fondo de Cohesión, previsto en el art. 130 D del Tratado de Maastricht, Reglamento 1164/94, tiene como finalidad financiar proyectos concretos en materia ambiental y transporte (art.3 del reglamento), a diferencia de los Fondos estructurales que financian planes o programas<sup>165</sup>.

En 1999 la Comisión Europea elaboró un documento de trabajo sobre “Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión: Proyecto de orientaciones para los programas del período 2000-2006”, donde manifiesta que es prioridad de la Comunidad fomentar la capacitación y desarrollo de recursos humanos en materia medioambiental, considerando que esta materia es una nueva fuente generadora de empleo<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> TAMAMES, Ramón, ob. cit., págs. 78 y 79. El FSE fue modificado en 1993 por Reglamento CEE 2084/93 por el que se modifica el reglamento CEE 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del reglamento CEE 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.

<sup>163</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano; KRÄMER, Ludwig y otros, ob. cit., pág. 122.

<sup>164</sup> Ver página web de la Unión Europea en: <http://europa.eu.int/>.

<sup>165</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano; KRÄMER, Ludwig y otros, ob. cit., págs. 123 a 125; *Del Mercado Común a la Unión Europea*, Serie Documentación Europea, Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992, pág. 17.

<sup>166</sup> Ver página web de la Unión Europea en: <http://europa.eu.int/>.

En algunos países latinoamericanos vinculados al Mercosur - que busca fortalecer los aspectos ambientales con nuevos compromisos generados desde el SubGrupo de Trabajo No 6 (SGT 6)- <sup>167</sup>, es de vital importancia generar el funcionamiento regional de fondos. Hoy podemos observar la existencia del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR), que está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (con base legal en la Decisión CMC N° 45/04, la Decisión CMC N° 18/05 que estableció las normas para su integración y funcionamiento, y la Decisión CMC N° 24/05 que definió su reglamentación).

Sin perjuicio de ello veremos la experiencia que están llevando a cabo los países hermanos en la creación y funcionalidad de fondos ambientales.

En Brasil encontramos el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FNMA), institución pública bajo el Ministerio del Medio Ambiente que fue creada en 1989 como una de las primeras acciones del Gobierno para financiar proyectos ambientales que promuevan el uso racional de los recursos naturales y el mantenimiento, mejoría o recuperación de la calidad ambiental de los diferentes ecosistemas brasileros.

La capitalización del Fondo se ha realizado, a diferencia de muchos fondos ambientales, a través de la firma de dos Acuerdos de Préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la contrapartida del Tesoro Nacional de Brasil.

El FNMA tiene ocho líneas o programas para financiamiento de proyectos:

Forestación, Parques Nacionales, Biovida, Recursos Pesqueros, Educación Ambiental, Amazonia Sustentable, Calidad Ambiental, Brasil Juega Limpio.

<sup>167</sup> Véase el reporte GEO MERCOSUR, que está disponible en la web: CLAES – [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net).; VERNETTI, Ana María, *La armonización legislativa ambiental en el Mercosur*, DJ 1999-3-226, Ed. La Ley.

El FNMA está impulsando el establecimiento de una Red de Fondos Ambientales de Brasil con el objetivo de facilitar la coordinación y comunicación entre los fondos ambientales que trabajan en el país.

A diferencia de otros fondos ambientales en América Latina y el Caribe, el FNMA no administra fondos sino que recibe anualmente los recursos de asignaciones presupuestarias anuales del Tesoro Nacional y del Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La gestión del Fondo está sujeta a una auditoría externa por parte de la Secretaría Federal de Control de Brasil, órgano vinculado a la Corregedoria Geral da União de la Presidencia de la República<sup>168</sup>.

Por su parte, Paraguay ha diseñado el llamado Plan Ambiental Nacional <sup>169</sup>, entre los Instrumentos económico-financieros de gestión previstos se destacan el Fondo ambiental, el Seguro ambiental, el Fondo de restauración, el Fondo de compensación ambiental, e Instrumentos de promoción no financieros.

En la República Oriental del Uruguay, la Ley General de Protección del Ambiente (Ley N° 17.283 de 2000), reglamentó el artículo 47 de la Constitución de la República de 1967, en la redacción dada en la reforma constitucional de 1996. “Hasta la aprobación de la LGPA, Uruguay no contaba con una “ley general” o “ley marco”, como mecanismo de armonización de la política nacional y de los principales instrumentos de gestión y administración ambiental.

La citada ley dispone “propiciar un modelo desarrollo ambientalmente sostenible”, introduciendo en la legislación uruguaya el concepto de desarrollo sostenible, como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.

Asimismo, la LGPA detalla los principios de la política nacional ambiental, estableciendo entre otros, los principios de prevención y precaución, los de participación y transectorialidad, así como el de disponibilidad y accesibilidad de la información ambiental; sin olvidar el de cooperación internacional, dada la activa participación

<sup>168</sup> Más información en [www.mma.gov.br/fnma](http://www.mma.gov.br/fnma).

<sup>169</sup> [www.seam.gov.py/s\\_getfile.php?typ=14&id=1140712699](http://www.seam.gov.py/s_getfile.php?typ=14&id=1140712699).

que le ha correspondido al país en el seno de las convenciones internacionales ambientales más recientes, especialmente, los relacionados con la protección de la capa de ozono, el cambio climático, la diversidad biológica y los desechos y sustancias peligrosas<sup>170</sup>.

En relación al Fondo Ambiental Nacional, el mismo es creado por Ley N° 16.170, de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones (que entrara en vigencia el 1° de enero de 1991), que en su Artículo 454 establece: “Créase el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), destinado al cumplimiento de los fines establecidos en el numeral 7) del artículo 3 de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990. Este fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el que tendrá su titularidad y disponibilidad y se integrará con los siguientes recursos: a. Los establecidos en el artículo 4 de la Ley N°16.112, de 30 de mayo de 1990, que tengan relación con la protección del medio ambiente. B. Las multas establecidas por el artículo 6 de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, y los artículos 192 y 194 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y las multas que sean impuestas por violaciones a normas referentes a la protección del medio ambiente cuyo producto sea vertido hasta la vigencia de la presente ley a Rentas Generales, o provengan de competencias, c. El producto por la prestación de servicios y ventas de publicaciones y material de divulgación de carácter ambiental, d. Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa del medio ambiente. e. El producto de las inversiones que se efectúen con este fondo.”

La Ley general de protección del ambiente (nov.2000) ha dispuesto un agregado al artículo 454 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, por el que se creó el Fondo Nacional de Medio Ambiente, los siguientes términos: "F) El importe de los decomisos fictos y del producido de la venta de los decomisos efectivos dispuestos por infracción a las normas de protección del ambiente. G) El

<sup>170</sup> COUSILLAS, J., *Informe Nacional de Uruguay a la Conferencia de Johannesburgo, Río + 10* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sustentable, 2002, actualizado y corregido por el autor para el Curso de Educación Ambiental RENEARETEMA, Udela R-MEC, 2008).

producido de la imposición de astreintes, según lo previsto en el artículo 16 de la ley general de protección del ambiente".

A modo de reflexión se podría concluir que -en nuestro país- dando cumplimiento al art. 34 de la ley 25.675/02, se debería crear un Fondo que cumpla varias funciones: de recepción de la indemnización que los jueces fijan en concepto de los daños y perjuicios cuando no existan damnificados personales del daño y exista daño al ambiente, y a su vez de financiamiento de programas de recomposición ambiental pertinentes en cada caso.

Habría que revisar la importancia de regular un mecanismo de subrogación, donde la víctima pueda (acreditando los presupuestos de responsabilidad civil<sup>171</sup>) acudir al Fondo para reclamar su indemnización, y éste luego instar las acciones correspondientes contra en causante del daño, esto permitiría una rápida reparación del daño causado a la víctima.

Es de suma importancia que las provincias y las municipalidades generen proyectos de creación de Fondos ambientales locales para garantizar la inmediatez en la resolución de los problemas, es así como podemos ver que algunas provincias argentinas como Salta (Ley 7.070), La Pampa (Ley 1.352), Chaco (Ley 3.964), Formosa (Ley 1.060), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley.3.341) prevén un fondo ambiental propio.

En la Provincia de Buenos Aires existieron varios intentos de generar este tipo de instituciones, como por ejemplo en el Proyecto de Código de Faltas Ambientales (elaborado por el O.P.D.S) donde se preveía la creación del Fondo Ambiental Provincial administrado por el O.P.D.S <sup>172</sup>, y en la ley 14.343 de pasivos ambientales se vuelve a hacer referencia al Fondo Ambiental Provincial, pero cuando se sanciona esta ley las disposiciones referidas a la creación del "fondo ambiental" fueron observadas <sup>173</sup>por el decreto de promulgación nro.148/11.

<sup>171</sup> Antijuridicidad, daño, factor de atribución, y relación de causalidad.

<sup>172</sup> Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>173</sup> Art. 24. FONDO PROVINCIAL DEL AMBIENTE. Créase el Fondo Provincial del Ambiente (FOPROA), cuya administración estará a cargo de la Autoridad de

Por todo ello cabe concluir que los municipios deberán impulsar una ordenanza de creación del Fondo Municipal Ambiental que sea administrado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del municipio u su organismo equivalente, que tenga como finalidad garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos, la atención de emergencias ambientales, ser acreedor de indemnizaciones provenientes de sentencias judiciales contra los contaminadores responsables, y /o de multas administrativas aplicadas a los infractores de normas ambientales, etc. Ello, determinando a su vez las funciones del Fondo: financiar planes y/o proyectos de implementación de políticas de descomposición o restauración ambiental, indemnizar a víctimas del daño ambiental cuando por insolvencia del responsable y /o autor indeterminado del mismo no sea posible percibir la indemnización del daño por las vías judiciales correspondientes, asistir a la comunidad en caso de emergencias naturales. Sin perjuicio de otras funciones que determine la ordenanza especial creada al efecto de regular sus atribuciones y funciones.

Otro tema de suma importancia es la integración de los recursos, los fondos ambientales locales podrán quedar integrados por: multas provenientes de sanciones administrativas por incumplimiento a las normas ambientales vigentes; indemnizaciones fijadas en sentencia judicial a los contaminadores, por un porcentaje del presupuesto municipal, aportes provenientes de las aseguradoras de riesgos ambientales, por subsidios, donaciones o legados y tasas creadas al efecto <sup>174</sup>.

Aplicación y será integrado por las multas que se perciban por aplicación de sanciones a las leyes ambientales provinciales y cuya recaudación corresponda a la Autoridad de Aplicación Provincial. Los recursos que integren el Fondo Provincial del Ambiente serán destinados a la recomposición de pasivos ambientales y sitios contaminados, en los que no se pueda determinar el responsable, a criterio de la Autoridad de Aplicación (El presente artículo se encuentra observado por el Decreto de Promulgación N° 148/11 de la presente Ley) ARTÍCULO 25. DONACIONES Y LEGADOS. El FOPROA también podrá ser integrado con fondos provenientes de donaciones y/o legados. El presente artículo se encuentra observado por el Decreto de Promulgación N° 148/11 de la presente Ley.

<sup>174</sup> VERNETTI, Ana María, *Antecedentes y actualidad de los fondos ambientales como instrumento financiero de recomposición*, en *Revista de Derecho Ambiental* Nro.28, Abeledo Perrot, Buenos Aires, octubre-diciembre de 2011, págs. 65 a 73; MOREIRA, Alberto



El principio bioético de beneficencia –no maleficencia se ve reflejado en los mecanismos que desde el orden jurídico - institucional se brindan para la protección del ambiente sano y el desarrollo sustentable como política pública social intergeneracional, tanto los instrumentos de prevención como las soluciones aportadas en materia de recomposición deben fortalecerse para la su eficaz implementación y funcionamiento.

*C., Los Fondos Ambientales Universales y el cambio climático global. Luces y sombras de una práctica del desarrollo sustentable, en Cambio Climático. Aportes científicos interdisciplinarios para su debate en Argentina, dir. BESALÚ PARKINSON, Aurora, UBA, Buenos Aires, 2010, págs. 59 a 69.*



## **Capítulo V**

# **EL PRINCIPIO BIOÉTICO DE JUSTICIA**



## **I. La justicia ante las políticas públicas ambientales**

Con respecto al principio de justicia, la bioética tiene experiencia en una visión amplia o social, superadora del interés de los individuos que en lo inmediato estén relacionados con el conflicto a resolver.

En efecto, aún en la bioética vista meramente como ética médica, se plantean dilemas que incumben a la sociedad toda. Incluso puede llegarse a estos dilemas desde un hecho que en principio importa sólo a un sujeto. Piénsese en una persona que necesita de determinado aparato o auxilio tecnológico en un hospital para prolongar su vida y recibir un tratamiento adecuado, pero que no puede recibir dicho auxilio porque los aparatos disponibles se encuentran en uso con otros pacientes. Esta situación no surge de nuestra imaginación, sino que se reitera frecuentemente en nuestros establecimientos asistenciales médicos, obligando a los profesionales a realizar a veces elecciones difíciles, tendientes a privilegiar a un paciente sobre otro. La bioética, comenzando por analizar cuáles son los criterios que los médicos deben seguir en tales situaciones, llega a cuestionar la política de asignación de recursos del Estado, que no debería permitir carencias en el área de salud.

Así, el principio de justicia es frecuentemente tratado por la bioética con una mirada social, más allá de los individuos directamente implicados. Y esa mirada es la que se impone tratándose de la salud ambiental.

Justicia y solidaridad son dos valores complementarios, y la justicia ha de traducirse en políticas concretas para llegar a la sociedad.

Esto no significa que los individuos deban desentenderse de los deberes de la justicia, pues una sociedad no podrá ser justa si sus individuos carecen del sentido de justicia. El sentido de justicia hace a los individuos más solidarios. La solidaridad es complemento de la justicia.

Al igual que en el principio de beneficencia, no es sencillo determinar en cada caso cuál es la solución conveniente desde el punto de vista de la justicia. Los conflictos internos y las tensiones entre diferentes intereses también afloran aquí. Nos remitimos a lo expresado con anterioridad, pues las reflexiones son análogas.

Hay que tener en cuenta que la mera sustentabilidad natural carece de sentido, desde la perspectiva humana, si no se realiza en condiciones sociales aceptables. El enfoque del desarrollo sustentable hace hincapié en la superación de la pobreza, el logro de la equidad y la modificación de pautas de consumo, como requisitos y condiciones de la sustentabilidad. Estos son elementos que deben abordarse con mucha cautela, pues de lo contrario se arribaría a objetivos voluntaristas ajenos a las dificultades reales que enfrenta una reordenación económica y social<sup>175</sup>.

El aporte bioético -desde el punto de vista de su principio de justicia- en las cuestiones ambientales vinculadas a problemas de salud es esencial desde la órbita del Estado, que debe trazar las políticas a seguir mediante el dictado de normas adecuadas (Poder Legislativo), asignando los recursos económicos suficientes (Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía), así como los recursos humanos y las estructuras administrativas pertinentes (Poder Ejecutivo, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Ministerio de Salud y demás organismos de aplicación afines), tanto en la órbita nacional, provincial y municipal.

Pero tratándose del principio de justicia, es primordial analizar la función del otro Poder del Estado (Poder Judicial). El derecho actual tiende a ensanchar la legitimación activa en cuestiones donde se involucran derechos de incidencia colectiva, de modo que cualquier

<sup>175</sup> GLENDER, Alberto; LICHTINGER, Víctor (compiladores); *La diplomacia ambiental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 416.

ciudadano pueda instar un proceso judicial a efectos de evitar un daño al medio ambiente con efecto social. Por ejemplo el art. 30 de la ley 25.675 dispone “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción”. A su vez el art. 52 de la Ley N° 24.240 (de Defensa del Consumidor) plantea el ensanchamiento de la legitimación activa en los siguientes términos: “Acciones Judiciales. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario por su propio derecho, a las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas en los términos del artículo 56 de esta ley, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal. Dicho Ministerio, cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. En las causas judiciales que tramiten en defensa de intereses de incidencia colectiva, las asociaciones de consumidores y usuarios que lo requieran estarán habilitadas como litisconsortes de cualquiera de los demás legitimados por el presente artículo, previa evaluación del juez competente sobre la legitimación de éstas. Resolverá si es procedente o no, teniendo en cuenta si existe su respectiva acreditación para tal fin de acuerdo a la normativa vigente. En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público Fiscal” (según art. 24 ley 26.361, modificatoria de la ley 24.240). Por su parte, la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires -en su art 36- establece que “en los casos en que el daño o la situación de peligro sea consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente podrán acudir directamente ante los tribunales ordinarios competentes ejercitando: a) Acción de protección a los fines de la prevención de los efectos degradantes que pudieran producirse; b) Acción de reparación tendiente a restaurar o recomponer el ambiente y/o los

recursos naturales ubicados en el territorio provincial, que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre”.

En toda la normativa citada, la interpretación amplia respecto a la legitimación activa (interpretación a cargo del Poder Judicial) es relevante a efectos de asegurar una debida tutela ambiental, sobre todo siguiendo los parámetros que la propia Constitución Nacional plantea en tal sentido (art. 43, 2do. párrafo, CN).

Como ya expresamos, las soluciones a este tipo de conflictos no suelen ser fáciles por la multiplicidad de intereses en juego.

En esta materia tan importante para la sociedad, el juez –en sus sentencias- no sólo resuelve un tema puntual, sino que dicta verdaderas políticas públicas <sup>176</sup>.

Las modalidades que la justicia adopta para dar soluciones a problemas vinculados con bienes colectivos son variadas, entre ellas es destacable la clasificación que hace Ricardo Lorenzetti <sup>177</sup>, que distingue las siguientes:

- Sentencia declarativa: es una declaración de principios y una condena general, constituye un cambio de concepción, por ejemplo cuando se declara que se debe limpiar un río, o que se deben adoptar medidas para disminuir la contaminación en una determinada zona.
- Exhortaciones: aquí se declara por ejemplo un principio constitucional cuya implementación corresponde a otros poderes del Estado, lo que va a ser la sentencia es exhortar a que se cumpla o se haga efectivo.
- Mandatos de innovar o no innovar: según el caso del bien colectivo afectado puede el juez ordenar una medida cautelar de innovar o de no innovar de acuerdo a lo que resulte más pertinente para la defensa del bien tutelado

<sup>176</sup> Ver YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN Siri (coord.); *La Lucha por los derechos de la salud ¿Puede la justicia ser un herramienta de cambio*, Siglo Veintiuno editores, colección derecho y política, Buenos Aires, 2013.

<sup>177</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis, *El proceso colectivo*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2010, págs. 178 a 185.



- Mandatos dirigidos a la administración: los mandatos de innovar o no innovar pueden estar dirigidos a la Administración Pública, y ordena a que éste lo implemente, en ocasiones a su vez el tribunal puede ordenarle a la administración pública qué procedimientos debe utilizar para implementarlo y dar cumplimiento a la orden judicial.
- Mandatos dirigidos al Congreso: algunas sentencias pueden contener un mandato dirigido al Congreso a fin que legisle sobre una temática en particular, si el Congreso no cumple con el mandato judicial, puede el tribunal ordenar la aplicación operativa del derecho cuando se vulnera un derecho fundamental y no ha sido legislado en un tiempo razonable.

Otra temática muy vinculada a estos aspectos es el efecto de la sentencia, en materia ambiental la ley 25.675 (en su art.33) establece que “la sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias”. Esto significa que el o los sujetos miembro/s del grupo -si no intervinieron en el proceso- no estarán afectados por los efectos de la cosa juzgada y podrán interponer nuevamente la demanda si cuentan con un elemento probatorio que no había sido acompañando en el proceso que motivó la sentencia <sup>178</sup>. Consideramos que este criterio es aplicable a las cuestiones vinculadas con “salud ambiental”.

Cabe aclarar que en los procesos donde están involucrados bienes colectivos -si bien por un lado se debe garantizar la división de poderes- por otro lado hay que generar mecanismos que garanticen la implementación de las órdenes del tribunal por parte de los demás poderes del Estado, y “para ello se ha servido la Corte en el caso Mendoza de una serie de medidas delegada a diversos sectores que participen en la implementación del plan de saneamiento, creándose

<sup>178</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis, *El proceso colectivo*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2010, pág. 172.

así una verdadera microinstitucionalidad”<sup>179</sup>. En este criterio se encuentra el caso de La Corte Suprema de la India que ha empleado una diversidad de técnicas en la resolución de casos vinculados a derechos de la salud entre ellos: nombrar un “amicus curiae”<sup>180</sup> que brinde asistencia en cuestiones jurídicas; ejercer jurisdicción de supervisión mediante el uso de escritos de “mandamus continuo”<sup>181</sup> sobre la materia; establecer comisiones o cuerpos especializados para determinar hechos presentados por las partes y solicitar a esos cuerpos que informen al tribunal.<sup>182</sup>

Como podemos ver, es realmente positiva la función de la justicia para impulsar cambios de políticas y /o cumplimientos en aquellas temáticas donde están involucrados derechos de incidencia colectiva, como lo son el derecho a la salud y su relación con el ambiente. Los cambios de políticas son indirectos en los países de América Latina, donde el modelo dominante es la litigación individual; en cambio en la India y Sudáfrica -donde prevalece la litigación colectiva- es factible ver casos de cambios en la política de salud ordenados en forma directa por la justicia<sup>183</sup>.

<sup>179</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis, *El proceso colectivo*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2010, pág. 186.

<sup>180</sup> “Sin llegar a ser parte en el proceso el amicus resultó ser una persona calificada por su indiscutible solvencia en la materia debatida, permitiéndole emitir opinión en el cuestión motivo del proceso sin que ésta sea vinculante para el tribunal”. SAFÍ, Leandro; *El Amparo Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, págs. 342 y 343.

