

José Alberto Esain

LEY 25.675 GENERAL DEL AMBIENTE

COMENTADA, CONCORDADA
Y ANOTADA

**Incluye comentario breve de todas las leyes
de presupuestos mínimos ambientales**

TOMO I

ABELEDOPERROT

Esain, José Alberto

Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada, tomo I / José Alberto Esain.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2020.

v. 1, 784 p.; 24 × 17 cm.

ISBN 978-950-20-2980-1

1. Ley General del Ambiente. 2. Derecho Ambiental.
I. Título.

CDD 348.024

© José Alberto Esain, 2020

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2020

Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved

No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada 540 ejemplares

ISBN 978-950-20-2980-1 (Tomo I)

ISBN 978-950-20-2977-1 (Obra completa)

SAP 42809486

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

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

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

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

6.4.	Ley 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios	87
6.5.	Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos	100
6.6.	Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental relativos a las Actividades de Quema	125
6.7.	Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial	129
6.8.	Ley 26.815 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Incendios Forestales y Rurales en el Ámbito del Territorio Nacional.....	152
6.9.	Ley 27.279 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases vacíos de Fitosanitarios	161
6.10.	Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático	163
6.11.	Otras leyes ambientales que no responden a la figura de los presupuestos mínimos	181
6.12.	La consolidación de las leyes provinciales.....	181
6.13.	Estructura de la ley 25.675.....	181

LEY GENERAL DEL AMBIENTE. COMENTARIO

BIEN JURÍDICAMENTE PROTEGIDO	183
ART. 1º	183
7. Art. 1º: el bien jurídicamente protegido. Comentario	183
7.1. El bien jurídico en la Ley General del Ambiente	184
7.2. El bien jurídico ambiente del art. 1º, LGA, y el derecho ambiental penal	188
7.3. La omisión de la ley 25.675 respecto al derecho humano fundamental al ambiente	199
7.4. Ámbito de aplicación: gestión sustentable, adecuada, preservación, protección, diversidad biológica	218
7.5. Ley General del Ambiente como ley instrumental y de coordinación	219
7.6. Ley de hermenéutica ambiental	226
7.7. Ley para el desarrollo sostenible.....	227
7.8. La Ley General del Ambiente como ley mixta, ley marco, ley constitucional. La relación de desarrollo y de reglamentación	233

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

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

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

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

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

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

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

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

José Alberto Esain

LEY 25.675 GENERAL DEL AMBIENTE

COMENTADA, CONCORDADA
Y ANOTADA

**Incluye comentario breve de todas las leyes
de presupuestos mínimos ambientales**

TOMO II

ABELEDOPERROT

Esain, José Alberto

Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada, tomo II / José Alberto Esain.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2020.

v. 2, 912 p.; 24 x 17 cm

ISBN 978-950-20-2979-5

1. Ley General del Ambiente. 2. Derecho Ambiental.
I. Título.

CDD 348.024

© José Alberto Esain, 2020

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2020

Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved

No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada 540 ejemplares

ISBN 978-950-20-2979-5 (Tomo II)

ISBN 978-950-20-2977-1 (Obra completa)

SAP 42809487

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

TOMO II

LEY GENERAL DEL AMBIENTE. COMENTARIO (CONT.)

SEGURO AMBIENTAL Y FONDO DE RESTAURACIÓN	1
ART. 22.....	1
1. Art. 22: el seguro ambiental y los fondos de restauración. Comentario ...	1
1.1. El seguro ambiental en el art. 22 LGA.....	7
1.1.1. Res. conj. SAyDS 178/2007 y Secretaría de Finanzas 12/2007	11
1.1.2. Res. SAyDS 177/2007 y res. SAyDS 303/2007.....	11
1.1.3. Res. SAyDS 1639/2007	14
1.1.4. Res. conj. SF 98/2007 y SAyDS 1973/2007	16
1.1.5. Res. SAyDS 1398/2008	17
1.1.6. Res. 35.168/2010 de la SSN.....	17
1.1.7. Res. SAyDS 481/2011	17
1.1.8. El dec. 1638/2012.....	18
1.1.9. Jurisprudencia de la Corte en materia de seguro ambiental.....	19
1.1.10. Res. MAyDS 206/2016	22
1.1.11. Res. SAyDS 999/2014, y res. MAyDS 256/2016 y 388/2018	22
1.1.12. Dec. 447/2019	23
1.1.13. Res. SGAyDS 238/2019	24
1.1.14. Res. conj. 2/2019 Superintendencia de Seguros de la Nación y Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desa- rrollo Sustentable.....	24
1.1.15. Autoridades en materia de seguro ambiental.....	28