<sup>181</sup> Se emite a una autoridad en interés del público general solicitando al funcionario o autoridad que ejecute su tarea con celeridad durante un período de tiempo. La Corte de la India recurrió al escrito de madamus continuo por primera vez en “Vincet Narain c. Unión de la India”, 1996, SC 3386. PARMAR, Sharanjeet; WAHI, Namita; *India. Ciudadanos, tribunales y el derecho a la salud ¿Entre la promesa y el progreso?*, en: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri; *La Lucha por los Derechos de la Salud*, Siglo Veintiuno Editores, Colección derecho y política, Buenos Aires, 2013, pág. 209.

<sup>182</sup> PARMAR, Sharanjeet, WAHI, Namita, ob. cit., pág. 209.

<sup>183</sup> “Es así como en Sudáfrica en los casos donde se reclaman medicación para el VIH (SIDA), los tribunales ordenaron de manera indirecta la revisión de las políticas de tratamiento y prevención, el efecto fue positivo porque paso de una negativa total a proveer antetrovirales en 1999 a proveer en el año 2004 a todos los pacientes. A su vez en la India los tribunales en forma directa han ordenado al gobierno a adoptar medidas en varias áreas en las que existen lagunas en materia de políticas: bancos de

En Colombia el Tribunal llevó a cabo una medida directa a través de la sentencia T-760/08, donde ordena al gobierno la reforma sustancial del sistema de salud con el fin de dar cumplimiento a las normas y leyes en vigor <sup>184</sup>.

Indudablemente en todas sus decisiones los jueces deben sopesar los valores implicados, tomando una decisión justa y responsable.

El principio bioético de justicia tiene, obviamente, especial aplicación en el ámbito judicial, resaltándose la dimensión social de las sentencias referidas a derechos de incidencia colectiva (como es el ambiente y la salud, entre otros) que no sólo se agotan en el interés de los directamente implicados en el conflicto, por lo cual constituyen -como hemos visto- un instrumento importante para el dictado de verdaderas políticas públicas socio-ambientales (sin perjuicio de las que el Estado dicte mediante sus restantes órganos, que por otra parte son susceptibles de ser revisadas judicialmente a efectos de preservar su constitucionalidad).

## **II. El rol del juez en la defensa y protección de derechos de incidencia colectiva a la luz de la norma constitucional y del nuevo código civil.**

El nuevo Código Civil y Comercial en nuestro país incluye varias normas relacionadas con los derechos de incidencia colectiva, y con la actuación que a la Justicia le puede caber en la temática. Ello es relevante, pues se reconoce la prioridad que debe tener para la sociedad este tipo de derechos, y también –en pleno litigio judicial- para el juez actuante. En efecto, son varias las normas que ordenan y facultan al

sangre, medicamentos y vacunas, atención de emergencia, salud mental, negligencia médica, leyes de control de tabaco y derechos reproductivos”. MAESTAD, Ottar, RAKNER, Lise; MORTTA FERRAZ, Octavio L.; *Evaluación del impacto de la litigación en el terreno de los derechos de la salud. Análisis comparativo de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, India y Sudáfrica*”, en *Lucha por los derechos de la Salud*, ob.cit., pág. 345.

<sup>184</sup> MAESTAD, Ottar, RAKNER, Lise; MORTTA FERRAZ, Octavio L., ob. cit., pág. 345, y YAMIN Alicia Ely, PARRA-VERA, Oscar, GIANELLA, Camila, *Colombia: la protección judicial del derecho a la salud ¿Una promesa difícil de cumplir?*, en *Lucha por los derechos de la Salud*, ob.cit., págs.127 a 157.

juez para tomar medidas preventivas y reparadoras del daño a derechos de incidencia colectiva, reconociéndose así la jerarquía elevada que tienen este tipo de derechos en los posibles conflictos que se planteen en el seno de la sociedad. Es que, sin menospreciar la importancia de los conflictos particulares, es claro que es aún más prioritaria la tutela de los derechos de incidencia colectiva, que afectan a un conjunto social y no sólo a dos personas. A continuación nos referiremos someramente a este nuevo régimen.

El art. 14 del citado Código reconoce la existencia de derechos individuales y también de derechos de incidencia colectiva, determinando una clara prelación de estos últimos sobre los primeros, ya que –en su parte pertinente– reza: “(...) La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

En el mismo sentido, el art. 240 determina que el ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los de incidencia colectiva, agregando que “(...) Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según criterios previstos en la ley especial”.

En lo atinente a la responsabilidad civil, la función preventiva del derecho es sumamente relevante, sobre todo porque en materia ambiental la reparación es a menudo imposible o muy costosa en función no sólo de lo económico sino también desde lo temporal. Por ello, antes que de reparar, el derecho debe pensar en evitar el daño posible. En relación a ello, el art. 1711 del nuevo Código expresa que “La acción preventiva procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento. No es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución”. Por su parte, el art. 1712 determina que están legitimados para solicitar una acción preventiva todos aquellos que acrediten un interés razonable e la prevención del daño; y el art. 1713 estipula que “La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la

eficacia en la obtención de la finalidad”. Obsérvese que la norma otorga amplias facultades al juez para tratar de evitar el daño, si bien aclara que debe restringir lo menos posible los derechos de las personas implicadas. Asimismo, los arts. 1714 y 1715 permiten que el juez actuante deje sin efecto –total o parcialmente– una medida si advierte un “exceso de punición” debido a la aplicación de condenaciones pecuniarias administrativas, penales o civiles respecto de un hecho; y le ordena que tenga presente tal circunstancia a la hora de fijar su monto.

Si se producen daños, aparece la función resarcitoria. El deber de reparar, establecido genéricamente en el art. 1716 del nuevo Código, se extiende –en principio– a las consecuencias inmediatas y mediatas previsibles del hecho (art. 1726), encontrándose en estos casos presente el nexo adecuado de causalidad entre el hecho y el daño. Además, debe reunirse el correspondiente factor de atribución de la responsabilidad (subjeto u objetivo, arts. 1721, 1722, 1723, 1724 y ccs. del Código). Si bien el principio general aplicable respecto de la carga de la prueba del factor de atribución (o de sus eximentes), es que su prueba corresponde a quien los alega en un litigio (art. 1734), el régimen incorpora expresamente el principio conocido como “carga dinámica de la prueba” (reconocido y aplicado desde hace años por la doctrina y la jurisprudencia), pues el art. 1735 expresa: “No obstante, el juez puede distribuir la carga de la prueba de la culpa o de haber actuado con la diligencia debida, ponderando cuál de las partes se halla en mejor situación de aportarla. Si el juez lo considera pertinente, durante el proceso debe comunicar a las partes que aplicará este criterio, de modo de permitir los litigantes ofrecer y producir los elementos de convicción que haga a su defensa”. Esta solución guarda una íntima relación con el principio de justicia, pues en algunos casos la facultad de ofrecer y producir pruebas es desigual entre las partes de un juicio, y la distribución de la carga probatoria puede equilibrar la ecuación.

A la hora de establecer el concepto de “daño”, el art. 1737 tiene presente a los derechos de incidencia colectiva, pues define la aparición del daño cuando se lesiona un derecho o un interés no probado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva.

Cabe consignar que el Código sancionado no incorporó numerosas normas proyectadas relacionadas con los derechos de incidencia colectiva y, en particular, con el medio ambiente, ya que descartó el análisis pormenorizado de los daños a los derechos de incidencia colectiva (legitimación, daños a derechos individuales homogéneos, presupuestos de admisibilidad, alcances de la sentencia; arts. 1745 a 1748 del Proyecto), los derechos de las comunidades indígenas a la participación en la gestión referida a sus recursos naturales como derechos de incidencia colectiva (art. 18 del Proyecto), la garantía del acceso al agua potable para fines vitales (art. 241 del Proyecto), etc.

La asignación de recursos y la planificación y ejecución de políticas públicas adecuadas son temas centrales –relacionados con el principio bioético de justicia– que debe el Estado tener en cuenta a la hora de ocuparse del ambiente y la salud. Si bien el Poder Judicial, como hemos visto, puede hacer su aporte en tal sentido, son sin dudas los restantes Poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo) los encargados de articular el marco y los medios necesarios para llevar adelante tan importantes funciones en materia ambiental.

## Capítulo VI

### PREVENCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SALUD<sup>185</sup>

<sup>185</sup> Este capítulo pertenece a la autoría de CLAUDIA LUJÁN OVIEDO cuyos contenidos han sido publicados anteriormente en las siguientes publicaciones científicas, “Ordenamiento ambiental territorial: marco normativo y su proyección en el actual Proyecto de Reforma al Código Civil 2012” en: Revista iberoamericana de derecho ambiental y recursos naturales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: International Legal Group S.A., 2013 vol.8 n°1.

“Ordenamiento territorial, gestión territorial y gobernanza. Instrumentos de gestión sustentable” en: Revista periódica digital Proyección. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto CIFOT. 2013 vol.7 n°14. p1 - 40. issn 1852 0006.

“Instrumentos de gestión sustentable en el Ordenamiento Ambiental del Territorio” en: La Ley Actualidad. Buenos Aires: La Ley. 2013 vol.77 n°115. p1 - 8. ISSN 0328-1035.





## I.- Planificación territorial.

El territorio es el escenario donde coexisten en permanente interrelación sociedad-naturaleza. Aquella interrelación sociedad-naturaleza conforma un todo integrado en permanente transformación donde deberían estar presentes los principios de unidad y diversidad.

La planificación territorial es la herramienta de gestión indispensable para conservar aquella unidad y diversidad del territorio. Según la OMS, “*la planificación es un instrumento maestro de desarrollo urbano. Se emplea para evaluar la situación y definir problemas, establecer metas, formular estrategias, para alcanzar los objetivos...*”<sup>186</sup>. También, es el instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva integrada en el conjunto de actuaciones públicas y privadas con incidencia en el medio<sup>187</sup>. Pese a haber perdido impulso en otros ámbitos de la actuación administrativa, la planificación en el Derecho ambiental sigue vigente al menos en la mente del legislador. Sin embargo, a los fines de su efectividad, Hutchinson sostiene que no debe olvidarse -como señalara Retortillo Baquer- que, junto a la determinación de los medios jurídicos, “*el plan debe prever los medios*

<sup>186</sup> OMS, Serie de informes técnicos, 807, Salud Ambiental en el desarrollo urbano, Informe de un comité de expertos de la OMS, Ginebra, 1991 pg.29 y30.-

<sup>187</sup> Hutchinson, T.; Material Derecho Administrativo, La protección jurídica del ambiente; en Bueres, A.; Donna, E.; Gozaini, O.; Hutchinson, T.; y Sabsay, D.; “Derecho Ambiental” (Ap. I, Cap. III, págs. 67/107, y Cap IV, págs. 108/140.); La Plata: Fundación Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), 2007

*materiales que su ejecución pueda requerir”, pues “el incumplimiento de tan lógico principio es, sin duda alguna, la causa más frecuente del que puede considerarse como fracaso de la mayor parte de los instrumentos planificadores”<sup>188</sup>.*

De acuerdo con el modelo propuesto por la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba, toda planificación tiene como objeto, por un lado, orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, rural y la equidad social; y por el otro, fomentar y cimentar una cultura en los ciudadanos, consistente en una visión compartida sobre el futuro de esa población y el territorio.<sup>189</sup>

Nosotros consideramos que la gestión y fortalecimiento de capacidades locales, en particular en las municipalidades, podría permitir a mediano plazo la adopción de un Modelo de ordenamiento. El modelo territorial es en esencia una imagen deseable del área urbana y rural y de su entorno hacia el futuro. En esta imagen, el municipio ya construido tiene un lugar preponderante; así como las nuevas formas de ocupación del territorio.

Las cuestiones referentes a *Salud Ambiental* deben estar específicamente contempladas en un marco adecuado de planificación que permita un diseño de ordenamiento ambiental del territorio donde junto a los aspectos económicos, sociales y ambientales se prevean políticas públicas (entendiéndose por tal la toma de posición de parte de quien habla en nombre del Estado, frente a una determinada problemática social y el diseño de su resolución destinadas a garantizar un adecuado sistema de servicio sanitario integral superador del sistema tradicional).<sup>190</sup>

La determinación de decisiones dependerá de los distintos actores sociales, de su actuación conforme a sus intereses, de su

<sup>188</sup> Hutchinson, T., ob. cit., ídem p.67/107.

<sup>189</sup> Méndez Delgado, Elier Jesús y Lloret Feijóo, María del Carmen, (2009), *Elementos para la planificación territorial en Cuba*, Edición electrónica gratuita, Texto completo en [www.eumed.net/libros/2009a/507/](http://www.eumed.net/libros/2009a/507/), cap. 1, p.17

<sup>190</sup> Cílurzo, M. R., “Las políticas públicas y la responsabilidad del Estado”, en “Responsabilidad del Estado” (obra colectiva), Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Nacional de Buenos Aires, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2008, págs. 175/186

influencia para que la problemática sea aceptada como tal, luego discutida y finalmente resuelta; todo ello sobre la base de un esquema determinado, donde el diseñador de la política concreta una posición, fija una postura y actúa en su consecuencia.

Cada política pública expresará un propósito o programa que delinearán un conjunto de normas y actividades con un enfoque determinado (según los criterios de los que se parta y los resultados que se esperen).

Es necesaria una política pública que interrelacione el Ordenamiento Territorial con las políticas de Salud Pública. Más específicamente, relacionar los impactos ambientales sobre la salud humana.

Tanto el Ordenamiento Territorial tradicional como el Ordenamiento Ambiental son, para Petrelli,<sup>191</sup> dos instrumentos de política pública en la Argentina, diferenciables únicamente por la materia que abordan. El primero de ellos “es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio” (art. 4 ap. 1, Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial), que surge de las cláusulas constitucionales que hacen al desarrollo equilibrado interjurisdiccional, principalmente del artículo 75, inciso 19, segundo apartado de la Constitución Nacional. El segundo es un instrumento de política pública destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales (arts. 9 y 10 LGA), que surge de la letra del artículo 41, segundo apartado, de la Constitución Nacional: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”. Al desagregarse tal potestad estatal en el artículo 8 de la LGA, se establecen los instrumentos de la política pública ambiental y, entre ellos, el ordenamiento ambiental del territorio.<sup>192</sup>

<sup>191</sup>Petrelli, Hernan 2 Planes de las ciudades. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina (II) 2009. P.16. Café de las Ciudades. Revista digital. Año 8, Número 83. Recuperado el 1 de julio de 2012 de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_83.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm)

<sup>192</sup> Petrelli, Hernán, ob, cit ut supra.

Según las fundaciones FCD y FARN<sup>193</sup>, existe una estrecha relación entre Ordenamiento Ambiental del Territorio y la definición de un modelo de desarrollo para las comunidades. Es de importancia clave definir el horizonte de desarrollo al que una comunidad aspira, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos del territorio y de desarrollo de actividades, tanto productivas como humanas y de conservación. Y la participación y la consulta ciudadana tienen un lugar preponderante en estas decisiones. Los ciudadanos individuales y/u organizados deben ser parte del proceso de decisión acerca del modelo de desarrollo local y del ordenamiento de las actividades que quiere darse una comunidad en un territorio específico, y propender a su promoción, defensa, ejecución y monitoreo en el tiempo.<sup>194</sup>

“El Ordenamiento Ambiental del Territorio se erige así como una herramienta indispensable para el desarrollo sustentable de las comunidades, al incorporar la participación de todos los sectores involucrados y elementos de planificación a mediano y largo plazo”<sup>195</sup>. En este sentido, permite entre otras cosas: a) contar con información territorial actualizada sobre los recursos naturales, población, actividades económicas, etc.; b) orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, investigación, etc.; c) optimizar la distribución y tipo de inversiones a realizarse en provincias y/o municipios; d) optimizar la distribución de los servicios sociales, infraestructura vial y de apoyo a la producción; e) promover las ventajas comparativas de las regiones; f) propender a una mejor utilización y distribución de los recursos escasos, como por ejemplo el agua, en ciertas regiones.

<sup>193</sup> Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2010). La herramienta Ordenamiento Ambiental del Territorio. En Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales (Vol. I)* (pp. 29-41). Buenos Aires: Autor. Recuperado el 25 de julio de 2012 de [http://www.farn.org.ar/newsite/wpcontent/uploads/2012/05/publicacion\\_OT\\_VolumenI.pdf](http://www.farn.org.ar/newsite/wpcontent/uploads/2012/05/publicacion_OT_VolumenI.pdf)

<sup>194</sup> Informe Ambiental 2010, p.20, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), [www.farn.org.ar/archivos](http://www.farn.org.ar/archivos)

<sup>195</sup> Informe Ambiental 2010, p.38, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), [www.farn.org.ar/archivos](http://www.farn.org.ar/archivos)

No obstante, la enumeración mencionada del Ordenamiento Ambiental Territorial debe incorporar expresamente la salud ambiental.

En tal sentido en las conclusiones y recomendaciones de la OMS, en el área de la salud Ambiental en el desarrollo urbano, se destaca que en los países en desarrollo y desarrollados por igual hay urgente necesidad de reformular los enfoques intersectoriales e integrados del diseño y la planificación de ciudades y pueblos saludables, siendo cuestiones comunes, estructuras del tráfico y del transporte, climas urbanos, desechos urbanos, la vivienda, utilización sostenible de recursos naturales en las ciudades y sus alrededores, el comercio y la industria responsables y el control de todos los demás factores que determinan la salud y el bienestar humanos.

Ello marca la necesidad del fortalecimiento de la ordenación del desarrollo urbano; e insiste en que en dicho proceso no puede dejarse de lado la relación entre el medio ambiente y la salud, la cual debe constituirse en el principal indicador de planificación.

La información necesaria para el diagnóstico debe iniciarse a nivel municipal, lo que contribuirá a una gestión eficiente. A su vez, es imprescindible la cooperación intergubernamental para ofrecer en conjunto el diagnóstico local como base de un nivel más general.

Cuando las comunidades tengan disponible la información, su participación será realmente activa, y constituirán verdaderas consultas necesarias para la formulación de y actualización de leyes, que seguramente mejoren sus condiciones de vida.

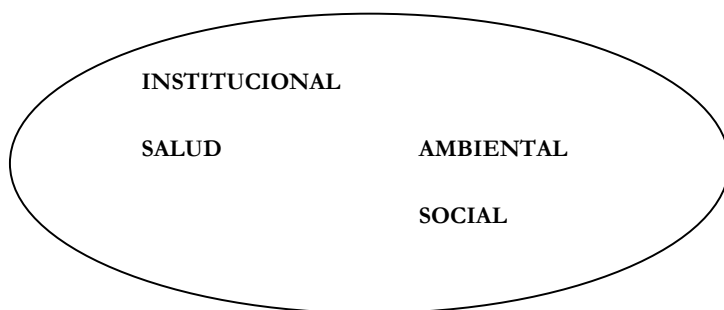
El ordenamiento ambiental territorial no es una política nueva en el mundo. Los países europeos y algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia y Colombia, cuentan con una experiencia significativa en este campo, cuyo conocimiento se convierte en una herramienta importante para apoyar los procesos incipientes que se desarrollan en Guatemala, Uruguay, Ecuador, Honduras, San Salvador y Costa Rica, entre otros países. Los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas. Ello guiado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita por todos los

países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, en 1993. En Latinoamérica la experiencia data de 1989, año en que se intentó construir una visión global del ordenamiento territorial latinoamericano que conciliara el medio ambiente y el desarrollo, posición que fue llevada en 1992 a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –más conocida como Conferencia de Río- y tratada por una Comisión que se conformara a tal efecto con el auspicio del PNUD y el BID. En ésta, representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y Argentina elaboraron un documento final conocido como Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente, documento que sentó las bases para implementar futuras políticas de ordenamiento territorial en estos países.<sup>196</sup> En la Argentina, el primer antecedente de una ley sobre uso del territorio se dio en Buenos Aires en 1977, orientada a lo urbano (Ley N° 8912 y decretos 10.128/83 y 3398/87), mientras que a nivel provincial sólo existen reglamentaciones parciales que atienden determinados aspectos del ordenamiento territorial. Recién a partir de la crisis del 2001, el Gobierno Nacional demostró un especial interés en revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales. Para ello encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio nacional como Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un “desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo” del territorio argentino y, a su vez, construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Actualmente nuestro país no posee aún una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Hoy muchos

<sup>196</sup> Massiris Cabeza, Angel, Espinoza Rico, Miguel Antonio, Ramírez Castañeda, Teresa, Rincón Avellaneda Patricia, Sanabria Artunduaga, Tadeo, “Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia”, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Ordenamiento Urbano Regional, Bogotá, Facultad de Artes, 2012, ISBN 958-761-272-1

municipios están rediseñando sus ordenamientos territoriales para adecuarlos a las normas ambientales vigentes y satisfacer mejor y con más eficiencia las necesidades sociales.

Es la oportunidad de tomar en los procesos de ordenamiento territorial la dimensión salud y ambiente como un componente equiparado a la dimensión social, económica, y ambiental. Es un esquema esencial en la toma de decisiones, manteniendo el equilibrio entre sus partes.



## II. Participación ciudadana y planificación territorial

La participación de la comunidad en los procesos de planificación deben ser promovidos por el Estado, que debe ofrecer a sus habitantes detallada información sobre los componentes mencionados.

Recientemente surge de un extracto de la Cumbre de Río+20, la siguiente afirmación:

*“Se reconoce el papel de la sociedad civil y la importancia de propiciar la participación activa (...) en procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles (...) La participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible (...) El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales,*

*trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad” (Documento Final de la Cumbre Rio +20, Ptos. 43-44).*

Estos procesos otorgan la oportunidad de que las personas influyan en sus vidas y su futuro, y participen en la adopción de decisiones sobre el conocimiento de todas las variables e influencias de su entorno territorial, para propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras.

Tanto la política ambiental como las políticas de salud deben tener hoy un lugar prioritario en el diseño local; las ordenanzas municipales (por aplicación del principio de congruencia con la ley 25.675 y concordantes) deben cumplir con los mandatos exigibles y aceitar los mecanismos de participación ciudadana y sistemas de información para proteger y garantizar el estado de bienestar completo que representa la salud humana. Los debates actuales relacionados con planes de gestión deberían comenzar por la gestión ambiental municipal cuyo espacio territorial, al ser más reducido que el nacional, permitiría un mayor control y la posibilidad de incluir el factor ambiental para lograr una cobertura de salud integral.

No existen referencias o informes de experiencias que estén referidas a la planificación de los recursos humanos relacionados con este fin. Esto no debiera llamar la atención, considerando que las cuestiones o problemas de los recursos humanos de salud no han encontrado un lugar visible en las estratégicas agendas ni en el discurso de quienes toman las decisiones.

Una nueva propuesta de planificación debería desarrollarse sobre un método viable y factible. Método que requerirá de un tipo específico de informatización organizada. Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas, cotejo entre las fuentes, monitoreo comparativo), que sean al mismo tiempo alimentadas y usadas por los actores principales del sistema. Estos actores son la sociedad, Entidades Públicas y Privadas, y el Estado en todos sus niveles.



### **III. La Salud en el Ordenamiento Territorial**

Sostiene la jurisprudencia que “Se deben instrumentar las herramientas que en una clara actitud de ‘evitación’ sean capaces de lograr que se obtenga el objetivo apuntado en el artículo 41 C.N.” “El derecho ambiental debe tener un carácter eminentemente preventivo por motivos funcionales y teleológicos” y “desde el punto de vista del análisis económico del derecho, la preferencia por los instrumentos de actuación ‘ex ante’, frente a los instrumentos ‘ex post’, origina dudas serias sobre la utilidad del instituto de la responsabilidad”.<sup>197</sup>

En los Fundamentos del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se expresa que: “En los derechos de incidencia colectiva, surge con claridad que la prevención es prioritaria y precede a la reparación, sobre todo cuando se trata de bienes colectivos”.

Es función inherente del Estado determinar la política nacional de salud, así como controlar y supervisar su aplicación.

Los debates actuales relacionados con planes de gestión, deberían comenzar por la gestión ambiental municipal, cuyo espacio territorial, al ser más reducido que el nacional, permitiría un mayor control y la posibilidad de incluir el factor ambiental para lograr una cobertura de salud integral.

No existen referencias o informes de experiencias que estén referidas a la planificación de los recursos humanos relacionados con este fin. Esto no debiera llamar la atención, considerando que las cuestiones o problemas de los recursos humanos de salud no han encontrado un lugar visible en las estratégicas agendas ni en el discurso de quienes toman las decisiones.

Una nueva propuesta de planificación debería desarrollarse sobre un método viable y factible. Método que requerirá de un tipo específico de informatización organizada. Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas, cotejo entre las fuentes, monitoreo comparativo.), que sean al mismo tiempo alimentadas y usadas por

<sup>197</sup> BELLORIO CLABOT, DINO, “Tratado de Derecho Ambiental”, Tomo I, II, y III, Ed. Ad Hoc, 2014.

los actores principales del sistema. Estos actores son, la sociedad, Entidades Públicas y Privadas, y el Estado en todos sus niveles.

### **a).- Estrategias de Planificación en Salud Ambiental**

Para un mejor desempeño de la economía a escala territorial se utiliza la planificación, ésta se apoya en enfoques interdisciplinarios, tiene como objetivo atenuar las desproporciones socioeconómicas mediante un desarrollo equilibrado de cada uno de los territorios que conforman el país y desempeña un papel elemental en la prevención de daños a la salud a escala territorial.

La Planificación Territorial incide en aspectos de carácter político, económico, social e ideológico. Desde la primera etapa del proceso de Planificación Territorial se preparan las condiciones para introducir cada uno de estos componentes y desde el diagnóstico ya se comienza a moldear el futuro desde una perspectiva ideológica.

Las siguientes etapas del proceso de Planificación Territorial deberán ser consideradas como subpartes de un proceso continuo de exploración de un grupo variado de agentes económicos. “*La planificación territorial comprende un conjunto de etapas que están relacionadas entre sí y según la amplitud o estrechez de este proceso se podrán encontrar mayores o menores posibilidades de planificación [...] Existen puntos comunes entre los enfoques metodológicos paradigmas de planificación que permiten proponer un proceso integrado por cinco etapas que contienen tanto insumos como productos de la planificación. La Planificación Territorial incide en aspectos de carácter político, económico, social e ideológico*”<sup>198</sup>

### **b.-) Proceso de planificación territorial. Etapas.**

Nuestra propuesta consiste en ampliar el concepto citado, e incluir el aspecto salud.

<sup>198</sup> Elier Jesús Méndez Delgado y María del Carmen Lloret Feijóo, “Planificación Territorial en Cuba”, 1977, p18.  
<https://books.google.com.ar/books?>

Las siguientes etapas del proceso de Planificación Territorial (Fig. N°1) deberán ser consideradas como subpartes [...]: Diagnóstico, Estrategia, Objetivos y metas, Control y seguimiento, Políticas.

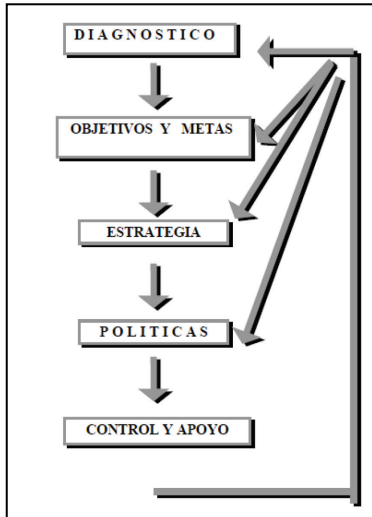


Fig N°1. Fuente: Méndez Delgado, Elier 1997, Elementos para la Planificación Territorial en Cuba<sup>199</sup>

### **Diagnóstico.**

Esta etapa se inicia con investigación y estudio de la realidad territorial en base a información. La toma de decisión inicial debe ser del Estado, y el aporte de la información en salud tanto del sector público, como privado, debe ser brindado en el marco de una obligación establecida en la norma -cuyo incumplimiento prevea sanción.

Desde que comienza a gestarse la planificación ya estamos frente a una situación no neutra, ya que el aporte de información

<sup>199</sup> Extraído del libro *Elementos para la planificación territorial en Cuba*, Cap.1. 3 La planificación territorial como base de la economía; etapas del proceso de Planificación.

permitirá obtener la descripción de la realidad territorial abarcativa de las estadísticas de impacto ambiental en la salud.

Dependerá de la representatividad fiel de la realidad el éxito o fracaso de las posteriores políticas que se desarrollen sobre esa base.

La información obtenida permitirá realizar la proyección de la situación actual identificando problemas y potencialidades, fase clave de esta etapa pues individualiza y dimensiona los obstáculos y las oportunidades que existen en la realidad sujeta a análisis.

Este diagnóstico de la planificación puede ser generalizado o parcializado a una dimensión, siendo el Derecho a la salud un derecho fundamental que justifica un proceso de diagnóstico puntual sobre el impacto del medio en la salud.

A su vez, si lo concentramos a nivel local o municipal, el diagnóstico podría resultar más eficaz ya que permitiría conocerlo con mayor profundidad.

## **Objetivos y metas**

En esta etapa que implica haber completado, confrontado e interrelacionado las diferentes fuentes, el proceso está en condiciones de poder plantear los objetivos, que pueden ser diseñados como Objetivos Generales y Específicos.

Es un tramo donde deben encontrarse individualizados todos los posibles actores, para poder determinar las potencialidades de ese territorio en cuanto a una organización, que una vez puesta en marcha, pueda sostenerse en el tiempo.

Esto significa que el aporte de información inicial debe ser continuado con una interrelación permanente entre los sectores de salud público y privado, manteniendo una base de datos periódicamente actualizada.

Dadas las condiciones antes descriptas y planteadas, estaríamos frente a los que los autores llaman Metas.

## **Estrategia**

Esta etapa se identifica con la factibilidad de la aplicación de la metodología propuesta, es decir la forma planteada en la que las instituciones de salud, públicas y privadas, ingresen sus bases de datos

particulares a una base general, que como ya dijimos, es más eficaz plantearla a nivel municipal.

Es preciso observar el funcionamiento estableciendo límites temporales que permitan redireccionar los métodos de manera de poder garantizar su viabilidad. Los escenarios locales permiten una observación territorial más directa.

## **Políticas**

Del análisis de las etapas anteriores surgen las políticas a seguir, teniendo identificado los problemas y soluciones.

De su observación surgen los proyectos, planes y programas que permitan brindar a cada persona una completa información sobre el territorio donde habita, el impacto que el ambiente tiene sobre su salud, cuales son las políticas e inversiones a futuro que ese Estado como respuesta al diagnóstico efectuado.

Las políticas propuestas dan al ciudadano una cabal información sobre la dirección que los proyectos y planes tienen como fin. Esto permitiría a cada persona poder elegir donde vivir.

Si estas políticas se iniciaran de manera local, cada Municipio podría replicar su experiencia y formar bases de información regional, que en el corto plazo, tendría incidencia a nivel provincial y nacional.

## **Control y apoyo**

El control periódico de la ejecución del plan, además de conocer sus desviaciones reales y sus causas así como la adopción de medidas con el propósito de rectificar o erradicar deficiencias, permite además apreciar como se van cumpliendo los objetivos y metas propuestas, al tiempo que posibilita ajustar las políticas en función de los proyectos y programas de inversión que se están realizando.

El monitoreo periódico de la información aportada desde el nivel local es el alimento necesario para llevar adelante esta etapa.

Los instrumentos de control y evaluación dependerán del tipo de acciones implementadas, de la participación asociada a los

procesos de planificación y de los horizontes temporales involucrados ya sean a largo, mediano o corto plazo (Martínez, 2008, p.70)<sup>200</sup>.

Por su parte, Rivero Ortega expone los principios que a su juicio *pueden y deben regir* los equilibrios entre autoridades territoriales y las diversas instancias de poder en la *Planificación Estratégica*. Dilucida, en primer lugar, cómo debe repartirse el poder entre autoridades federales (nacionales) y territoriales (provincias, municipalidades) en estos procesos, desde la lógica preferente del consenso interterritorial<sup>201</sup>. Resalta entonces la importancia de un “(...) *Liderazgo y coordinación a nivel nacional, de una participación de abajo hacia arriba y de arriba hacia debajo de los entes regionales (provincias), con un procedimiento favorecedor de los consensos, y de tener presentes las asimetrías necesarias para corregir los desequilibrios interterritoriales ya que unos territorios tienen que favorecer el crecimiento de otros en el proyecto de país*”<sup>202</sup>

Seguidamente se expide acerca del lugar natural de cada poder horizontal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) en la planificación estratégica, y de cómo articular las convergencias (y posibles coincidencias) entre derechos subjetivos privados e intereses públicos en estos procesos<sup>203</sup>. Así, el Poder Legislativo tendrá *protagonismo normativo en el diseño de los principios institucionales y de actuación* a los fines de garantizar *las bases constitucionales del federalismo y el desarrollo sostenible*; el Poder Ejecutivo ejercerá un *liderazgo en el desarrollo de los principios marcados por el Legislativo, poder reglamentario y aprobación del Plan Nacional*; y el Poder Judicial adherirá a *los componentes prioritarios de oportunidad de*

<sup>200</sup> Cfr. Martínez, R. “Guía conceptual y metodológica para el diseño de esquemas de pagos por servicios ambientales en Latinoamérica y el Caribe”. Documento Borrador, 2008, p. 70., Washington D. C. (Estados Unidos): Departamento de Desarrollo Sostenible- Organización de Estados Americanos (OEA). Recuperado el 4/10/2011 en: [http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia\\_Conceptual\\_y\\_Metodologica\\_PSA\\_Draft\\_2.pdf](http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia_Conceptual_y_Metodologica_PSA_Draft_2.pdf)

<sup>201</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Planificación Estratégica del territorio, inversión pública y bienestar”, Encuentro Nacional e Internacional: “Planificando la Argentina el Bicentenario”, 7 de setiembre del 2010, Ciudad autónoma de Buenos Aires, p.25, [www.scripts.minplan.gob.ar](http://www.scripts.minplan.gob.ar)

<sup>202</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo, ob, cit

<sup>203</sup> Ídem, ob cit

*los planes en pos de garantizar los derechos subjetivos, partiendo de la prevalencia de los intereses generales en el planeamiento territorial.*<sup>204</sup>

La programación estratégica no sólo debe ser *conocida* por la sociedad, sino que debe ser realizada con ella, pues -aunque asumida desde el Estado- expresa una orientación del desarrollo futuro de la comunidad. Este planeamiento estratégico, en tanto objetivo y cometido del Estado y de la Sociedad, comprende los acontecimientos prevenibles que encuentran acogimiento y prevención estatal y social.

Ahora bien, hasta aquí el tratamiento de los procesos de planificación territorial limitan sus componentes a la dimensión, social, económica, ambiental, sin embargo la salud ambiental debe incluirse como un componente de igual jerarquía a los mencionados. Para OMS debe existir un fortalecimiento de la administración y la tecnología para la salud ambiental. Se tendrá que aumentar la capacidad de las dependencias de salud ambiental a fin de que puedan influir eficazmente en actividades sectoriales y comunales.<sup>205</sup>

Según Rodríguez, entre los principios del derecho Ambiental que hacen a la actividad estatal para la protección del medioambiente destaca la frase *pensar global, pensar local*, planteando la necesidad de coordinar las actividades tendientes a la protección del ambiente con la protección preventiva de la salud ante el impacto del medio.<sup>206</sup>

La propuesta está planteada, sólo queda establecer la metodología adecuada para poner en marcha un tema que, por su sensibilidad, no permite dilaciones temporales.

## **b. 1 ) Propuestas Metodológicas**

Se proponen las siguientes herramientas metodológicas:

1--*Sistema de guías prácticas o protocolos de manejo* sistemáticamente desarrolladas para asistir a los profesionales de la salud en la toma de

<sup>204</sup> Ídem, ob.cit

<sup>205</sup> OMS, Salud Ambiental en el desarrollo urbano. Informe de un Comité de expertos de la OMS. 2012. Ginebra.

<sup>206</sup> Rodríguez, Carlos Aníbal; “El Derecho Humano al Ambiente Sano”, 2012, en Rubinzal Culzoni Editorial, Santa Fé, 2012, p.75

decisiones acerca del apropiado curso de tratamiento para una patología específica, la cual es a su vez, realimenta y evalúa la calidad y eficiencia de la planificación territorial integral propuesta.

2.--Sistema de *análisis de resultados mediante* la monitorización o seguimiento de los resultados de la atención, para asegurarse de que los tratamientos empleados son los que conllevan a mejores resultados. Los resultados pueden ser medidos en términos cualitativos y cuantitativos, con parámetros tales como el acceso, calidad y costo. En la medición del acceso se emplean indicadores tales como las barreras o dificultades para obtener los servicios, la conveniencia y la facilidad de la obtención de estos servicios. En relación con la calidad se evalúa la satisfacción del paciente, e indicadores de salud como mortalidad, calidad hospitalaria, evolución de la tasa de infecciones.

3.--Sistemas o redes integradas de servicios. Otra herramienta viable y de gran utilidad para la integración del proceso salud-territorio. Las redes de servicios generalmente se subdividen en locales y regionales. Las primeras corresponden generalmente a servicios de salud no especializados o servicios ambulatorios de alta demanda, ofreciendo datos locales.

En contraste, las segundas trascienden la información local, y absorbe un área geográfica amplia. La conformación de esas redes implica la acreditación de las instituciones, herramienta a través de la cual se definen y evalúan parámetros previos a la contratación, en aspectos como infraestructura, nivel tecnológico y profesional, con el fin de garantizar que existan condiciones de capacidad, suficiencia y calidad para la prestación de servicios de salud específicos, trabajando sobre base de protocolos uniformes para la recolección de datos relacionados con el impacto del ambiente en la salud. *“Estos sistemas de información deben estar enfocados al monitoreo de las redes de proveedores, parámetros, protocolos, rutas críticas, y seguimiento de resultados. La aplicación de un sistema de información requiere de un ajuste permanente , esencial para permitir la definición y redefinición de planes de ordenamiento ambiental territorial que permitan el equilibrio entre los impactos de ese territorio y la salud de la población, teniendo en cuenta que varían permanentemente indicadores como tamaño de la población, ,cambio climático, desarrollo industrial, etc. El resultado*



*de obtener una planificación integradora sobre la base de datos basados en la realidad, es la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos una amplia información sobre la ecuación hombre-territorio. Información que permitirá llevar a cabo planes de Educación ambiental, herramienta que enfatiza en el cuidado de la salud y busca a largo plazo una verdadera prevención en los daños a la salud, cambiando el enfoque de una medicina curativa o manejo de la enfermedad a una medicina basada en la promoción y prevención”.*<sup>207</sup>

### **c.-) Planificación Estratégica. Experiencias Internacionales.**

La mayoría de los esfuerzos de planificación de recursos humanos en el mundo, y también en nuestra región –en el área de salud-, se han centrado básicamente en el médico. Muy pocos procesos han incluido a otros profesionales, y en estos casos fueron principalmente de enfermería. Mucho menos han sido los casos que dirigieron a la fuerza laboral como un todo. La necesidad (y la capacidad) de contar con el número *correcto* de una mezcla de profesiones, con las competencias adecuadas en el lugar y tiempo adecuados, ha sido el interés de quienes intentan planificar desde siempre, aunque no ha sido esa la experiencia internacional.

A mediados de los ochenta surgió, como consecuencia de los problemas de inefectividad de la planificación de recursos humanos, e influenciada por el pensamiento estratégico aplicado a la salud (bajo la advocación de autores como Testa y Matus), los planteos teóricos de la llamada planificación estratégica y/o situacional.

Esto llevó a que algunos países reorientaran sus gestiones, como el caso de Bolivia, que en años recientes desarrolló e implementó un sistema operativo destinado a generar criterios para asignar personal de salud de manera racional, según criterios de equidad y ajustada a la política de extensión de la cobertura y el desarrollo de servicios en las zonas rurales, y teniendo en cuenta el impacto ambiental, utilizándose para ello fórmulas matemáticas de asignación.

<sup>207</sup> Ramírez, Naydú Acosta. Profesor Asistente, Pontificia Universidad Javeriana. Consultor II, Cendex. Centro de proyectos para el desarrollo <http://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20004-03.pdf> Documento de Trabajo ASS/DT 004-03. .

Otro ejemplo de reorganización es Chile, donde se ha utilizado por el Ministerio de Salud la metodología de cálculo de necesidades de personal basada en el análisis de la carga de trabajo, con la finalidad de racionalizar con criterio técnico la asignación y distribución del personal. En este caso, el uso de una metodología de cálculo de necesidades utilizada en planificación se usó más bien con finalidad de gestionar recursos humanos.

En Perú, el Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) promovieron un estudio de escenarios sanitarios con la incorporación de la dimensión ambiental coordinado con el desarrollo de recursos humanos, utilizando una metodología sofisticada que ya había sido probada en la construcción de escenarios sociales, económicos, políticos y ambientales, junto a métodos similares a los usados en Colombia en la construcción del modelo de oferta y demanda.

Es notable la experiencia de Brasil en el marco del programa de Salud de la Familia la representa una planificación estratégica, en la medida que combinó la formulación de metas cuantitativas en un determinado período (20.000 equipos de salud de la familia a ser conformados en un lapso de 4 años) con la concertación de actores (municipalidades, estados, universidades) y la utilización amplia e inteligente de incentivos económicos para sumarlos a la iniciativa y comprometerlos en el logro de las metas y en acciones de mejoría del desempeño de los servicios de salud y del personal (Ministerio de Saúde-Brasil. Programa de Saúde da Família).

En una reciente publicación referida al sistema mencionado surgen los resultados de la aplicación de la metodología iniciada hace casi dos décadas, se transcribe lo publicado: *“La atención primaria de salud en Brasil está estructurada siguiendo la concepción internacional que tiene como base: acceso, integridad, continuidad y coordinación. Al delimitar claramente sus usuarios, los equipos de salud de la familia han logrado establecer un vínculo con el público en general, por lo que es posible que los profesionales se comprometan y compartan la responsabilidad con los usuarios, familiares y comunidad. El reto es ampliar el alcance de estas actividades, con miras a una atención más efectiva; ya que la salud de la familia se entiende como la principal estrategia para el cambio y está plenamente integrada en el contexto general de la reorganización del sistema de salud. La Estrategia de Salud Familiar es un proyecto dinámico dentro del SUS, provocado por la evolución histórica y la organización del sistema de salud*

*en Brasil. La velocidad de expansión de la salud de la familia es la evidencia de que los administradores estatales y municipales de salud están de acuerdo con sus principios. Como estrategia estructural dentro de los sistemas de salud, salud de la familia, ha desatado un movimiento importante que tiene como objetivo reordenar el modelo de atención del SUS. Se pretende racionalizar el uso de mayores niveles de atención y ha tenido un impacto positivo en los principales indicadores de salud en las poblaciones atendidas por los equipos de salud familiar.*

*Estos son los ocho [sic] puntos principales que han cambiado en la APS de Brasil:*

- *Definición de un equipo estándar nacional de salud familiar y sus funciones esenciales, integrada a una red de salud.*
- *Definición de las responsabilidades de cada nivel del gobierno en la gestión de la APS.*
- *Evolución de la financiación y el crecimiento de los créditos presupuestarios consignados para la APS.*
- *Desarrollo de sistemas de vigilancia y evaluación.*
- *El apoyo de los gestores municipales y usuarios.*
- *Los resultados positivos y el crecimiento en importancia política de la APS.*
- *La propuesta de la salud familiar comenzó a desarrollarse en Brasil en los años 90 después de casi 3 años de trabajo de los profesionales especializados en salud comunitaria en algunos municipios. El gobierno estaba planeando una forma de poner en acción todos los principios del Sistema de Salud de Brasil escritos en la Constitución Nacional en 1988, la aplicación de esta propuesta debería ser una respuesta a las necesidades de salud del país. La propuesta fue tomando forma como un programa, y los primeros equipos comenzaron a trabajar en doce ciudades en 1994 bajo el nombre de los equipos del Programa de Salud Familiar.*
- *Estos equipos en su mayoría tuvieron éxito, y otras ciudades comenzaron a implementar nuevos equipos en los años siguientes, pero el programa presentó problemas para despegar y también personal, debido a la forma burocrática de financiar el programa en los primeros años. El municipio tuvo que formular una propuesta anual al Ministerio para que este designara recursos de acuerdo a las necesidades y cuántos equipos querían implementar o mantener; este organismo analizaba la propuesta antes de que las partes celebraran un acuerdo y*

*los recursos fueran transferidos. Todo este proceso, por lo general, se tomó el tiempo y exigió un gran esfuerzo para todas las partes involucradas, los retrasos eran comunes en la transferencia por este proceso. En este sentido, algunos municipios optaron por no implementar los nuevos equipos o incluso a suspender el programa; pero aún con estos problemas, el país contaba con 2.054 equipos de trabajo en julio de 1998 con una gran aceptación popular y política.*

- *Después de 18 años de aplicación de la Estrategia de Salud Familiar, se han obtenido buenos resultados expresados en los estudios nacionales e internacionales. Por ejemplo, para enfermedades no transmisibles los descensos fueron principalmente en enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, que se han asociado con la implementación exitosa de las políticas de salud que conducen a la disminución del consumo de tabaco y la ampliación del acceso a la información general primaria de salud en las tendencias. La mortalidad infantil en Brasil a lo largo de las últimas tres décadas muestra una disminución constante de 5,5% por año en 1980 y 1990; llegando a 4,4% por año a partir de 2000, alcanzando el 2008 una tasa de mortalidad del 20%.”<sup>208</sup>*

La experiencia referenciada permite visualizar la viabilidad y factibilidad de implementar un sistema de información donde cada habitante pueda conocer los impactos del ambiente en la salud dentro del territorio donde habita. Esta iniciativa permitiría instalar el acceso a una verdadera participación ciudadana.