1.2.	El “Fondo de restauración ambiental”	29
1.3.	Conclusiones de las garantías financieras y el seguro ambiental...	33
	SISTEMA FEDERAL AMBIENTAL.....	34
	ART. 23	34
2.	Art. 23: el Sistema Federal Ambiental. Comentario.....	34
2.1.	El federalismo.....	35
2.2.	El federalismo argentino.....	41
2.3.	Resumen de las competencias en el federalismo argentino	53
2.4.	La subsidiariedad como distribución de funciones entre el orden central y los órdenes locales.....	59
2.5.	El dominio originario de los recursos naturales y las competencias ambientales en el federalismo argentino	61
2.6.	El federalismo ambiental argentino	70
2.7.	Los federalismos de concertación y su vinculación con la coordinación de la gestión ambiental.....	114
2.8.	Los modelos comparados de sistemas ambientales	115
2.9.	El sistema federal ambiental de la ley 25.675 argentina.....	117
	ART. 24	120
3.	Art. 24: el rol del gobierno nacional en el ámbito del COFEMA y del federalismo ambiental argentino. Comentario.....	120
3.1.	Una norma federal para la adecuada vigencia del sistema de legalidad ambiental.....	120
3.2.	La coordinación, supervisión y vigilancia federal sobre la ejecución local de los presupuestos mínimos	121
3.3.	Otras intervenciones no normativas del Estado central. Las competencias ejecutivas del sistema de legalidad ambiental, más allá del art. 24 LGA	122
3.3.1.	Intervenciones no normativas del Estado por vía de las emergencias	124
3.3.2.	Poder de supervisión o vigilancia sobre la ejecución de los presupuestos mínimos en sede local.....	127
3.4.	Conclusiones sobre las intervenciones no normativas del Estado central en la aplicación de los presupuestos mínimos.....	131
	RATIFICACIÓN DE ACUERDOS FEDERALES.....	132
	ART. 25	132
4.	Art. 25: la ratificación del acta constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental. Comentario	132
4.1.	El Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).....	132

4.2.	La figura fundante del COFEMA: los acuerdos interprovinciales del art. 125, CN	133
4.3.	El acuerdo interprovincial que crea el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)	138
	AUTOGESTIÓN.....	146
	ART. 26.....	146
5.	Art. 26: la autogestión. Comentario	146
5.1.	La política de desregulación en materia de gestión ambiental	146
5.2.	Ambiente y empresa	151
5.3.	El sistema de autorregulación del art. 26, LGA.....	155
5.4.	Los sistemas de gestión ambiental: el rol de las ISO.....	161
5.5.	Los sistemas comunitarios de gestión y auditorías ambientales en la Unión Europea	165
5.6.	Etiquetas y certificaciones ecológicas	170
5.7.	Sistemas de eco-etiquetado en Argentina: la ley 25.127	181
5.8.	Sistema de Certificación de Captura Legal en la Argentina	183
5.9.	Consumo y derecho ambiental	185
5.9.1.	Ambiente y consumo en la encíclica Papal <i>Laudato, si'</i>	189
5.9.2.	Consumo sustentable en el Código Civil y Comercial ...	190
5.10.	El consumo sustentable en el marco de la autoridad nacional.....	193
5.11.	Conclusión sobre los mecanismos de “autogestión” del art. 26, LGA	196
	DAÑO AMBIENTAL	196
	ART. 27.....	196
6.	Art. 27: la responsabilidad civil por daño al ambiente. Comentario	196
6.1.	La noción de sistema aplicada a la responsabilidad civil por daño ambiental	203
6.2.	Relación del capítulo “Daño ambiental” de la LGA con el Código Civil y Comercial.....	204
6.3.	Antecedentes de la responsabilidad ambiental en el derecho internacional y en el derecho comparado.....	209
6.4.	Configuración jurídica del capítulo “daño ambiental” como derecho de fondo en su primera parte (arts. 27/31) y derecho procesal ambiental en su segunda parte (arts. 32 y 33).....	214
6.5.	El daño ambiental colectivo y el daño individual derivado del daño al ambiente.....	217
6.6.	Los presupuestos para la responsabilidad civil por daño ambiental de incidencia colectiva en el art. 27, LGA	220
6.6.1.	Primer presupuesto: acto u omisión del ser humano	221