#### **d.) Importancia del Derecho a la Información en los procesos de Ordenamiento Territorial.**

Por otra parte, para incorporar nuevas condiciones y situaciones es necesario cambios de paradigmas educacionales y las nuevas posibilidades tecnológicas que están innovando las prácticas

<sup>208</sup> Nulvio Lermen Junior, Norman, Armando Henrique. Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade Durham University Revista biomédica revisada por pares.

Medwave 2013 Ene/Feb;13(1): e5588 doi: 10.5867/medwave.2013.01.5588.  
<http://www.mednet.cl/link.cgi/Medwave/Enfoques/SaludFamiliar/5588>

tradicionales. La internacionalización de estos procesos educacionales y laborales, deberán ser enfrentados más temprano que tarde.

Es un proceso que comprende una alta complejidad y dinamismo en el campo de los recursos humanos, e implican una redefinición de las funciones de los Ministerios y Secretarías nacionales, provinciales y municipales de Salud. El desafío se plantea en un marco de reivindicación del rol rector de las instancias de gobierno que se responsabiliza por la garantía de la salud ciudadana y el desempeño de funciones esenciales de la Salud Pública. En esta conflictiva dinámica institucional es imprescindible que dichos organismos sufran una necesaria transformación, buscando ser más efectivos y flexibles, objetivo no siempre alcanzado en la práctica.

Tradicionalmente, la planificación de recursos humanos ha sido entendida como la búsqueda de un balance de la ecuación entre oferta y demanda de personal en los sistemas de salud. Sin embargo el convencional proceso planificador necesita un cambio que implique un momento analítico, seguido por un momento de formulación e implementación de un plan de acción que continúa con la evaluación y el monitoreo de cambios en los entornos educacional y laboral para realizar los ajustes que fueran necesarios.

La reforma del sector Salud, en referencia al aspecto participativo, implicaría, respecto de las intervenciones estratégicas sobre la fuerza de trabajo, el balance de poder entre personal de salud y usuarios de los servicios, la apertura de espacios institucionales sostenibles para la participación de los actores en las decisiones, y la participación del sector Salud en las decisiones económicas y políticas que lo afectan<sup>209</sup>, entre otras ventajas.

Sin embargo, justamente una de las críticas de la experiencia de planificación es su alienación del contexto político y sanitario y su excesiva confianza en las mediciones y proyecciones cuantitativas.

<sup>209</sup> Brito, P. E., Q, Padilla, M. y Rígoli, F. (2002). *Planificación de recursos humanos y reformas del sector salud*, en Revista Cubana de Educación Médica Superior [En Línea] Vol. 16, No. 4. Noviembre 2002. La Habana (Cuba): Editorial Ciencias Médicas. Disponible en: [http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16\\_4\\_02/ems09402.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16_4_02/ems09402.htm) [Accedido el 4 de octubre de 2011]

Otro tema crítico es la falta de datos confiables en general y la poca información interrelacionada, que permita un análisis según la magnitud, estructura, composición y tendencias, variables que son diferentes según el territorio.

Pese a estas dificultades, la puesta en marcha comienza con el uso de metodologías que incorporen múltiples modalidades de recolección de información, análisis y planificación.

El nuevo contexto de planificación (como intervención estratégica y muy vinculada a la gestión, descentralizada y con participación de múltiples actores como exigencia ineludible en las modernas experiencias internacionales) requiere de un tipo específico de información que le dé sustento.

Sin embargo, la información sistematizada y amplia es un requisito necesario pero no suficiente para crear una base común de evidencias que les permita a los actores planificar sobre bases coherentes. Si, por ejemplo, las tendencias evidenciadas muestran que la cantidad total de médicos por habitante crece en forma desproporcionada, esto debe ser una indicación para las universidades, los colegios profesionales y los empleadores de que algunas acciones deben ser programadas. Si los datos del sistema de información señalan que la concentración de especialistas o de enfermeras en las capitales o grandes ciudades sigue aumentando en desmedro de las zonas alejadas, los sistemas de servicios se verán obligados a planificar programas de incentivos a mediano plazo, o a diseñar perfiles de carreras funcionales que reviertan esta tendencia.

Por esta razón, disponer de una plataforma de información cobra mayor importancia, dadas las características de mercado imperfecto de este recurso, que necesita la implementación de un sistema emisor de señales muy poderoso para no oscilar erráticamente -y muchas veces simultáneamente- de la abundancia a la escasez como ha ocurrido frecuentemente.

Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas) que sea al mismo tiempo alimentada y usada por los actores principales del sistema.

Textualmente en Conclusiones y recomendaciones de OMS bajo el título Manejo, tecnología e investigación de la información recomienda:

*“Las actividades relacionadas con la salud ambiental deberán apoyarse en información adecuada obtenida en el seguimiento de la carga patológica de la comunidad...; estos datos deberán relacionarse con las condiciones ambientales. De ser necesario, se elaboraran o fortalecerán sistemas de apoyo a la información para que los programas tengan relación con los problemas y necesidades referentes a la salud...la medición de las diferencias del estado de salud entre las distintas partes del pueblo o la ciudad puede ser una guía útil para la planificación y gestión de los programas ambientales por parte de las administraciones municipales.*

*Deberá institucionalizarse el intercambio de información entre las dependencias sectoriales que intervienen en el desarrollo urbano a fin de que todos los participantes se mantengan informados acerca de los aspectos sanitarios de las condiciones ambientales y de los proyectos de desarrollo propuestos. A este respecto, la interpretación de los datos de la vigilancia ambiental en lo referente a las consecuencias para la salud es de especial importancia. También deberán realizarse estudios longitudinales conexos del mejoramiento ambiental y de su impacto en la salud.*

*Deberá estimularse y ampliarse la aplicación de tecnología apropiadas en la salud ambiental y evaluarse su impacto por medio de las técnicas de investigación sobre los servicios de salud; habrá que establecer instalaciones para dicha investigación donde sea necesarios y vincularse las actividades con las de la dependencias conexas de los niveles nacional y de distrito, y las de las autoridades encargadas de formular políticas, los planificadores y las comunidades”<sup>210</sup>*

Relacionando la explícita recomendación de OMS con el derecho de libre acceso a la información pública, es la obligación de las autoridades de proveer a la información y educación ambientales, ya

<sup>210</sup> OMS, Salud Ambiental en el desarrollo Urbano, Informe Comité de expertos de la OMS, 807, pag.66. Ginebra Organización Mundial de la Salud

que sin estas herramientas no será posible la participación de la comunidad ni el reconocimiento por parte de ésta de los derechos y garantías que la Constitución le asigna.

En este campo, los medios de comunicación social, que ejercen roles movilizadores de las voluntades, crean en la conciencia de la sociedad un requerimiento de acentuar la participación de todos, a partir de un conocimiento integral, por parte de la ciudadanía, de la acción de gobierno.

La publicidad de los actos de gobierno es para ello, un ingrediente de gran relevancia. Sabsay y Tarak (1997) expresan que, en términos de ejercicio del poder, lo que cuenta es que los gobernados compartan el conocimiento que poseen los gobernantes y que se relaciona con las decisiones que ellos toman. Solamente cuando se motoriza en forma real éste intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, podemos hablar seriamente de existencia de adecuadas vinculaciones entre gobernantes y gobernados.

Pero, a su vez, recordemos (como se comentó en oportunidad de analizar el *principio de autonomía*) que nuestro país cuenta con un *Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*, Ley 25.831, ésta establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (Art. 1. Ley 25.831).

Recordemos también que en dicho capítulo se referenciaron las disposiciones pertinentes como por ejemplo que se “entiende por información ambiental a toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente” (Art. 2. Ley 25.831).



La Ley garantiza para toda persona física o jurídica el acceso libre y gratuito a la información ambiental (salvo aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada) (Art. 3. Ley 25.831) de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada jurisdicción (según los criterios establecidos por las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente –COFEMA-) (Art. 5. Ley 25.831), y obliga a las autoridades competentes de los organismos públicos y a los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos (públicas, privadas o mixtas) a facilitar la información ambiental requerida (Art. 4. Ley 25.831) dentro de un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la solicitud (Art. 8. Ley 25831).

En el ámbito provincial, la Constitución de la provincia de Buenos Aires consagra específicamente este derecho en su artículo 28, al establecer que “*la provincia garantiza el derecho a solicitar y a recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales*”. Asimismo cuenta con la normativa de la Ley 11.723, en cuyos artículos 16 y 17 se regula el acceso a las evaluaciones de impacto ambiental, y respecto del acceso a la información pública ambiental en general sólo se prevé la instrumentación del Sistema Provincial de Información Ambiental en los artículos 26 a 28.

Resulta necesario que esta primera etapa de consagración del derecho de acceso a la información pública medio ambiental prosiga con la necesaria regulación y posterior implementación de un sistema institucionalizado de acceso a dicha información, ya que no contamos con una estructura administrativa organizada como la que requiere este derecho.

En definitiva, para asegurar las posibilidades de participación real y responsable de los vecinos, de las organizaciones comunitarias y en general de la comunidad toda en la gestión medio ambiental, el paso siguiente al de la implementación del régimen que consagrara en el año 2004 el derecho de todos a la información pública en materia ambiental, es asegurar su acceso efectivo.

Sólo el tránsito por este camino garantizará el real ejercicio de la prerrogativa de preservación del ambiente inserta en el artículo 41 de la Constitución y en las nuevas normas del Código Civil y Comercial actual que constitucionaliza el derecho privado al

reconocer los “derechos de incidencia colectiva” como bien expresa el presidente de la Corte Suprema de la Nación Ricardo Lorenzetti en ocasión de justificar los fundamentos de la reforma al Nuevo Código Civil y Comercial.

## **Capítulo VII**

# **REFLEXIONES FINALES**



La influencia del ambiente en cualquiera de sus manifestaciones en la salud humana resulta hoy indiscutible, por ello consideramos que en los tiempos actuales es necesario implementar un escenario de múltiples herramientas jurídico-institucionales que atiendan a satisfacer las exigencias de nuestra sociedad en materia de salud pública ambiental.

Los aportes que el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación a través del reconocimiento de los “derechos de incidencia colectiva” (art.14, en concordancia con los arts. 41, 42 y 43 de nuestra Constitución Nacional), y de la articulación de los arts. 240, 1737 y concordantes., significan un trascendente avance en la protección de estos derechos, sin olvidar que en el nuevo código se prevé la acción de prevención (los arts. 1710 a 1715) y la de reparación (arts.1716, 1717, 1737, 1740 y ccss.) en caso de lesión a los bienes colectivos (ambiente y salud pública), objeto de nuestro estudio. Por otra parte, la nueva normativa no hace más que consagrar, en el plano infraconstitucional, los postulados incorporados en nuestra Carta Magna mediante las reformas del año 1994.

Además de estas disposiciones se aplican, según el caso, las leyes especiales vigentes, y los principios del derecho ambiental. Recordemos al efecto la disposición del art. 1709 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación sobre “prelación normativa”: “En los casos en que concurran las disposiciones de este Código y las de alguna ley especial relativa a responsabilidad civil, son aplicables, en el siguiente orden de prelación: a. las normas indisponibles de este Código y de la ley especial, b. la autonomía de la voluntad; c. las normas supletorias de la ley especial; de las normas supletorias de este Código”.

Conforme a los lineamientos planteados, creemos que es imprescindible la implementación de políticas públicas vinculadas a temas de salud ambiental. Tanto en dicha implementación, como en el accionar del Poder Judicial, es interesante y útil la observancia de los principios que nos brinda la bioética. Ésta, de esencia multi-disciplinaria, debe formar parte de la estructura medular de todo diseño de política pública (que requiere, para su concreción, de los tres poderes del Estado).

El principio bioético de autonomía, que se refleja en un triángulo dinámico compuesto por la educación, la Información y la participación, debe estar siempre presente en la ejecución de los planes estratégicos asociados a temáticas de ambiente y planificación sanitaria. Estos pilares, que se desprenden del principio de autonomía, garantizan la participación democrática de todos los actores y sectores involucrados.

El principio de beneficencia - no maleficencia, implica no sólo el obrar bien y evitar el mal sino que representa una línea de conducta que proyecta sus efectos hacia la protección de las generaciones futuras, a través de un ejercicio permanente de “responsabilidad social” por parte de los poderes del Estado, los particulares y las organizaciones públicas y privadas. Políticas asociadas al desarrollo sustentable y/o sostenible, a planes y proyectos no regresivos, etc., estarían representando el principio de beneficencia – no maleficencia que desarrollamos oportunamente, que también puede brindar elementos útiles para solucionar conflictos ambientales.

Finalmente se encuentra el principio de justicia. El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación introduce numerosas normas donde se le otorgan al juez facultades para decidir algunos aspectos puntuales, por ejemplo el art. 1735, que expresa (en su parte pertinente): “(...) el juez puede distribuir la carga de la prueba de la culpa o de haber actuado con diligencia debida, ponderando cual de las partes se halla en mejor situación para aportarla (...)”. Esta disposición introduce la “teoría de la carga de la prueba dinámica” al código de fondo. En los derechos involucrados es fundamental este tipo de régimen probatorio por la dificultad que en muchas ocasiones se observa en el acceso a la prueba necesaria por parte de los damnificados por lesiones a bienes colectivos; por tratarse de problemáticas de gran impacto social es atinado que sea el juez el que decida la aplicación de

la “distribución equitativa de la carga de la prueba” para garantizar la equidad y la justicia en la resolución de los conflictos. Otro artículo donde se observa la ampliación de las facultades judiciales aparece en materia de acción preventiva, regulada por el nuevo código en el art. 1713: “La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer, o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad”. En este sentido se había expedido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Mendoza, Beatriz”, sobre el tema de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, que fuera citada oportunamente.

Consideramos necesario destacar que un adecuado diseño de políticas públicas vinculadas con “derechos incidencia colectiva”, debe incluir métodos eficaces que permitan instrumentar la generación de recursos para financiar proyectos, planes y programas orientados a la protección de los recursos naturales y la salud de los habitantes; el Ordenamiento ambiental territorial, la Cuantificación de los recursos naturales (cuentas verdes)<sup>211</sup> y la institucionalización de Fondos Ambientales, resultan eficaces a la hora su implementación. Todo ello, en consonancia con los instrumentos de política y gestión ambiental, que como bien indica el art. 8 de la ley general del ambiente nro. 25.675, incluyen el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> CASTAÑEDA, Juan Pablo, “Cuentas Verdes: Estado y perspectivas”, en Perfil Ambiental de Guatemala URL-IARNA-FCAA/IIA, p. 12. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL).

<sup>212</sup> Es aquí, dentro del régimen económico de promoción, donde sugerimos la necesidad de incorporar las “cuentas verdes” y la implementación de los fondos ambientales, como así también la obligatoriedad del seguro ambiental, incentivos fiscales, entre otros.

Un elemento importante dentro de los planes de ordenamiento lo constituye la planificación sanitaria, pues ésta resulta insoslayable en la medida que se integre con los aspectos ambientales y no se limite a los servicios tradicionales de salud pública.

Los planes de desarrollo vinculados a “salud y ambiente” deben contener un diseño de políticas de gestión e implementación que obedezcan los principios bioéticos y coordinen las normas ambientales vigentes con la creación de la infraestructura necesaria para que su puesta en práctica no frustre por falencias o debilidades propias del sistema burocrático.

En este orden de cosas el rol de Estado es fundamental desde varios puntos de vista, como observa Carlos A. Ghersi, “el estado tiene la obligación de generar e implementar políticas preventivas y precautorias en cuanto a la utilización por las empresas de los recursos naturales y los ecosistemas, y en cuanto a las empresas y los consumidores en la prevención de la contaminación. Esta *obligación* se encuentra expresamente o implícitamente en todas las Constituciones de todos los Estados y en especial en los tratados internacionales, de allí que entendemos que es una obligación y de no cumplirla habría una *responsabilidad por omisión de la función esencial* de su existencia...”<sup>213</sup> “la obligación del estado es generar y controlar políticas de no contaminación y descontaminación”<sup>214</sup>.

Si bien la voz unánime de la doctrina especializada en derecho civil establece que el Código Civil debe regular expresamente la responsabilidad estatal en el sentido expuesto, la Comisión revisora de la Reforma al Proyecto de Código Civil y Comercial eliminó la redacción original del art. 1765, excluyendo la Responsabilidad del Estado de la aplicación del derecho civil; hoy el nuevo Código Civil y Comercial sancionado por ley 26.994/2014 expresa en el art. 1765:

<sup>213</sup> GHERSI, Carlos A, “Las relaciones económicas, el medio ambiente y el derecho a la salud. Los daños reparables” capítulo 7 , en: Tratado del Derecho a la Salud” (GHERSI, Carlos A- WEINGARTEN, Celia Directores ) Tomo I, La Ley , Bs.As, 2012, p.368.

<sup>214</sup> GHERSI, Carlos A, “Las relaciones económicas, el medio ambiente y el derecho a la salud. Los daños reparables” capítulo 7 , en: Tratado del Derecho a la Salud” (GHERSI, Carlos A- WEINGARTEN, Celia Directores ) Tomo I, La Ley , Bs.As, 2012, p.372.



“La responsabilidad del estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional y local según corresponda”; lo mismo se hace extensivo a los funcionarios y empleados públicos en el art.1766. La Responsabilidad del Estado se rige en la actualidad por la ley especial nro.26.944/14, que en su artículo primero afirma que su responsabilidad es directa y objetiva y que no se aplican las normas del Código Civil, entre otras disposiciones que merecerían un estudio exhaustivo pero exceden el tema de nuestro trabajo.

La incorporación de Derechos de incidencia colectiva en el Nuevo Código Civil y Comercial asociados a la relación ambiente-salud (también llamada “salud ambiental”) es de fundamental importancia. La doctrina especializada venía marcando hitos o ideas fuerza para su efectiva aplicación.

En el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar estos derechos fundamentales deben instrumentarse mecanismos donde se apliquen los principios desarrollados en este trabajo a los fines de garantizar la participación ciudadana, la debida información y la educación en materia de salud-ambiental. Así también la llamada generación de “municipios sustentables” debe caracterizarse por una eficaz planificación sanitaria ambiental que abarque no sólo la estadística de la relación contaminación-enfermedad sino un reordenamiento institucional de la estructura médico-asistencial que brinde los recursos humanos y materiales necesarios para prevenir y afrontar estos acontecimientos.

Lo jurídico, lo institucional, lo económico y lo social se entrelazan en el tratamiento de problemáticas vinculadas a “derechos de incidencia colectiva” y ello implica un compromiso de todos los actores involucrados en los mismos.



**Capítulo VIII**

**ANEXO**

**JORNADAS Y EVENTOS CIENTÍFICOS  
EN GENERAL**



## **XVII JORNADAS NACIONALES DE DERECHO CIVIL (U.B.A., 2013)**

Conclusiones de la comisión de trabajo sobre “Responsabilidad del Estado y de los Agentes Públicos”:

*De lege lata*

A. Fundamentos

- 1) La responsabilidad del Estado por daños tiene su fundamento en la Constitución Nacional, en los Tratados internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Unanimidad.
- 2) La responsabilidad del Estado por daños surge de la existencia de un sistema jurídico y político del estado de derecho, caracterizado por su indispensable sujeción a un régimen normado y al control de los jueces. Unanimidad.
- 3) La responsabilidad del Estado por daños debe estar reglada dentro del derecho común en su significación constitucional, por ser una fuente de la obligación de resarcir (arts. 75 inc. 12 y 126 Constitución Nacional). Unanimidad.
- 4) La responsabilidad del Estado por daños se basa sustancialmente en las normas del derecho civil, que pertenecen a la teoría general del derecho, sin perjuicio de que deben considerarse también las características propias de la actividad estatal y los principios y normas del derecho público que la rigen. Unanimidad.

B. Aspectos generales

B.1) Responsabilidad por hechos ilícitos

- 1) Los factores de atribución de la responsabilidad del Estado por daños son múltiples. Unanimidad.

2) El juzgamiento de la existencia de una falta de servicio puede requerir, en algunos casos, contemplar la normativa local que rige su funcionamiento. Unanimidad.

3) La falta de servicio comprende también la omisión. Unanimidad.

4) Respecto de la falta de servicio:

Despacho a) La falta de servicio es un factor de atribución que da lugar a una responsabilidad objetiva y directa, con sustento en el art. 1112 Cód. Civil.

Despacho b) La falta de servicio no es un factor de atribución, sino un criterio de antijuridicidad.

5) La responsabilidad civil de los funcionarios públicos está claramente perfilada en el art. 1112 del Código Civil. Unanimidad

6) La responsabilidad del Estado por daños como proveedor se rige por el Derecho del Consumidor. (art. 42 C.N. y Ley 24.240 y legislación concordante).

B.2) Responsabilidad por actos lícitos

1) La responsabilidad por acto lícito del Estado se funda en el criterio del sacrificio especial, y tiene correlato con la garantía constitucional de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 Constitución Nacional). Unanimidad.

2) El resarcimiento de los daños ocasionados por actos lícitos del Estado es, como regla integral, sin perjuicio de que puede recibir limitaciones en virtud de la política legislativa, debiendo respetarse siempre el bloque de constitucionalidad. Unanimidad.

C. Aspectos especiales

Los supuestos especiales de responsabilidad del Estado por daños se rigen por las pautas generales señaladas precedentemente. Unanimidad.

*De lege ferenda*

1) La supresión de las normas que rigen la responsabilidad del Estado por daños en el derecho común, es inconstitucional, en cuanto agravia la garantía de la igualdad, el derecho a la reparación, el derecho de acceso a la justicia, y el derecho de propiedad (arts. 16, 17, 18 y 19, Constitución Nacional). Unanimidad.

2) Apartarse del bloque de constitucionalidad en materia de responsabilidad del Estado por daños, puede comprometer su responsabilidad internacional. Unanimidad.

3) La responsabilidad del Estado por daños debe regirse según lo dispuesto por los criterios que inspiran la solución propuesta por el Anteproyecto de la Comisión de Reformas del Código Civil y Comercial del año 2012. Unanimidad.

4) La responsabilidad del Estado por hechos ilícitos, debe regirse por el art. 1764 del Anteproyecto de la Comisión de Reformas del Código Civil y Comercial del año 2012, que dispone: “El Estado responde objetivamente, por los daños causados por el ejercicio irregular de sus funciones, sin que sea necesario identificar a su autor. Para tales fines, se debe apreciar la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño”. (Unanimidad).

5) La responsabilidad civil por hechos ilícitos del funcionario o empleado público, debe regirse por el art. 1765 del Anteproyecto de la Comisión de Reformas del Código Civil y Comercial del año 2012, que dispone: “El funcionario o empleado público es responsable por los daños causados a los particulares por acciones u omisiones que implican el ejercicio irregular de su cargo. La responsabilidad del funcionario o empleado público y del Estado son concurrentes”. Unanimidad.

6) La responsabilidad el Estado por actos lícitos, debe regirse por la primera parte del art. 1766 del Anteproyecto de la Comisión de Reformas del Código Civil y Comercial del año 2012, que dispone: “El Estado responde objetivamente por los daños derivados de sus actos lícitos que sacrifican intereses de los particulares con desigual reparto de las cargas públicas”. Unanimidad.

7) El resarcimiento de los daños ocasionados por actos lícitos del Estado es, como regla, integral, sin perjuicio de que puede recibir limitaciones en virtud de la política legislativa, debiendo respetarse siempre el bloque de constitucionalidad. Unanimidad.

## **XVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, UNS, Bahía Blanca, 2015**

### **COMISION 12 “INTERDISCIPLINARIA. DERECHOS E INTERESES DE INCIDENCIA COLECTIVA”**

#### **CONCLUSIONES**

Lege Data

POR UNANIMIDAD

1. La categoría intereses individuales homogéneos es una especie que integra el género derechos de incidencia colectiva, por lo que debe considerarse subsumida en la redacción de los artículos 14, 240, 1737 y cc. del Código Civil y Comercial de la Nación.
2. Las notas esenciales se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Nacional (causas “Halabi”, “Padec” y “Consumidores Financieros” entre otras) y conforman una doctrina interpretativa a seguir por los tribunales inferiores.
3. En el esquema normativo nacional, integrado por el Código Civil y Comercial, la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos en los que la República Argentina sea parte (estas dos últimas como fuentes principales a tenor del artículo 1 del Código Civil y Comercial) puede identificarse un género : “ derecho de incidencia colectiva” que incluye dos subespecies: los derechos de incidencia colectiva que versan sobre bienes colectivos, y los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto intereses individuales homogéneos.
4. La supresión de los artículos 1745 a 1748 del Anteproyecto de Código Civil y comercial y la modificación de sus artículos 14 y 240, no implica eliminar del derecho positivo argentino la categoría de los “derechos individuales homogéneos”



5. Las acciones por daños a derechos individuales homogéneos pueden tramitar en un proceso colectivo cuando existe una causa fáctica o normativa común; la pretensión se enfoca al aspecto colectivo de los efectos; el ejercicio individual no aparece como justificado o se afecte el acceso a la justicia, o se evidencie un fuerte interés estatal.

6. Los artículos 1745 a 1748 del Anteproyecto de Código Civil y Comercial deben utilizarse como pauta de interpretación de los derechos de incidencia colectiva (artículo 43 de la Constitución Nacional y artículo 14, 240, 1737 y cc. del Código Civil y Comercial).

7. Ante la ausencia de legislación, las reglas del proceso colectivo – incluidas las acciones de clase- deberán ser determinadas por el juez, siguiendo la construcción jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

8. La introducción de la categoría de los derechos de incidencia colectiva en el Código Civil y Comercial es una derivación directa de la constitucionalización del derecho privado (artículos 1 y 2 del Código Civil y Comercial).

9. La introducción de los derechos de incidencia colectiva en el Código Civil y Comercial ubica al derecho privado argentino en una posición de vanguardia respecto de la protección de los bienes colectivos y de los derechos individuales homogéneos.

10. Es importante capitalizar la experiencia de la jurisprudencia argentina (“leading case”) en materia de acciones de clase que es perfectamente compatible con el objetivo de proteger los derechos de incidencia colectiva (artículos 14, 240, 1737 y cc. del Código Civil y Comercial)

11. Los jueces deben asumir un rol activo en los procesos colectivos con sustento en la constitucionalización de los derechos de incidencia colectiva y en las garantías constitucionales; aplicando el diálogo de fuentes (artículo 2 del Código Civil y Comercial) y adoptando las reglas de decisión del artículo 3 del Código Civil y Comercial. A tales

finés deberán resolver los casos con la alternativa de la segmentación en etapas, de la división de pretensiones, la implementación de mecanismos de notificación y publicidad, el análisis de la representación adecuada y de la participación de terceros. Todo ello sobre la base de la flexibilización de las reglas y principios procesales.

12. Los artículos 14, 240 y cc. del Código Civil y Comercial consagran la función socioambiental en el ejercicio de los derechos individuales, lo cual implica introducir la noción de bien común y sustentabilidad en el sistema de derecho privado, tanto para la tutela de las generaciones actuales como de las futuras.

13. Las acciones preventivas (artículos 1710 y ss. del Código Civil y Comercial) y resarcitorias (artículos 1716 y siguientes del Código Civil y Comercial) por daños masivos que importan una lesión a intereses individuales homogéneos, deben sustanciarse en el marco de un proceso colectivo, incluidas las acciones de clase, en cuya construcción son 4 valiosas las pautas jurisprudenciales que emanan como doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

14. Los valores culturales del artículo 240 del Código Civil y Comercial, comprenden la tutela del patrimonio cultural (conforme artículo 41 de la Constitución Nacional y 1 y 2 del Código Civil y Comercial) siendo aplicable las reglas y los principios regulatorios de los derechos de incidencia colectiva relativos al ambiente como bien colectivo.

15. Sobre la base de normas constitucionales y de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1 y 2 del Código Civil y Comercial) El Estado no puede autolimitar su responsabilidad por daños causados a bienes colectivos o de incidencia colectiva.

16. Los paradigmas, reglas, principios y valores del Código Civil y Comercial se integran o complementan de manera coherente y sistemática con las normas específicas de los microsistemas jurídicos relativos a los derechos de incidencia colectiva.

Lege Ferenda

17. Con el fin de profundizar una tutela real y efectiva de la clase pasiva, resulta conveniente la regulación de las acciones colectivas en la legislación en seguridad social con base en lo normado en el Anteproyecto del Código Civil y Comercial.

18. Es conveniente que las provincias, en ejercicio de facultades legislativas propias, dicten regulaciones procesales en la implementación de los procesos colectivos, incluidas las acciones de clases, para la efectiva protección de los derechos de incidencia colectiva y los intereses individuales homogéneos.

19. Sería conveniente una regulación específica acerca de la aplicación de la sanción pecuniaria disuasiva, daños punitivos o multa civil, en casos de daños producidos a derechos de incidencia colectiva en general, trascendiendo o ampliando lo ya previsto en el artículo 52 bis de la Ley 24.240

**V FORO INTERNACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL, FidaFides. “El nuevo paradigma ambiental y jurídico”, (Universidad de Belgrano, 30-31-de octubre de 2013, C.A.B.A.**

Conclusiones:

- Se resalta lo importante del contenido y lo que se ha trabajado de la “Carta Ambiental de Buenos Aires 2012”, elaborada en el IV Foro Internacional de Derecho Ambiental.
- El Derecho Ambiental, para que sea sostenible, ha de cimentarse en normas sustentables, que sean cumplibles, exigibles, armónicas y coherentes.
- La enseñanza del Derecho Ambiental a nivel universitario, debe tener como derrotero el enfoque preventivo.
- En la construcción de la nueva Agenda Ambiental, se ha de dar un tratamiento diferenciado a los problemas ambientales comunes, y los mismos han de ser abordados de manera específica a la realidad que es propia de cada lugar.
- Resulta importante desde la academia, estudiar el impacto de las consultorías en medio ambiente y cotejarlo con el producto territorial esperado.
- Dentro de la búsqueda de soluciones ambientales para el sector productivo, se considera importante estudiar a la ISO 14067, tanto sus impactos positivos y reales aportes.
- Es deseable incorporar la metodología de medición de la huella hídrica como una variable de alta importancia en lo relacionado al régimen tarifario por uso del recurso hídrico, siempre bajo la premisa de razonabilidad más legalidad para obtener legitimidad de la figura.
- Es importante y casi imprescindible la incorporación de las cuentas ambientales en los Presupuestos Nacionales, dados los costos ambientales del desarrollo y la asunción por parte del erario público de los pasivos ambientales.
- En el caso de las migraciones humanas por razones de temas ambientales y climáticos es importante trabajar en las garantías fundamentales de sus derechos, así como, desde el enfoque internacional, propender por un abordaje local para el tema de la migración interna. Es a su vez fundamental e importante que las autoridades municipales se capaciten sobre

los impactos locales, tanto ambientales como sociales del cambio climático.

- Se valora la iniciativa académica denominada “Aula Ambiental”, como un proyecto básico para comunidades en pro del medio ambiente. De la misma manera y dentro de los procesos de educación ambiental, los productos tales como el de “Jóvenes Ecologistas” hacen parte de dichas iniciativas a replicar y difundir.
- Es importante continuar y aumentar el trabajo conjunto entre los entes públicos (incluso los reguladores) y el sector privado, con miras a un desarrollo sustentable real y tangible. El rol de la academia, tanto desde la investigación así como a nivel observatorio es fundamental.
- La participación ciudadana y el consentimiento informado previo sobre los proyectos de desarrollo que afectan intereses difusos, ha de ser medida y expresada de manera fiel, a fin de lograr la llamada “licencia social” de los proyectos, pero sus metodologías han de ser mejoradas.
- La explotación de los hidrocarburos no convencionales, de presentarse, ha de tener muy presente bajo el principio de prevención y el de precaución como premisa.
- Las energías renovables, continúan siendo el deber ser en la búsqueda de la sostenibilidad, hay que ampliar el estudio de las mismas e incluso explorar nuevos tipos de generación y a analizar sus beneficios e impactos para nuestras realidades.
- El procedimiento jurídico en el cual se debate la temática ambiental, ha de tender a un enfoque más preventivo y en caso de no darse el mismo, la reparación ha de ser real, concreta y puntual, para hablar así de una justicia ambiental real.
- Las teorías del derecho y los derechos más discutidas hablan esencialmente de los derechos como derechos humanos y como derechos individuales, pero desde otra perspectiva pueden fundamentarse en perspectiva integral y sistémica, conceptualizando adecuadamente el derecho ambiental, y las ideas de justicia ambiental. Los derechos son todos los derechos y por lo tanto son derechos ambientales. En el mismo sentido, los derechos ambientales sólo pueden ser en una forma Estado distinta, el 'Estado ambiental de derecho'. Esta

forma Estado proporcionaría las condiciones de posibilidad de concretar los derechos ambientales en la medida que se pregunte y se responda ambientalmente hablando, quiénes son sujetos de derecho en el siglo 21, cuál es la responsabilidad del presente con el futuro y cuál es el territorio o espacio en el cual se protegen materialmente los derechos ambientales.

- El Protocolo de Nagoya y sus implicaciones derivadas de la hipotética implementación del mismo, han de ser analizadas de manera extensa y para ello el rol de la Academia es fundamental desde la investigación.
- Dentro del análisis de las medidas agroambientales, es importante continuar con la
- determinación de los impactos ambientales y a la salud de los cultivos transgénicos.
- La investigación ambiental académica constituye un pilar fundamental para la generación de información, objetiva, veraz y actual. Asimismo, para la producción y transferencia de conocimientos de productos académicos y profesionales requeridos por la sociedad y ambiente.
- De igual modo la Investigación en Red promovida por las organizaciones REUNIDA, RUDA y afines, proveerá las pautas y modalidades necesarias para la consolidación de proyectos concretos en el ámbito jurídico y ambiental.

**VI FORO INTERNACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL, AMBIENTE Y HUMANIDAD (29 y 30 de octubre del año 2014, “Declaración sobre Ambiente y Humanidad”, auditorios de la Universidad de Belgrano, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y el Centro Cultural Brasil Argentina de la Embajada de Brasil en Buenos Aires, C.A.B.A.).**

Conclusiones<sup>215</sup>:

- La relación del Ambiente-Humanidad constituye el eje central del cual derivan la formulación y defensa de los derechos al desarrollo humano, a la vida en sus múltiples expresiones, el acceso al uso y disfrute de los bienes de la naturaleza, su administración responsable y ética, la protección de los derechos comunitarios y ambientales, articulados todos en un tejido social que reconoce plenamente los valores de la dignidad humana.
- Se enfatiza en la necesidad de considerar la problemática humana en su relación con el ambiente, que parece estar un tanto relegada incluso por el influjo de cierto canibalismo.
- El tema del derecho a un ambiente, sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano encierra múltiples facetas que remiten a la consideración de un innegociable valor, cual es la dignidad de la persona humana.
- En la proyección del nuevo derecho ambiental se exigen respuestas eficientes del derecho y de la política frente a riesgos, contingencias y desastres ambientales, buscando proponer y ejecutar acciones positivas y concretas, con herramientas y capacidades de gestión idóneas para “la localización de la globalización jurídica ambiental”.

<sup>215</sup> BELLORIO CLABOT, Dino Luis, PEÑA MORENO, Efraín, “Conclusiones del VI Foro Internacional de Derecho Ambiental Buenos Aires 2014. *Declaración sobre Ambiente y Humanidad*”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales* Nro.14, 27/11/2014, en: <http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=824d6532ed2506dd669cdd333967d3cb>

- El trabajo y la acción desde el ámbito local cercano y protagonizado por el gobierno local y el vecino, por sus organizaciones, sus empresas e incluso sus universidades, debe incrementarse, y en los distritos más cercanos a la realidad de los problemas en función de un “actual local e impactar global” como nueva formulación proyectada hacia efectivas soluciones.
- Deberá fortalecerse y articular los procesos de educación popular, la participación permanente y vinculante, que permitan entender los impactos sociales, ambientales, culturales y económicos producto de la vida comunitaria, de los proyectos de desarrollo y finalmente concertar intereses y soluciones aceptables y avaladas por los grupos involucrados. En tal sentido, el Foro respalda y avala iniciativas de proyección social fuera del ámbito estrictamente académico y de otros niveles educativos, tales como el Proyecto de Aula Ambiental, los Jóvenes ecologistas, entre otros.
- El acceso a la justicia ambiental, acompañado de un eficiente acceso a la información y a la participación ciudadana y la educación, son la clave para su materialización, en un orden social y ambiental equilibrado y equitativo.
- La necesidad de una justicia ambiental especializada debe materializarse a través de la creación e instalación de tribunales ambientales, junto a las fiscalías y demás órganos auxiliares de la justicia ambiental, a fin de garantizar el pleno desarrollo humano y la vida digna, cumpliendo con ello el mandato constitucional, ético, moral y religioso.
- El foro destaca los temas específicos desarrollados durante estos dos días de trabajo, como lo fueron:
  - energía y diversificación de la matriz energética (biocombustibles),
  - cambio climático;
  - hidrocarburos (no convencionales);
  - minería ambiental;
  - derecho humano al agua;
  - transporte y ambiente;
  - alimentos para un mundo vivible;
  - salud ambiental



- y ordenamiento territorial;

El tratamiento amplio y profundo de los temas agendados merecerá la reflexión pormenorizada y especial de sus propuestas a través de la coordinación de las mesas de trabajo que tuvieran oportunidad de conformarse con motivo de este Foro.

- Las propuestas y soluciones a las problemáticas sectoriales, locales e internacionales incluidas en nuestra agenda se concretan a través de modalidades dinámicas que constituyen este Foro de Ideas, promoviendo el intercambio permanente y periódico de opiniones y saberes en el debate constante, consistente y duradero.
- En este contexto, resulta indispensable la participación y el compromiso de las universidades, los institutos tecnológicos y las casas de altos estudios en la consideración de la problemática ambiental; el promover la formación, la investigación y extensión, a fin de acrecentar, mejorar y fortalecer el capital humano disponible, la integración de los saberes y el proceso de toma de decisiones ambientales en todos los niveles.
- A su vez, los actores involucrados en la problemática ambiental, el Estado, las academias, universidades, profesiones, empresas, organizaciones de la sociedad civil, deberán coordinar esfuerzos y trabajar en conjunto. El Foro insiste en la efectiva integración de acciones coordinadas entre los organismos y entidades académicas, gubernamentales y empresariales para la preservación del ambiente y el cumplimiento de los mandatos que aseguren las condiciones adecuadas para el desarrollo humano en dignidad.

## **V JORNADAS LATINOAMERICANAS DE MEDIO AMBIENTE (Salta, agosto de 2009)**

### Conclusiones<sup>216</sup>:

TALLER EJE I: La planificación y el ordenamiento ambiental como política pública

- La planificación es analizada como un modo de organización estratégica de los recursos, un proceso que parte del análisis del contexto de una realidad, y debe tener en cuenta las consecuencias favorables y desfavorables de las acciones a mediano y largo plazo. La planificación es una respuesta a una demanda, a una necesidad. Se percibe que actualmente sólo se planifica en relación a la emergencia siendo necesario tener una visión a largo plazo.

- Es un proceso interdisciplinario, debe evitar la prisa en la decisión, el desentendimiento buscando lograr el consenso. Es necesario establecer una línea de base, es un proceso dinámico que permite y requiere un diagnóstico prospectivo luego de su evaluación.

- Para lograr interdiscipliniedad debemos tener en cuenta qué o sobre qué queremos planificar. Es necesario convocar a las disciplinas que tengan vinculación con el tema o problema. Tener una metodología de trabajo que logre que las disciplinas y los técnicos actúen articuladamente y en forma integrada dando una respuesta integral y consensuada a la cuestión de que se trata.

- Se propone realizar una mesa de trabajo en función de un objetivo, en ella cada disciplina debe presentar una evaluación, su visión, su estrategia, los alcances que tienen y cuáles son sus incumbencias; respetando la potencialidad y los puntos de vista de cada uno para llegar a un consenso. En lo institucional se lograría a través de foros con metodologías claras de trabajo, evitando que los técnicos actúen como estancos en sus incumbencias. En los ámbitos académicos crear espacios de investigación y trabajo interdisciplinario.

- Se percibe en el ámbito científico la visión integradora del Ordenamiento Ambiental del Territorio pero, en el momento de aplicar esta

<sup>216</sup> Publicadas en el sitio web de la Escuela de la Magistratura del Poder Judicial de Salta, al cual remitimos para más información, <http://www.escuelamagistratura.gov.ar/>

visión al desarrollo del Ordenamiento Territorial en diversos ámbitos de la realidad no se realiza, sea por intereses de mercado o económicos. Queremos ordenar el territorio pero no hay una política de uso de los recursos naturales agropecuarios, mineros, madereros, ganadero y de urbanización coherentes. No hay una definición de políticas públicas que acompañe los diversos procesos de Ordenamiento Territorial que se vienen desarrollando.

- Para lograr el compromiso de la ciudadanía es necesaria la educación, información y concientización del ciudadano. Se propone en el grupo incorporar en la educación formal y no formal nociones, criterios y modos que enseñen al ciudadano a participar en forma responsable.

- Existe una necesidad de participación ciudadana efectiva; el descreimiento y la sensación de no ser escuchados atenta contra el desarrollo de los mecanismos de Participación Ciudadana desalentándolos. En los procesos de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta existe la percepción que hubo utilización de las buenas voluntades; hubo una realidad concluida y otra legislada.

- Es necesario el acceso a la información veloz, eficiente y adecuada. Políticas transparentes, no crear falsas expectativas.