6.6.1.1.	Los casos de actuación peculiar: grupal, sobrevenida, continuada.....	222
6.6.2.	Segundo elemento: el daño (ambiental).....	228
6.6.2.1.	Las pautas del daño en el Código Civil y Comercial y la Ley General del Ambiente sobre daño.....	231
6.6.2.2.	La alteración relevante y el daño insignificante.....	233
6.6.2.3.	Derecho comparado y daño ambiental	241
6.6.3.	Tercer presupuesto: la antijuridicidad, la licitud o ilicitud del daño ambiental en el art. 27, LGA.....	244
6.6.4.	Cuarto presupuesto: la relación de causalidad en materia ambiental, en el art. 27, LGA.....	249
6.6.4.1.	La causalidad	250
6.6.4.2.	La causalidad ambiental.....	258
ART. 28		265
7.	Art. 28: las acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva (prevención, restablecimiento e indemnización “sustitutiva”). El factor de atribución objetivo. Comentario	265
7.1.	Las acciones derivadas del daño ambiental (prevención, restablecimiento e indemnización sustitutiva)	266
7.1.1.	Acción de prevención y la función preventiva de la responsabilidad civil por daño al ambiente.....	267
7.1.2.	La función precautoria de la responsabilidad civil ambiental.....	280
7.1.3.	La recomposición específica: el llamado “restablecimiento al estado anterior”	281
7.1.4.	La indemnización sustitutiva del art. 28, LGA	296
7.1.5.	Cuantificación de la compensación por el daño al ambiente: la indemnización sustitutiva.....	298
7.1.6.	El daño moral colectivo ambiental.....	306
7.1.7.	El destino de la indemnización sustitutiva: el Fondo de Compensación Ambiental (art. 34, LGA).....	312
7.1.8.	Las “otras acciones judiciales que pudieran corresponder”	313
7.1.8.1.	Función punitiva o acción sancionadora pecuniaria disuasiva	316
7.1.8.2.	Compensaciones por plusvalías ambientales...	317
7.2.	El factor de atribución objetivo del art. 28, LGA.....	318
7.2.1.	Factor de atribución en responsabilidad ambiental en el derecho comparado	320

7.2.2.	El factor objetivo de atribución para las actividades o cosas riesgosas en leyes especiales ambientales y el Código Civil y Comercial. El antecedente del sistema ambiental.....	322
7.2.3.	El factor de atribución objetivo en materia ambiental. Las leyes especiales 24.051, 25.612 y 25.670.....	326
7.2.4.	El art. 28 Ley General del Ambiente: “El que cause el daño ambiental será <i>objetivamente</i> responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”	327
ART. 29		331
8.	Art. 29: la relación de causalidad ambiental. Comentario	332
8.1.	Ausencia de responsabilidad por falta de autoría: las concausas en materia ambiental en el caso del art. 29, LGA.....	332
8.2.	El prerequisite de diligencia, previsión y ausencia de culpa del art. 29, LGA	333
8.3.	Los supuestos específicos de interrupción del nexo causal del art. 29, LGA	338
8.4.	Primer eximente del art. 29, LGA: “culpa exclusiva de la víctima”... ..	339
8.5.	Segundo eximente del art. 29, LGA: “tercero por quien no (se) debe responder”.....	341
8.6.	Caso fortuito o fuerza mayor en materia ambiental.....	344
8.7.	Conclusiones sobre eximente del nexo causal	350
8.8.	La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. La prejudicialidad de la acción penal respecto de la civil	350
8.8.1.	La independencia entre las esferas civil y penal.....	351
8.8.2.	La independencia entre la esfera civil y la administrativa....	354
8.8.2.1.	La tesis del derecho ambiental como derecho administrativo especial y la responsabilidad por daño al ambiente dentro del derecho administrativo.....	355
8.8.3.	Independencia entre los ámbitos administrativo y civil: la licencia de una actividad dañadora; la relación entre la falta administrativa y el daño.....	359
8.8.3.1.	La separación entre la antijuridicidad administrativa y la civil: la indiferencia de la autorización de la actividad para responsabilizarla por daño al ambiente	359
8.8.3.2.	La infracción administrativa y el deber de recomponer el ambiente	363

8.8.4.	La responsabilidad del Estado por daño al ambiente	365
8.8.4.1.	La responsabilidad del Estado en la Argentina.....	367
8.8.4.2.	La responsabilidad del Estado en materia ambiental	373
8.9.	Conclusiones	389
ART. 30.	390
9.	Art. 30 LGA: el sistema de legitimaciones activas para las diferentes acciones ambientales. Comentario.....	390
9.1.	La noción de derechos de incidencia colectiva	391
9.1.1.	La jurisprudencia de la