- Se requiere un fortalecimiento de las organizaciones, institucionalidad.

Se expreso que sería útil analizar hasta que punto los procedimientos “teóricos” vinculados a los conceptos de “planificación” y “ordenamiento territorial” se verificaron durante el proceso llevado adelante por la provincia de Salta, con motivo del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y el Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo pedido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

TALLER EJE II: La Participación en la gestión ambiental pública y privada

El taller tuvo como objeto plantear la temática de la Participación en la gestión ambiental desde diferentes puntos de análisis: empresarial, asociaciones profesionales, ONG, Estado. Luego de las exposiciones se pusieron a consideración de los participantes, tres líneas de análisis resumidas en tres preguntas orientadas a definir los insumos necesarios para la participación pública, los instrumentos concretos para hacerla posible y el carácter que deberían tener las opiniones del público para los organismos del Estado.

En esta línea, la primera pregunta formulada fue ¿Qué presupuestos, actividades y/o insumos previos deben fortalecerse/mejorarse para lograr una efectiva participación pública?

- Los participantes coincidieron en que es necesario fortalecer las Políticas Públicas que permitan establecer los canales de participación. Las políticas ambientales, para asegurar la participación, deben profundizar en la educación tanto formal como informal y en todos los niveles educativos. Los ciudadanos deben contar con la información de los proyectos en tiempo y forma.

- Se requiere una mejora institucional de los procesos de participación, sobre todo en términos de transparencia.

- Se necesita reglamentar las herramientas de participación para la exigibilidad de la ciudadanía y disminuir los requisitos para la iniciativa popular.

- Asimismo, se considera importante la capacitación en para la correcta utilización de la herramienta.

La segunda pregunta formulada estaba orientada a reflexionar sobre ¿Cómo y a través de qué instrumentos concretos se debería materializar la participación pública?

- Los grupos definieron como instrumentos las Audiencias Públicas aunque advirtieron que constituyen resortes de EIAS y tal como se lo aplica, resulta un instrumento débil y meramente administrativo, que la mayoría de las veces responden a los intereses del proponente. Respecto a este instrumento se señaló que no siempre resulta aplicable para todos los proyectos.

- El Consejo Provincial de Medio Ambiente se lo señaló como un organismo que debería recuperar su rol. Se debería exigir la obligatoriedad de la intervención del Consejo en los proyectos relevantes.

- Hay instrumentos que permiten una mayor intervención de los ciudadanos que son los Talleres y grupos focales, la iniciativa popular, los Consejos de Planificación y mesas de diálogo y la elaboración participativa de las normas ambientales.

- Un mecanismo que no está previsto entre los instrumentos de la política ambiental y que podría implementarse es el Sistema de Declaración Ambiental Pública.

La tercera pregunta formulada se orientaba a definir ¿Qué carácter deben tener las objeciones u opiniones vertidas durante una actividad de participación pública?

- Dentro de los grupos hubo una posición minoritaria en cuanto la opinión debe ser vinculante porque es el único espacio donde el ciudadano puede intervenir en las decisiones políticas legitimándolas y disminuyendo la conflictividad judicial.
  - Sin embargo la posición mayoritaria fue, en todos los grupos, que las objeciones y opiniones en los instrumentos de participación no deben ser vinculantes puesto que atenta contra el sistema representativo y la gobernabilidad. No obstante el Organismo debe fundar si se aparta de los planteos surgidos en la Audiencia Pública
- TALLER EJE III: La revisabilidad judicial de los instrumentos de política ambiental y los procesos de participación pública ambiental.
- Es importante establecer la revisabilidad judicial en los asuntos ambientales, en cumplimiento de la manda del art. 41 CN.
  - El derecho ambiental esta en un momento clave, decisivo en su desarrollo, en donde se están construyendo las bases lógicas, cuyo fin principal es lograr la eficacia y la consolidación. La clave para el prestigio del derecho ambiental es su eficacia.
  - El proceso colectivo ambiental tiene características propias, porque es un proceso en donde existen múltiples intereses que lo diferencian del conflicto clásico (policéntrico). La judicialización del conflicto ambiental debe ser la última ratio, debiendo priorizarse los procesos alternativos de solución de conflictos.
  - El rol del juez exige una capacitación especial por los conocimientos que implica esta nueva disciplina.
  - Facultades especiales en el juez (art. 32 LGA), debiendo vincular su decisión intra e inter poderes.
  - La existencia o inexistencia de normas procesales específicas no debe ser motivo para que el juez deje de tratar el conflicto ambiental, debiendo haber una interpretación flexible de las normas procesales.
  - Proceso con notoria complejidad probatoria, teniendo en cuenta la naturaleza del objeto de la litis, donde, al no poder arribarse a certezas absolutas puede recurrirse a criterios de probabilidad.
  - El juez debe tener siempre en cuenta la observancia del principio de equidad intergeneracional. La decisión debe ser atemporalmente convincente.
  - La tutela judicial debe ser urgente, definitiva y eficaz.

- La flexibilización de la congruencia, los efectos *erga omnes* y las particularidades implementación de la sentencia ambiental, son caracteres diferenciadoras de la decisión judicial.
- La audiencia pública y la consulta son herramientas válidas para acreditar la representatividad colectiva.
- La formulación de ordenamiento territorial es una herramienta de vital importancia para establecer reglas claras, compatible con la seguridad jurídica.
- La concepción del derecho de propiedad ha sufrido una transformación a partir del cambio de paradigma, del dominial al ambiental.
- La finalidad de la decisión judicial ambiental debe estar siempre orientada a la tutela del ambiente como bien colectivo perteneciente a la esfera social.-

#### PANEL DE PONENCIAS DE MONOGRAFÍAS

Durante los tres días del evento, y de manera simultánea a los Talleres, se realizaron las defensas de las ponencias de los trabajos seleccionados.

Cada expositor propuso una idea fuerza de su trabajo como aporte a la Declaración, que fue consensuada y aprobada por los presentes en el aula.

Las propuestas son:

“Herramientas y Estrategias para la Gestión Territorial. Propuestas basadas en una experiencia local: Valle de Lerma – Salta”. BELMONTE, Silvina.

IDEA FUERZA: Para caminar hacia un escenario más sustentable es necesario y factible romper la “inercia inicial” de los modelos institucionales y gestión actuales. La ética, la participación y el compromiso deberán ser prioritariamente los motores del cambio

“Ordenamiento Territorial y Conflicto Ambiental Pascua Lama: Definiendo Nuevas Territorialidades”. SCHWARTZ, Enrique, SIERKOVICH, Lorena, MEDINA, Hernán.

IDEA FUERZA: El abordaje de los conflictos ambientales requiere que las distintas visiones que los actores involucrados tienen sobre el mundo sean reconocidas, respetadas y tratadas como parte del mismo conflicto, reconociendo las diferencias de poder y construyendo una visión compartida, verdaderamente justa y democrática.

“Un Ejercicio de Ordenamiento Territorial Participativo en la Cuenca del Arroyo Sta. Rita”. ZELARAYAN, Ana, FERNANDEZ, Daniel R., FAILDE DE CALVO, Viviana.

IDEA FUERZA: La participación genera espacios a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, crea espacios de reflexión y consenso, da pertinencia y permite el mejoramiento de las capacidades individuales transformado el “actor” en “autor” de Ordenamiento Territorial, en el marco de procesos sustentables.

“La participación ciudadana en la planificación de plazas como espacios verdes urbanos”. PASCULLI, Mónica Noemí.

IDEA FUERZA: La interacción “municipio – vecino”, como herramienta fundamental para la planificación urbana sostenible, debe contener las dimensiones informativa, consultiva y resolutive.

“Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”. MARTINEZ, María Celeste.

IDEA FUERZA: La Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta que deberá servir de vínculo entre la planificación incluida en el Ordenamiento del Territorio y las solicitudes de habilitaciones agrícolas y de uso forestal, considerando y, eventualmente, incorporando los intereses de los diversos actores asociados.

“Índice de riesgo de ocupación del territorio asociado a la dinámica fluvial”. ZELARAYAN, Ana. FERNANDEZ, Daniel R., FAILDE DE CALVO, Viviana.

IDEA FUERZA: Los datos estadísticos cuantitativos e información proporcionada por actores sociales se conjugan en la construcción de indicadores de riesgo, como herramientas relevantes para la toma de decisiones respecto a la ocupación del territorio

“Fortalecimiento de la participación ciudadana para una gestión ambiental efectiva”. PLAZA, Gloria, WAYAR, María Susana.

IDEA FUERZA: La gestión ambiental no es experimentada en forma efectiva en países como la Argentina debido a la débil participación ciudadana.

“Participación ciudadana”. GALVEZ, María Magdalena, ROSA, María Elisa, SAFAR, Elizabeth.

IDEA FUERZA: La participación es un principio general de nuestro régimen de gobierno que debe ser aplicado a la mayor cantidad de ámbitos posibles, profundizando el valor de la democracia y logrando

que el ciudadano se sienta parte del sistema y decidido defensor de las normas / decisiones que de este proceso resulten.

“Ordenamiento ambiental territorial como instrumento de política ambiental”. LÓPEZ ZIGARAN DE VIGO, Noemí, BELLAGAMBA, Gustavo Adolfo, MENDILAHARZU, Luis Fernando Alonso.

IDEA FUERZA: Existen fundamentos constitucionales y legales para la aplicación del ordenamiento ambiental territorial, como instrumento de gestión del desarrollo sustentable en el marco de la transversalidad con las diferentes disciplinas que componen el argumento ambiental.

“Ordenamiento Territorial: Aspectos Sociológicos”. LAPALMA, María Laura.

IDEA FUERZA: Las políticas sobre Ordenamiento Territorial deben incluir el concepto de territorio como “construcción social, de vínculos identitarios del individuo con su entorno”, incorporando, por mecanismos de participación ciudadana, los conocimientos legos y los imaginarios colectivos en pos del desarrollo regional.

“Ordenamiento Territorial y Participación Indígena”. SOLÁ, Rodrigo Sebastián

IDEA FUERZA: La participación indígena es un derecho que debe respetarse en todas las instancias del ordenamiento territorial, entendiéndose como transversal a todos los demás criterios y primando sobre lo económico en caso de diferencia.

“Los organismos interjurisdiccionales en la integración y consolidación del estado federal. El COFEMA y su rol en la coordinación de la política ambiental”. CERRO, María Marta.

IDEA FUERZA: Es necesario procurar el fortalecimiento de los organismos interjurisdiccionales generando un marco legal adecuado y un mayor compromiso de autonomía y presupuesto, por parte de las provincias, para el ejercicio eficaz de las competencias de estos organismos.

“Aportes posibles del derecho en la intersección entre ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana” (una mirada a partir del caso “Mendoza”). BERROS, María Valeria.

IDEA FUERZA: Frente a casos ambientales de alto grado de complejidad se hace necesario recrear, repensar, imaginar diseños institucionales para la participación ciudadana, desde una perspectiva del



derecho que sea más amplia y más dócil, que permita dar cuenta de la relevancia de la voz de los excluidos del discurso jurídico, desmonopolizándolo.

“Educación e información ambiental y su incidencia en el ordenamiento territorial”. ALZABÉ, Fátima, SALAZAR, María Roxana, RAMOS, María Dolores

IDEA FUERZA: La educación y la información ambiental constituyen pilares del ordenamiento territorial.

“Hacia el ordenamiento territorial minero en Tafi del Valle, Tucumán. Una necesidad; un desafío”. CIOLLI, María Laura, MENDILAHARZU, Silvina María.

IDEA FUERZA: El ordenamiento territorial en Tafi del Valle es un desafío que debe ser abordado superando la mirada del ordenamiento territorial minero hacia una perspectiva de ordenamiento ambiental general.

“Evaluación de impacto ambiental y federalismo de base municipal: la participación de los órdenes de gobierno territorial en la decisión ambiental”. DÍAZ RICCI, Raúl M.

IDEA FUERZA: La eficacia de la Evaluación de Impacto Ambiental depende de la articulación en el ejercicio de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, teniendo como base los principios de solidaridad y subsidiaridad que permiten a éstos ejercer las competencias concurrentes sin riesgo de detracción de sus propias competencias.

“Tendencias jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre daños a la calidad ambiental producidos por urbanismo”. LÓPEZ HERRERA, Edgardo.

IDEA FUERZA: El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede servir de guía e inspiración a nuestros jueces, sobre todo porque los hechos que dan lugar a esos pronunciamientos no son muy distintos de los que nos toca vivir en la realidad de las ciudades argentinas.

“Ambiente, Espacio Público y Parque 3 de Febrero”. ROTONDO, Ana.

IDEA FUERZA: El uso colectivo del espacio público resulta un ámbito no solo para la recreación y el esparcimiento, sino de vinculación

y de pertenencia a la comunidad, donde es necesario un plan de manejo para conservar su integridad y equilibrar la relación entre ambiente y espacio público.

“Mecanismos de Financiación e internalización de costos”. OVIEDO, Claudia L., VERNETTI, Ana María.

IDEA FUERZA: A fin de reflejar el verdadero nivel de vida, es necesario incorporar en las cuentas nacionales de PBI la medición integral de la depreciación de los recursos naturales, a través de un trabajo interdisciplinario e interinstitucional.

“Acceso al aprovechamiento de la energía solar: un derecho del ciudadano argentino”. JAVI, Verónica Mercedes.

IDEA FUERZA: Sobre la base de que el acceso a la energía es un derecho esencial de las personas, la participación ciudadana podría ser el motor del cambio que genere una ampliación del espacio institucional de las energías renovables.

“Avances en conocimientos y experiencias para el OT rural en la provincia de Corrientes”. PERÉZ RUIZ, Delia Josefina.

IDEA FUERZA: La zonificación conforma una herramienta básica y necesaria para la etapa de planificación del Ordenamiento territorial, donde tiene un rol relevante la conformación de bases de datos y la realización de talleres territoriales participativos.

“La Evaluación de impacto ambiental estratégica como herramienta indispensable del ordenamiento ambiental para el logro del desarrollo sustentable”. ALICIARDI, Belén.

IDEA FUERZA: Existe una complementariedad entre las herramientas de gestión Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental

## VI JORNADAS LATINOAMERICANAS SOBRE MEDIO AMBIENTE, AMBIENTE Y SALUD (Salta, agosto del año 2011)

### Conclusiones:

TALLER N° I: “Calidad de vida hoy”

“Calidad de vida” es un concepto utilizado como equivalente de bienestar social general de individuos y sociedades.

Los indicadores de calidad de vida incluyen no sólo elementos de riqueza y empleo sino también de ambiente físico y arquitectónico, salud física y mental, educación, recreación y pertenencia o cohesión social.

La calidad de vida es una construcción social, que depende de la perspectiva psicológica a nivel individual y a nivel colectivo, aunque está fuertemente condicionada por el ambiente.

Un condicionante importante de la calidad de vida actual es el pesimismo que se manifiesta permanentemente, que puede limitar la interpretación de la realidad y obstruir la búsqueda de soluciones posibles.

*Entre los factores identificados como condicionantes de la calidad de vida se encuentran:*

- Tránsito vehicular: debería optimizarse su regulación y generarse alternativas de transporte para mejorar la calidad de vida, logrando que el vecino disponga de tiempos de ocio y recreación.
- Asentamientos: se advierte insuficiencia en la planificación urbana y la necesidad de una correcta distribución de los servicios (hospitales, central de bomberos, agricultura alrededor de las ciudades) que esté plasmada en un Ordenamiento urbano del territorio.
- El nivel de ruido.
- Confort habitacional y barrial. Vivienda digna.
- Infraestructura: saneamiento, tratamiento de efluentes.
- Acceso a la salud.
- Calidad de los alimentos y de los elementos e insumos que ingresan a los hogares.

- Acceso a la naturaleza, para que todo ciudadano pueda tener un vínculo directo con ella. Se considera fundamental tener espacios de esparcimiento y recreación y la construcción de espacios lúdicos.
- El aire, como un recurso fundamental para mejorar la calidad de vida.
- Accesibilidad y calidad de agua.
- Todos los recursos naturales tienen igual grado de importancia, no hay factores más importantes que otros.

*En cuanto a las cuestiones normativas:*

- En Argentina se necesita la sistematización de las normativas vigentes.
- Lo importante es la aplicación y el control de los ordenamientos normativos.
- Es fundamental tener indicadores de salud y ambiente y líneas de base para hacer seguimiento de los cambios en el tiempo.
- Promover la participación ciudadana informada.
- Es fundamental el lenguaje accesible en la información.
- Debe darse participación a las nuevas generaciones.
- Educación: no solo de las comunidades en general, sino también de los profesionales. No puede haber una visión unidimensional, sino que debe tenderse a una formación amplia y creativa para abordar la dinámica ambiental.
- Nuestro país tiene suficiente técnica y tecnología para encarar las problemáticas ambientales de manera distinta.

TALLER N° II – “Salubridad del agua y del aire”

Se presentó la Unidad Fiscal para la investigación de Delitos Ambientales y se mencionaron ejemplos de contaminaciones del agua y del aire. Se conformaron dos grupos de trabajo en base a las temáticas del agua y del aire, respecto de la cual se efectuaron los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles de los casos presentados considera que son los más relevantes en Argentina?

#### AIRE

- Chaco: partículas de carbón
- Santa Fe: Fumigaciones
- Salta: Plantas tabacaleras (partículas que quedan en el aire)
- Corrientes: producción de biocombustibles
- Ondas de las antenas de teléfono
- Plantas depuradoras de residuos cloacales (falta de mantenimiento)
- Crematorios
- Basurales
- Quema de biomasa – incendios forestales

#### AGUA

- Todos los casos existentes en Argentina son relevantes ya que el ambiente es uno solo: no importa la cantidad de personas afectadas ni la trascendencia, pero en general puede señalarse como zona más afectada al Gran Buenos Aires.

2. ¿Cuáles son las principales consecuencias derivadas de la problemática indicada?

#### AIRE

- Salud: alergias, problemas respiratorios y en la vista, enfermedades de la piel.
- Patrimonio cultural: contaminaciones de distinto tipo, incluidas las vehiculares.
- La quema de pastizales provoca accidentes y enfermedades.
- Flora: las lluvias ácidas.

#### AGUA

- Se afecta la calidad de vida, la salud y el ecosistema.

3. ¿Qué sujetos se encuentran involucrados y qué rol desempeñan en la situación observada?

## AIRE

- La sociedad: clientes, empresas, organizaciones, gobierno.

## AGUA

- Todos los actores sociales: las empresas (producen), gobierno (controla y previene), particulares (denuncian), los consumidores y productores.

4. ¿Qué medidas adoptaría para remediar la situación visibilizada y qué sugerencias formularía para prevenir su ocurrencia a futuro?

## AIRE

- Sanciones penales.
- Amplios mecanismos de seguimiento y control privados y públicos.
- Prevención.
- Investigación.
- Educación.
- Acompañamiento para procesos de producción más limpios.

## AGUA

- Políticas ambientales, prevención.
- Poder de policía ambiental y fuerzas de seguridad.
- Inversión.
- Educación y participación.
- Garantizar niveles mínimos de sustentabilidad.
- Legislación adecuada a los problemas de contaminación (ordenamiento territorial).
- Evaluación de impacto ambiental periódica con un equipo interdisciplinario.
- Control del Estado.

## TALLER N° III “CAMBIO CLIMÁTICO”

Se presentó la “Problemática del Cambio Climático por Calentamiento Global” con sus componentes, causas y consecuencias.

La metodología de trabajo fue grupal mediante la propuesta y discusión de ideas fuerza sobre la base de tres disparadores:

DISPARADOR I: Información necesaria para abordar la problemática del Cambio Climático.

- Es necesario identificar las competencias jurisdiccionales para la toma de datos y análisis de la información.
- Es necesario avanzar sobre la reglamentación de la normativa específica para emisiones y sistemas de monitoreo. Deben ponerse en marcha los institutos existentes y generar las inversiones necesarias para tal fin.
- Promover la regionalización de la toma y análisis de información. Incluir particular énfasis en los efectos del Cambio Climático.
- Determinar, en talleres técnicos participativos y en forma científica, cuáles son los datos que deben ser medidos y las metodologías apropiadas. Se propone tener particular foco en la evaluación regional de vulnerabilidad. Jerarquizar las tipologías de información de acuerdo a la realidad regional y local. Iniciar la medición de emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
- Promover la realización de medidas de acción sobre la base de la información existente. Medidas adaptables sobre la base de monitoreos y contemplando la generación de nueva información.
- Promover la participación de las Universidades y Organizaciones Académicas en la toma de decisiones con relación al Cambio Climático.

DISPARADOR II: Tipología y características de reportes. Disponibilidad y acceso a la información para la toma de decisiones.

- Garantizar la continuidad en la información así como también la difusión y acceso a la misma.
- Fortalecer, en los medios de comunicación, la idea que el Cambio Climático por Calentamiento Global está directamente asociado a las actividades humanas. Clarificar causas y consecuencias, contenidos del concepto. Aprovechar los materiales de comunicación generados por Organismos Internacionales.
- Promover la información accesible considerando soportes digitales gratuitos. Realización de reportes sectoriales.

- Que las áreas de Cambio Climático integren los equipos provinciales de educación ambiental en el marco de la “Iniciativa de educación ambiental de la República Argentina”. Articulación entre las máximas autoridades del área ambiental, educativa y del Poder Legislativo.

DISPARADOR III: Vinculación interinstitucional como clave para la continuidad de las actividades relacionadas con el cambio climático.

- Potenciar las iniciativas provinciales de evaluación y toma de decisiones relacionadas con el Cambio climático. Promover el fortalecimiento institucional.
- Garantizar la participación de múltiples sectores en la definición de políticas relacionadas con Cambio Climático (Universidades, representaciones sectoriales, ONGs, etc.) y en la ejecución de acciones necesarias.
- Regionalización de la política de cambio climático. Es necesaria una mayor participación de las provincias en las estrategias nacionales y su vinculación con las realidades locales.

#### TALLER N° IV – “MUNICIPIOS SALUDABLES”

Se realizó una introducción -a cargo del Dr. Gabriel Chibán- a partir del Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (PIDUA) de la ciudad de Salta, acerca del crecimiento de la misma en comparación con otras ciudades argentinas y del interés en preservar el patrimonio. Se conformaron grupos de trabajo de los cuales participaron las personas listadas en Anexo trabajando sobre tres disparadores:

1) Transferencia de potencial constructivo. ¿Es una herramienta de gestión ambiental? ¿Sobre qué aspectos espaciales y ambientales creen que tiene incidencia? ¿Estos aspectos tienen algún impacto en la salud?

2) ¿Cuáles son los aspectos que hacen saludable un municipio?

3) ¿Cuáles son los factores o aspectos que debe contemplar la planificación para ser exitosa?

A partir de ello se arribó a las conclusiones siguientes:

1- La transferencia de potencial constructivo generó un gran debate siendo para algunos una herramienta de gestión ambiental, otros consideraron que no lo es pero que sí tiene incidencia ambiental.



Se identificó que esta figura tiene incidencia en el tránsito, sistema de aguas cloacas y pluvial, servicios públicos esenciales, en el servicio de recolección e higiene urbana; así también permite propugnar la conservación del patrimonio cultural y con ella la identidad de la comunidad. Se sugirió que el vuelco de la transferencia sea en zonas planificadas teniendo en cuenta los diversos efectos secundarios posibles, como puede ser el movimiento o traslado de grupos de población existentes. Se consideró importante tener en cuenta la concepción cultural predeterminedada del lugar.

2- Se decidió contemplar el concepto de gobernanza al abordar los aspectos que hacen a un municipio saludable identificándose entre ellos la gestión de residuos, recolección e higiene urbana, tráfico, acceso a los servicios públicos esenciales, ausencia de situación de inundabilidad y anegamiento, provisión de agua, gas y energía, gestión de la generación de ruidos, planificación del desarrollo urbano, diseño proporcional entre espacios verdes y espacios construidos, gestión de la contaminación del aire y conservación del patrimonio cultural.

3- Se consideró que para que una planificación obtenga resultados exitosos sería necesario:

Que contemple un diagnóstico integral transdisciplinario y participativo que permita identificar necesidades, expectativas y saberes de la población;

Que los mecanismos de participación sean eficientes potenciando la educación y el acceso a la información. Propender hacia una participación responsable;

Que exista compromiso político en la aplicación de la normativa, control y sanciones; que sea política de estado;

Que exista distribución equitativa de la inversión pública hacia los diversos sectores;

Que se establezcan indicadores eficientes para permitir tomar decisiones;

Que se identifique el potencial del lugar para las distintas actividades del desarrollo, considerar el crecimiento demográfico permanente o de temporada;

Que desde las instituciones públicas se arbitren mecanismos que permitan a los ciudadanos conocer la realización de este tipo de actividades, a fin de motivarlos a participar e involucrarse.

## TALLER N° V – “SALUBRIDAD EN AMBIENTE RURAL”

Se abordó la temática de los agroquímicos, dentro del amplio espectro que significa considerar salud y ambiente rural, en virtud de que las instituciones participantes consideraron fundamental poder tratar el manejo adecuado de estas sustancias y su implicancia en la producción de alimentos, como la otra cara de la gestión inadecuada y los problemas de salud y ambientales que la misma acarrea.

En este sentido, el representante de CASAFE (Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes) disertó acerca de las necesidades de producción de alimentos en el mundo para los próximos años, con proyecciones del crecimiento poblacional y la relación de superficie disponible por persona en el planeta para tal fin.

El ISCAMEN (Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza) hizo referencia al trabajo que desempeña en el manejo de agroquímicos con un enfoque en la seguridad. Básicamente Mendoza posee un importante plexo normativo relacionado a cumplir por parte de los actores involucrados y con una fuerte arista social en la implementación.

A partir de estos disparadores, se pudieron concluir entre los participantes, los siguientes ítems como prioritarios:

1. Se requiere el compromiso y participación del sector oficial y del sector privado en relación al tema gestión adecuada de envases de fitosanitarios.
2. Es importante que se reconozca el Triple Lavado de los envases como una técnica de descontaminación que permita recategorizarlos como no peligrosos y de tratamiento condicionado (de acuerdo con la recomendación del Consejo Federal Agropecuario).
3. También debe realizarse una fuerte concientización a los usuarios de las ventajas del triple lavado y de la necesidad de inutilizar los envases luego de esta práctica para evitar su reuso.
4. Considerar los beneficios de la implementación de un sistema de gestión adecuado, al estar en juego la salud de los aplicadores, su entorno, el ambiente, los consumidores y priorizar los beneficios hacia ONG's. Debería tenerse en cuenta el principio de Gradualismo y una fuerte articulación público-privada.

5. Establecer normas provinciales y hacerlas operativas para dar marco jurídico a la acción, es la base de un sistema sustentable.
6. Las Buenas Prácticas Agrícolas deberían considerarse como un componente esencial de un sistema de gestión, que posibilite certificaciones a quienes las aplican.
7. El uso posterior de los plásticos, debe realizarse de manera segura, garantizando su trazabilidad.
8. Es importante una decisión política, que genere un accionar continuado de la gestión, a cargo de organizaciones con experiencia en la materia.

Las XVIII Jornadas de Derecho Civil se celebrarán en el año 2015 en la ciudad de Bahía Blanca, allí debatirán sobre el nuevo Código Civil y Comercial y una comisión se destina a los “Derechos de incidencia colectiva”, en una nueva muestra de la importancia social del tema.



## Bibliografía y fuentes consultadas

- ACOSTA RAMÍREZ, N. (2009). *Reforma Colombiana de Salud basada en el mercado: una experiencia de "Managed care y managed competition"* en Revista de Centros de Proyecto para el Desarrollo (CENDEX). Colombia, CENDEX. Disponible en:  
<http://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20004-03.pdf>  
[Accedido el 18 de marzo de 2015]
- ACQUATELLA, L. (2011). *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*, en Serie Medio Ambiente y Desarrollo [En Línea] No 31. Enero 2001, Santiago de Chile (Chile): Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL)
- AGUIRRE, Guadalupe; WASSER, Gerardine, *Responsabilidad social y sustentabilidad*; GALEANO, Juan José, *Responsabilidad social y sustentabilidad. Experiencias Intersectoriales para la sustentabilidad*, en: *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, mayo de 2013.
- ALGUACIL GÓMEZ, Julio; *"Calidad de vida y praxis urbana: Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid"*, número 179 de Colección Monografías, Centro de Investigación Sociológicas, Madrid, 2000.
- ALPIZAR, F., BLACKMAN, A. AND PFAFF, A. (2007). *Payments for Ecosystem Services: Why Precision and Targeting Matter*, *Resources*, en Revista Resources For The Future (RFF) [En Línea] No. 165. Abril 2007, Washington D.C. (Estados Unidos): Resources For the Future. Disponible en: [http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-165\\_PaymentsforEcosystemServices.pdf](http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-165_PaymentsforEcosystemServices.pdf) [Accedido el 20 de septiembre de 2009]
- ALTERINI A., LÓPEZ CABANA R., *Los Daños al Medio Ambiente en el marco de la realidad económica*, La Ley 1992 C 1027.
- ALTERINI, Atilio Aníbal, *Sobre algunas observaciones al proyecto de Código Civil de 1998 en materia de Responsabilidad*. LL 1999 D ejemplar del 3 de Agosto de 1999.
- ALTERINI, Atilio, *Contornos Actuales de Responsabilidad Civil*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1991
- ANDERSON, K. Y ANDERSEN, L. (2006). *Herramientas de conservación: un menú de instrumentos para el corredor Amboró-Maididi*, en Informe Regional sobre Conservación y Desarrollo Humano en el Corredor Amboró-Maididi, Serie de Documentos de trabajo sobre Desarrollo [En Línea] No. 06. 2006. La Paz (Bolivia): Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. Disponible en:

- [http://www.inesad.edu.bo/pdf/wp06\\_2006.pdf](http://www.inesad.edu.bo/pdf/wp06_2006.pdf) [Accedido el 5 de octubre de 2011]
- ARANCET, Alejandra; *La Salud y la Contaminación Ambiental*, en: GHERSI, Carlos A.; WEINGARTEN, Celia; *Tratado del Derecho a la Salud*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 242.
- ARGENTINA. Congreso de la República. Constitución de la Nación Argentina. En:  
[http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/1constitucion\\_nacion\\_argentina.pdf](http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/1constitucion_nacion_argentina.pdf)
- ARGENTINA. Congreso de la República. Ley General del Ambiente. N° 25.675/2002 en:  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm> [Accedido el 26 de junio de 2012]
- ARGENTINA. Congreso de la República. Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. N° 25.831/2003, en:  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm> [Accedido el 25 de julio de 2012]
- Argentina. Provincia de Buenos Aires. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. en:  
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm>
- Argentina. Provincia de Buenos Aires. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Ley de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales. N° 11.723/1995 en:  
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11723.html> [Accedido el 27 de junio de 2012]
- BATISTA MOLINER, R., COUTIN MARIE, G., FEAL CAÑIZARES, P., GONZÁLEZ CRUZ, R., RODRÍGUEZ MILORD, D. (Unidad Nacional de Análisis y Tendencias en Salud, Ministerio de Salud Pública) (2011) *Determinación de estratos para priorizar intervenciones y evaluación en Salud Pública*, en Revista Cubana de Higiene y Epidemiología [En Línea] Vol. 39, No. 1. Enero 2011. La Habana (Cuba): Ciencias Médicas en:  
[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1561-30032001000100005](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032001000100005) [Accedido el 4 de octubre de 2011]
- BELLORIO CLABOT, Dino ; *Tratado de Derecho ambiental, Tomo I, II y III* Ed. Ad Hoc, Bs. As., 2008, 2014
- BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis; *Derecho agrario ambiental*, Ed. Ad Hoc, Bs. As., 2009
- BERGEL, Salvador Darío, *Desarrollo Sustentable y Medio ambiente*, en Rev. de Derecho Industrial, Depalma, Bs. As., 1994, pág. 315.

- BRANDT, Willy, *Por una ética de la supervivencia*, Correo de la UNESCO, 1988, citado por BELLORIO CLABOT, Dino, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ad. Hoc. Buenos Aires, 2004, Tomo II, pág. 416.
- BRAUMAN, K. A., DIALY, G. C., DUARTE, T. K., AND MOONEY, H. A. (2007). *The Nature and Value of Ecosystem Services: An Overview Highlighting Hydrologic Services*, en *Annual Review of Environment Resources* [En Línea] Vol. 32, No. 67-98. Colorado (Estados Unidos): University of Colorado Boulder. Disponible en: <http://www.ibl.colorado.edu/Brauman.pdf> [Accedido el 6 de octubre de 2011]
- BRITO, P. E., Q, PADILLA, M. Y RÍGOLI, F. (2002). *Planificación de recursos humanos y reformas del sector salud*, en *Revista Cubana de Educación Médica Superior* [En Línea] Vol. 16, No. 4. Noviembre 2002. La Habana (Cuba): Editorial Ciencias Médicas en: [http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16\\_4\\_02/ems09402.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16_4_02/ems09402.htm) [Accedido el 4 de octubre de 2011]
- CAFFERATTA, N. A. (2010). *Responsabilidad del Estado por daño ambiental*. En Mosset Iturraspe, J. y Lorenzetti, R. L. (Dir.). *Responsabilidad del Estado*. *Revista de Derecho de Daños* (2010-3) (pp. 303-325). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni
- CAFFERATTA, Néstor (Director), *Tratado Jurisprudencial y doctrinario de Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2012, T° I, págs. 375 a 433
- CAFFERATTA, Néstor A.; *Summa Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, T° IV, pág. 2566 y 2667.
- CANTO CHAC. Manuel; *Participación ciudadana: la gobernanza en las sociedades complejas*, en: CALVA JOSE LUIS (coordinador) *Democracia y gobernabilidad*, Agenda para el Desarrollo Volumen 15, Editor Miguel Angel Porrua, Universidad Nacional Autónoma de México 2007, México D.F. pag.140/156.
- CARRO PAZ, Roberto, “Compromiso ambiental de las organizaciones ¿Responsabilidad social empresaria o filantropía estratégica?” “Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales Nro.13, 2014 ,WWW.IJeditores.com
- CARRO PAZ, Roberto, VERNETTI, Ana María, “Responsabilidad ambiental de las Organizaciones: “Las normas ISO 14000 de Gestión ambiental e ISO 26000 de RSE; estrategia de prevención de daños” en : *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, Nro 15, del 18-03-2015 en: <http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=d15e8933ba1a9d7ecea8f015d0a6728a>.
- CASCIO Joseph, WOODSIDE Gayle, MITCHEL Philip, *Guía ISO 14000. Las nuevas normas internacionales para la administración ambiental*, Ed. Mc. Graw-Hill, México,

- CASTAÑEDA, Eduardo; *Calidad de Vida y Cambio: Las Reformas Institucionales y la Opinión Pública*, Editorial Texto, 1988.
- CEFFERATTA, Néstor A., *El principio de prevención en el Derecho Ambiental*, del mismo autor *Principio precautorio en el derecho argentino y brasileño*;
- GOLDEMBERG, Isidoro y CAFFERATTA, Néstor, *El principio de prevención*, en: *Summa Ambiental*, T.I Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, Tº I, págs. 268, 302, 404.
- CHELALA, César, *Impacto del ambiente sobre la salud infantil*, Catalogación por la Biblioteca de la OPS Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1999, pág. 8, OPS, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, DIVISIÓN DE SALUD Y AMBIENTE, en: <http://www.paho.org/Spanish/HEP/infancia.pdf>.
- CILURZO, M. R. (2008). *Las políticas públicas y la responsabilidad del Estado*. En CASSAGNE, J. C., FERNÁNDEZ, T. R., Gordillo, A., Güidi, G., Gutiérrez Posse, H. D. T., Hutchinson, T., Mairal, H. A., Nieto, A., Sáenz, J. A., Sabsay, D. A., (Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Nacional de Buenos Aires). Responsabilidad del Estado (pp. 175-186). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro (Brasil), 3-14 de junio de 1992. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_riodecl.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml) [Accedido el 25 de julio de 2012]
- CONSTITUCIÓN DE SAN JUAN. BO. 7/5/86, ADLA N°15 T. XLVI-B p.2336, año 1986.-  
*Contaminación del aire y salud*, noticia publicada en: <http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article5682>.
- CORIA Silvia, *Impacto del deterioro ambiental en el Mercosur y en la Unión Europea*, en *Integración desarrollo sustentable y medio ambiente*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pág. 24.
- CORTI, Marcelo, *Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Entrevista a Diego Fernández. Un análisis crítico de la legislación argentina*
- COUSILLAS, J., *Informe Nacional de Uruguay a la Conferencia de Johannesburgo, Río + 10* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sustentable, 2002, actualizado y corregido por el autor para el Curso de Educación Ambiental RENE A-RETEMA, Udel R-MEC, 2008).
- DE LOS SANTOS GÓMEZ, Gladys; en: *Ecos post-Río+20: Necesidad de profundizar en la información, participación y acceso a la justicia*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Dir.



- BELLORIO CLABOT, Dino; IJ Editores, Buenos Aires, 2013, IJ-LXVI-852, 21-02-2013.-
- DE MIGUEL PERALES, Carlos, *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1993.
- DECLARACIÓN DE RÍO, y otros documentos emanados de la CNUMAD, en: *Revista de Derecho Industrial*, Nro.41, sec. Documentos, Ed. Depalma, 1992.
- DEFINICIÓN del diccionario de la lengua española de la Real Academia.
- DESARROLLO SOSTENIBLE: *Del concepto a la Acción*, Informe de La Haya, marzo de 1992, págs. 6 y 7.
- DEVIA LEILA, “Relevancia de la incorporación de los sistemas de normalización recomendados para la protección ambiental al derecho positivo en el ámbito del Mercosur” tesis doctoral USAL, 2013.
- DI PAOLA, María Eugenia, WALSH, Juan Rodrigo, *El Daño ambiental y la sustentabilidad*, en *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2000, págs. 359/360.
- DÍAZ ARAUJO, Mercedes; *Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental*, en *Summa Ambiental*, ob. cit., pág. 466.
- ECHECHURI, Héctor, FERRARO, Rosana, BENGEOA, Guillermo; *Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Espacio, CIAM Centro de Investigaciones Ambientales, Buenos Aires, 2002,  
*El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad, y medio ambiente*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1991
- El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional*, Volumen 2, F.A.R.N y Fundación Cambio Democrático, Buenos Aires, 2011, pág. 39.
- ESTRADA OYUELA, Raúl A., *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Apuntes para su evaluación*, en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 1993, Año 1, nro. 2  
Estudio de la Fundación Británica del Corazón publicado en la *British Medical Journal*, en: *Renace informa red nacional de acción ecologista de la Argentina*, 22 de febrero 2013.
- F.A.R.N (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) “Acceso a la información y participación pública en materia ambiental”, Ediciones FARN, 2005 p.12-13
- FALBO, Aníbal; *La Información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*; del mismo autor *El deber municipal de suministrar información ambiental*; TERZI, Silvana, IRIBARREN, Federico; *El acceso a la*

- información pública ambiental*; todos en *Summa Ambiental*, CAFFERATTA, Néstor (dir.), Abeledo Perrot, Buenos Aires 2011, págs. 503, 532 y 539.
- FALLO CSJN, 24/02/2009, “Halabi, Ernesto c. P.E.N, ley 25873 Dto. 1563/04, La Ley 2009-B, 57- RC y S 2009- III, 7I- DJ 25/03/2009, 729-Fallos:332: III, en: *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario*, dir. CAFFERATTA Néstor, T II-A, pág. 3; CSJN, “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros; ver LORENZETTI, Ricardo Luis; *Teoría del Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Bs. As., 2008, pág. 135.
- FALLO dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en el caso “Chacón c/ Ministerio de Salud y Municipalidad de Santa s/ Amparo”, citado por GUTIÉRREZ, RICARDO, *Bioética y medio ambiente. Los residuos domiciliarios: problemas y posibles soluciones*, Jurisprudencia Argentina nro. 6218, 01/11/00, pág. 35.
- FALLOS que aluden a la tutela preventiva: *Altamirano E. c. Cerámica San Martín*, LL.1987-D 365, *G.D c. Gob. Nac. C F La Plata*, J.A. 1988 -III 96; *Municipalidad de Rosario v. Provincia de Entre Ríos y otro*, C.S. 9/12/2009 (responsabiliza a las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con fundamento en el art. 124 CN, por ser las titulares de las jurisdicciones donde se origina el factor degradante y por omitir planificar y controlar dichas actividades productivas e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño ambiental, lo cual resulta violatorio del art. 41 CN , de la Ley General del ambiente 25675, de la Convención de Biodiversidad ley 24375, y de la Convención de Ramsar ley 23919); *Salas, Dino y otros v. Provincia de Salta y otro*, C.S. 26,/3/2009 (“la aplicación del principio precautorio implica armonizar la tutela de ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras. Que la aplicación de principio precautorio, en este caso obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos”); todos ellos citados en *Summa Ambiental*, ob. cit., T. IV, págs. 2591 y ss.
- FAZIO Horacio; *Economía, ética y ambiente (en un mundo finito)*, Eudeba, Buenos Aires, 2012, pág.142, citando a SINGER, Peter; *Ética práctica*, Cambridge University Press, págs. 356 a 358.
- FRANZA, Jorge A, “Principio de no regresión ambiental”, en :Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, del 28-11-2012, cita IJ-LXVI-422, en Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2010). La herramienta Ordenamiento

- Ambiental del Territorio. En Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales (Vol. I)* (pp. 29-41). Buenos Aires: Autor. Recuperado el 25 de julio de 2012 de [http://www.farn.org.ar/newsite/wpcontent/uploads/2012/05/publicacion\\_OAT\\_Volumen1.pdf](http://www.farn.org.ar/newsite/wpcontent/uploads/2012/05/publicacion_OAT_Volumen1.pdf)
- FUNDAMENTOS *al Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el Código de Comercio*, en: *Proyecto de Código Civil*, Ed. Abeledo Perrot, 1999 págs.100 y 101.
- GAFO, Javier, “10 palabras clave en Bioética”, *Editora Verbo Divino, Navarra, España, 1994*
- GALEANO, Eduardo, *Úselo y Tírelo. El mundo visto desde una ecología latinoamericana*, Ed. Planeta, Bs. As., 2003, pág.129 a 140.
- GHERSI, Carlos A, “Las relaciones económicas, el medio ambiente y el derecho a la salud. Los daños reparables” capítulo 7, en: *Tratado del Derecho a la Salud*” (GHERSI, Carlos A- WEINGARTEN, Celia Directores) Tomo I, La Ley , Bs.As, 2012, p.368.
- GLENDER, Alberto; LICHTINGER, Víctor (compiladores); *La diplomacia ambiental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 416.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, JUAN JOSÉ, “La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina”, PNUMD, Serie Documentos, México, p. 72, 2003.-
- GONZÁLEZ, Federico, *Evaluación de legislación en temática de Agroquímicos, experiencia en la Provincia de Buenos Aires*, en *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, 26 al 29 de Mayo de 2013
- GÜIDI, G. (2008). *Responsabilidad ambiental del Estado*. En Cassagne, J. C., Fernández, T. R., Gordillo, A., Güidi, G., Gutiérrez Posse, H. D. T., Hutchinson, T., MAIRAL, H. A., Nieto, A., Sáenz, J. A., Sabsay, D. A., (Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Nacional de Buenos Aires). *Responsabilidad del Estado* (pp. 551-566). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- HERRERA, A. (Coord.). (2009, agosto 3-5). *Ambiente Sustentable. Jornadas Interdisciplinarias CADJM*. Ponencia presentada en Jornadas Interdisciplinarias del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mercedes (CADJM). Mercedes (Buenos Aires): Orientación Gráfica. <http://www.geolatina.net/cuencasnicaragua/book/export/html/11>
- HUTCHINSON, T. (2007). *Material Derecho Administrativo. La protección jurídica del ambiente*. En Bueres, A., Donna, E., Gozaini, O., Hutchinson, T., y Sabsay, D. *Derecho Ambiental (Ap. I, Cap. III, pp. 67-107)*. La Plata: Fundación Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO).

- HUTCHINSON, Tomás; *Las Técnicas Jurídicas para la Protección del Ambiente*, cap. IV, Punto III, *La participación de los interesados*, en: BUERES; DONNA; GOZAINI; HUTCHINSON; SABSAY: *Derecho Ambiental*, Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2007, pág. 115.
- IBÁÑEZ, Pablo Romero; *Calidad de Vida. Hacia una comprensión del concepto de calidad de vida. Una lectura multidisciplinar*, Área de investigación: Bioética y Educación en: [www.pedagogiadelahumanizacion.org](http://www.pedagogiadelahumanizacion.org); 15 de marzo de 2009.
- INSTRUMENTOS JURÍDICOS para la Gestión Ambiental, compilación Dr. Luis R. Fernandez, Revisión y Edición Lic. Daniel Luzzi, colaboradores Lic. Luis. J. Battistoni, Dr. Néstor Cafferatta, Lic. Juan. J. Pladino, Ing. O Postiglioni. Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, Senado de la Nación, ps.110.
- JÄGER, M. D. Y GARCÍA, J. J. (2001). *Incentivos económicos para la conservación de la diversidad biológica*, en Programas y Proyectos de FUCEMA [En Línea]. Buenos Aires (Argentina): Fundación para la Conservación de las Especies y Medio Ambiente (FUCEMA). Disponible en: [http://www.fucema.org.ar/pdf/pyyp\\_incentivos\\_economicos.pdf](http://www.fucema.org.ar/pdf/pyyp_incentivos_economicos.pdf) [Accedido el 24 de octubre de 2011]
- JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (coordinador), *Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 2004, págs. 289 a 308.
- KECHICHIAN, Graciela, *Educación ambiental: una propuesta para la acción en la escuela. Para hacer y saber por qué*, Ed. Santillana, Buenos Aires, 1997.
- KIEFFER, George H.; *Bioética*, Ed. Alhambra Universidad, Madrid, 1983,
- KLISBERG, Bernardo, “*Ética para empresarios*” Editorial: ediciones ética y economía, 2013, Buenos Aires.
- KORS, Jorge, "Nuevas tecnologías y Derecho Ambiental, ptos II, 2, ps.401/404, en: Revista de Derecho Industrial Nro 41 Año 14 Mayo-Agosto 1992. “Derecho Ambiental” Ed. Depalma.
- LAQUIS, Manuel, *Derechos Reales*, Ed. Depalma, Bs. As., 1985, pág. 617.
- LEMME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, Ed. Malheiros Editores, Sao Paulo, Brasil, 2000, págs. 213/ 214.
- LORENZETTI, Ricardo Luis, *El proceso colectivo*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2010
- LORENZETTI, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2011.
- LORENZETTI, Ricardo Luis; *Justicia Colectiva*, Ed. Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2010, pág. 114.
- LORENZETTI, Ricardo Luis; *Presentación del Dossier Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, Bs. As., 2011, pág. 13.

- Maddalena Paolo, “La Transformación del Derecho a la Luz del problema ambiental.” Aspectos generales, ps.358 pto.5
- MAESTAD, Ottar, RAKNER, Lise; MORTTA FERRAZ, Octavio L.; *Evaluación del impacto de la litigación en el terreno de los derechos de la salud. Análisis comparativo de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, India y Sudáfrica*”, en *Lucha por los derechos de la Salud*, siglo XXI, pág. 345.
- MAINETTI, José Alberto; *Bioética Sistemática*, Ed. Quirón, La Plata, 1991, pág. 45.
- MALLMANN, Carlos A.; *Calidad de vida y desarrollo*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1977, pag.93
- MANERA FERNANDO, (2015). Una Amenaza Invisible. Los riesgos de enfermar por la exposición a sustancias químicas presentes en el ambiente, alimentos y hasta medicamentos. (p.286-318). Rosario. Santa fe. 535 X5000 ACK Córdoba. Argentina. Ed. Ediciones del Boulevard. Compañía de Libros S.R.L.
- MARTÍN, Mariel Cecilia; PELLE, Walter David; VERNETTI, Ana María: *Enfoques ambientales*, Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006.
- MARTÍN, Santiago; *El derecho de libre acceso a la información pública*, en: JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (coordinador), *Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 2004.
- MARTÍNEZ, R. (Ed.). (2008). *Guía conceptual y metodológica para el diseño de esquemas de pagos por servicios ambientales en Latinoamérica y el Caribe*. Documento Borrador (p. 70.). Washington D. C. (Estados Unidos): Departamento de Desarrollo Sostenible-Organización de Estados Americanos (OEA). Disponible en: [http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia\\_Conceptual\\_y\\_Metodologica\\_PSA\\_Draft\\_2.pdf](http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia_Conceptual_y_Metodologica_PSA_Draft_2.pdf) [Accedido el 4 de octubre de 2011]
- MÉNDEZ DELGADO, E. J. Y LLORET FEIJÓO, M. C. (2009), *Elementos para la planificación territorial en Cuba*, Edición electrónica gratuita, Disponible en: [www.eumed.net/libros/2009a/507/](http://www.eumed.net/libros/2009a/507/) [Accedido el 18 de Marzo de 2015]
- MESLAR CRAIG R. y FLAHIVE, Thomás J., *Breve guía para ISO 14000*, Ed. Panorama, México, 1999
- MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, G., *La Responsabilidad Civil en la era Tecnológica*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1989
- MINICELLI, Alessandra, “*La Eficacia como meta*” en Revista FONRES, Responsabilidad Social Empresaria, Edición Nro.18, Julio de 2013, Buenos Aires
- MORALES BORRERO, María Carolina; MELLIZO ROJAS, Wilson Herney; *Calidad de vida: enfoques, perspectivas y aplicaciones del concepto*, Universidad Nacional de Colombia, 2004; México, 2000, pag.151/154.

- MOREIRA, Alberto C., *Los Fondos Ambientales Universales y el cambio climático global. Luces y sombras de una práctica del desarrollo sustentable*, en *Cambio Climático. Aportes científicos interdisciplinarios para su debate en Argentina*, dir. BESALU PARKINSON, Aurora, UBA, Buenos Aires, 2010, págs. 59 a 69.
- MORELLO, Augusto, y STIGLITZ, Gabriel, *Función preventiva del Derecho de Daños. Sobre los intereses difusos y la reafirmación del compromiso social de la Justicia*, La Ley 1987 D 365.
- MÜLLER, E. C. (2008). *Los principios preventivo y precautorio en el Derecho Ambiental* en: Mosset Iturraspe, J. y Lorenzetti, R. L. (Dir.) *Daño ambiental*. Revista de Derecho de Daños (2008-3) (pp. 111-136). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- NÁPOLI, A. y VEZZILLA, Juan Martín; *Acceso a la información pública. Una experiencia federal,* F.A.R.N., Área participación ciudadana, en: [www.farn.org.ar/docs/libros.html](http://www.farn.org.ar/docs/libros.html), 2007.
- NAVARRO BATISTA, N.; *Sociedad Civil y medio ambiente en Europa*, Ed. Colex, Madrid, 2001, pág. 16; citado por DE LOS SANTOS GÓMEZ, Gladys; en *Ecós post-Río+20: Necesidad de profundizar en la información, participación y acceso a la justicia*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Dir. BELLORIO CLABOT, Dino; IJ Editores, Buenos Aires, 2013, IJ-LXVI-852, 21-02-2013.-
- NIEVES RICO, María, *Género, Medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, en *UNR Ambiental, comité universitario de política ambiental*, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Rosario, Ed. Juris, 1999, pág. 130.
- Nulvio Lermen Junior, Norman, Armando Henrique. )Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; KRÄMER, Ludwig y otros, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Ed. Mc Graw -Hill, Madrid, 1996, pág. 118.
- PELLE, W. D. (2006). *Aspectos bioéticos y biotecnológicos*, en Martín, M. C., Pelle, W. D., Vernetti, A. M. En: “Enfoques ambientales” (Cap. 1, pp. 49-93). Mar del Plata: Suárez.
- PELLE, Walter D., VERNETTI, Ana M., *Daño ambiental colectivo en la ley 25.675 Ley General del Ambiente*, DJ 2004-3, Ed. La Ley
- PERNETTA, John, *Como salvar nuestra fuente vital*, en *Revista Nuestro Planeta*, Edición Extra, PNUMA, 1997, págs. 22 y 23.
- PETRELLI, HERNAN, “Planes de las ciudades. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina (II) “2009. P.16. Café de las Ciudades. Revista digital. Año 8, Número 83. Recuperado el 1 de julio de 2012 de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_83.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm)
- PIGNATARO, Romina; *Las zonas urbanas y la contaminación. Efectos sobre*

- la salud de sus habitantes*, en: GHERSI, Carlos A.; WEINGARTEN, Celia; *Tratado del Derecho a la Salud*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, pág.339
- PIGRETTI, Eduardo; *¿puede haber datos personales ambientales con derecho a la intimidad ambiental?*, Ver:Amplitud del Derecho Ambiental. La tutela de los datos personales y del ambiente ¿Hay datos personales ambientales?, en: Pigretti, Eduardo A. “Derecho Ambiental Profundizado”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2003, págs. 18/19.
- PIGRETTI, Eduardo; BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis; *Derecho ambiental de aguas*, Ed. Lajouane, 2010
- PIZARRO, Ramón Daniel; *Daños Punitivos*, en *Derecho de Daños*, Ed. La Rocca, Buenos Aires, 1993
- POSTEL, S. y FLAVIN, C., *Remodelación de la Economía Mundial*, en: Lester R. Broun, *La Situación en el Mundo*, Barcelona, Ed. Apóstofre ,1991
- PRIEUR, Michel, “El Principio de la “no regresión” en el Derecho Ambiental”, Conferencia en las Jornadas Internacionales de Medio Ambiente, Salta 2013.
- PRIOTTO, Guillermo (compilador); *Educación ambiental para el desarrollo sustentable, Aportes y Apuntes del 1er. Congreso de Educación Ambiental para el desarrollo sustentable de la Republica Argentina*, ediciones “Marina Vilte”, Miña y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de las Naciones Unidas. Disponible en:  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/7515/31-lcl1488p.pdf>  
[Accedido el 4 de octubre de 2011]
- Proyecto de Código Civil y Comercial 2012*, Ed. Zavalía, año 2012
- R. DE MORENO, Elsa Amanda, en: ¿Educación ambiental o pedagogía ambiental?, Universidad Pedagógica Nacional, en:  
[http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/peda07\\_06arti.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/peda07_06arti.pdf)
- RAMÍREZ, Naydú Acosta. Profesor Asistente, Pontificia Universidad Javeriana. Consultor II, Cendex. Centro de proyectos para el desarrollo  
<http://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20004-03.pdf>  
Documento de Trabajo ASS/DT 004-03.
- REICH, W., *Introduction Enciclopedia of Bioethics*, I, New York, 1978.
- RÉMOND-GOUILLOUD, Martine, *El Derecho a Destruir*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1994, pág.169. VALLS, Mario, *Derecho Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- Reporte GEO MERCOSUR, que está disponible en la web: CLAES – [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net).
- REY CARO, Ernesto y otros, *Derecho Internacional Ambiental, Nuevas tendencias*, Ed. Lerner, Córdoba, 1998, págs. 30/60;

- REY CARO, Ernesto, *Temas de Derecho Internacional ambiental*, Ed. Lerner, Córdoba, 1998;
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Planificación Estratégica del territorio, inversión pública y bienestar”, Encuentro Nacional e Internacional: “Planificando la Argentina el Bicentenario”, 7 de setiembre del 2010, Ciudad autónoma de Buenos Aires, p.25, [www.scripts.minplan.gov.ar](http://www.scripts.minplan.gov.ar)
- ROSATTI, H. (2008). *La responsabilidad del Estado por la falta de previsión, prevención o precaución. Perspectiva de Derecho Público*, en Mosset Iturraspe, J. y Lorenzetti, R. L. (Dir.). *Prevención del Daño. Revista de Derecho de Daños* (2008-2) (pp. 99-127). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- ROSELLO, Maximiliano; *Experiencias en Educación*; GARCÍA, Claudia Lilian; *Educación ambiental y sustentabilidad*; CISNEROS, Claudio Ricardo; *La curricular ambiental en Educación*; RUANO, Fernanda, FASANO, Yanina, *Educación en la Escuela: sobre el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, situaciones, problemáticas, e implementación de políticas*; MALGIOLGLIO, José María, *La Facultad de Ciencias Económicas y la inclusión del tema en los planes de estudio*; TAKATS, Andrea María, *Programa de educación ambiental con la comunidad en Gualaguaychú*, CERUTTI, Mariangeles, *Universidad libre del ambiente: educación ambiental desde la gestión municipal*, en: *II Foro Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*, Rosario (Pcia. de Santa Fe), 26 al 29 de mayo de 2013.
- SAFÍ, Leandro; *El Amparo Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, págs. 342 y 343.
- SALUD AMBIENTAL en el desarrollo urbano*, Informe de un comité de expertos de la OMS, Serie de Informes técnicos, págs. 11 a 24, publicación de la OMS, Ginebra, 1991.
- SEGUÍ, A. (2009). *Prevención de los daños y tutela inhibitoria en materia ambiental*, en Lorenzetti, R. L. (Dir.). (Instituto El Derecho por un Planeta Verde). *Derecho Ambiental y Daño* (pp. 93-161). Avellaneda: L. L.
- SEIJO, Gabriela, *La política: un camino necesario hacia el desarrollo sostenible*; MUSSIO Verónica, *Desarrollo Sostenible en la Administración Pública*; en: *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, mayo de 2013.
- SMITH, Scott E., *¿Qué es un fondo ambiental, y cuándo es la herramienta correcta para la conservación?*, en *Manual de Fondos Ambientales del IPG, Un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales*, Ruth Editora, Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, Monterrey, México, 1999, págs. 10 a 13
- SOUSA CASADINHO, Javier; *Reflexión en torno al uso de agrotóxicos y desarrollo de enfermedades agudas y crónicas*, en *II Foro Latinoamericano de desarrollo sostenible*, Rosario, 26 al 29 de Mayo de 2013.
- STIGLITZ, G. "Responsabilidad Civil por contaminación del Medio Ambiente". 2.El daño al interés de la comunidad, en *La Ley 1983-A* p. 783



- STRONG, Maurice, *Se promueven las inversiones en el desarrollo sostenible*, en *Revista Nuestro Planeta*, Revista del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PUNMA, Edición Extra, 1997, pág. 24.
- TAMANES, Ramón, *La Comunidad Europea*, Ed. Alianza, Madrid, España, págs. 78 y 79.
- TARAK, P. (1995). *Bases para la armonización de exigencias ambientales en el Mercosur. Grupo Y' Guazú* (pp. 80-81). Estudio Analítico No. 4-1995. Buenos Aires (Argentina): Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- TÖPFER, Klaus, *Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Un interés común*, en *Revista Nuestro Planeta*, op. cit., págs. 13 y 14.
- TRIGO REPRESAS, Félix, *Daños Punitivos*, en *La responsabilidad*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1996, pág. 285.
- VALLS, M. (1992). *Derecho Ambiental*, en Perales C. M. (1993). *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente* (p. 267). Madrid (España): Civitas.
- VAPÑARSKY, *Vida urbana y calidad de vida*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1982.
- VERNETI, A. M. (2001). *Medio Ambiente: Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición*, en *Revista Doctrina Judicial* (2001-3). (pp. 281-284). Buenos Aires: L. L.
- VERNETI, A. M. Y OVIEDO, C. L. (2009). *Fondos Ambientales en el Mercosur: Camino Hacia la Armonización Sustentable*, en XIII Jornadas de Investigadores y Becarios en Ciencias Jurídicas y Sociales (p. 541). Mar del Plata (Argentina): Suárez.
- VERNETI, Ana María, *La Obligación de Recomponer en el Proyecto de Código Civil de 1998*, *Doctrina Judicial*, Bs. As., DJ 2000-1
- VERNETI, Ana María, *Antecedentes y actualidad de los fondos ambientales como instrumento financiero de recomposición*, en *Revista de Derecho Ambiental* Nro.28, Abeledo Perrot, Buenos Aires, octubre-diciembre de 2011, págs. 65 a 73;
- VERNETI, Ana María, *Daño Ambiental: Las normas ISO 14000 de Gestión Ambiental como herramienta de prevención de daños*, *Doctrina Judicial* 2000-2, Ed. La Ley, Bs. As., pág. 83.
- VERNETI, Ana María, *Desarrollo Sustentable: aproximaciones conceptuales en su recepción normativa*, *Revista Doctrina Judicial* 2001-2, Ed. La Ley, Bs. As.
- VERNETI, Ana María, *Instrumentos de prevención del daño ambiental*, DJ 2003-2, LL 7 de mayo de 2003, págs.1141 a 1148.
- VERNETI, Ana María, *La Prevención del daño Colectivo*, trabajo inédito presentado ante el Curso de Posgrado de Derecho de Daños, Facultad de Derecho, UNMDP, 1995.
- VERNETI, Ana María, *Medio ambiente: Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición*, *Revista Doctrina Judicial*, 2001-3-281.

- VERNETTI, Ana María, PELLE, Walter David, “*Impacto ambiental: la aplicación del Principio de Congruencia en la exigencia previa de evaluación de impacto ambiental*”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales* Nro 8, cita IJ. XVII-798, edición digital IJ ediciones, Buenos Aires, 29-05-3013, [www.IJeditores.com](http://www.IJeditores.com).
- VERNETTI, Ana María, y PELLE, Walter David; *El derecho individual y colectivo a la Calidad de Vida*, Doctrina Judicial 1999-1, Bs. As., 1999, págs. 408 a 410.
- VERNETTI, Ana María; “*Daño ambiental: La obligación de recomponer*, Doctrina Judicial del día 2 de diciembre de 1998, DJ 1998-3 págs. 939 a 945, *La obligación de recomponer en la legislación ambiental española*, Doctrina Judicial, DJ 2000-3, págs. 229 a 232.
- VERNETTI, Ana María; *Daño Ecoambiental*, Tesis doctoral, UBA, actualización 1999.
- VERNETTI Ana María; OVIEDO, Claudia Luján. Ordenamiento ambiental territorial: marco normativo y su proyección en el actual Proyecto de Reforma al Código Civil 2012. *Revista iberoamericana de derecho ambiental y recursos naturales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: International Legal Group S.A. 2013 vol.8 n°1. p1 - 40.
- VERNETTI, Ana María; OVIEDO, Claudia Luján. Ordenamiento territorial, gestión territorial y gobernanza. Instrumentos de gestión sustentable. *Revista periódica digital Proyección*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto CIFOT. 2013 vol.7 n°14. p1 - 40. ISSN 1852 0006.
- VERNETTI Ana María, OVIEDO, Claudia Luján. Instrumentos de gestión sustentable en el Ordenamiento Ambiental del Territorio. *La Ley*. Buenos Aires: La Ley. 2013 vol.77 n°115. p1 - 8. ISSN 0328-1035.
- VILLEGAS, H. B. (2002). *Ciencia de las finanzas y actividad financiera. Introducción*, en Villegas, H. B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (8ª ed. actualizada y ampliada, pp. 1-38). Buenos Aires: Astrea.
- WALSH, Juan R, y otros, *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Ed. La Ley, 1999.
- WUNDER, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales* (p. 32). Ocasional Paper No. 42(s). Jakarta (Indonesia): Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR). Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/6980.pdf> [Accedido el 4 de octubre de 2011]
- WUNDER, S., DUNG, B. and IBARRA, E. (2005). *Payment is good, control is better: Why payments for forest environmental services in Vietnam have so far remained incipient* (p. 61). Bogor Barat (Indonesia): Center for International Forestry Research (CIFOR). Disponible en: <http://www.cifor.org/pes/.../pdf.../BWunder0601.pdf> [Accedido el 6 de octubre de 2011]

[www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63422&print=1](http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63422&print=1)

[www.unilibrecali.edu.co](http://www.unilibrecali.edu.co): *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia.*

YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN Siri (coord.); *La Lucha por los derechos de la salud ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio*, Siglo Veintiuno editores, colección derecho y política, Buenos Aires, 2013.



## **AUTORES:**

### **Claudia Luján Oviedo**

Doctora en Derecho (UNMDP), Abogada, Investigadora categorizada y Docente de grado y posgrado de las cátedras Derecho de las Obligaciones, Economía y Finanzas, y del Seminario de Derecho Ambiental correspondiente al Ciclo de Orientación Profundizada de la Facultad de Derecho UNMDP, Directora del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del DJMDP.

### **Walter David Pelle**

Magister en Derecho Ambiental (Universidad del País Vasco-Sociedad de Estudios Vascos), Abogado, Especialista en Bioética (UNMDP), Especialista en Docencia Universitaria (UNMDP), Abogado, Investigador categorizado, Docente de las cátedras Derecho Civil (Parte General) y Derecho Romano, y del Seminario de Derecho Ambiental del Ciclo de Orientación Profundizada de la Facultad de Derecho de la UNMDP Tesista de la carrera de posgrado Doctorado en Derecho (UNMDP). Secretario de la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata.

### **Ana María Verneti**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Derecho Ambiental, Abogada, Especialista en Docencia Universitaria (UNMDP) Investigadora categorizada y Profesora regular adjunta de la cátedra Derecho de las Obligaciones, y docente a cargo del Seminario de Derecho Ambiental del Ciclo de Orientación Profundizada, Directora y docente de la Carrera de posgrado Doctorado en Derecho, de la Facultad de Derecho (UNMDP).

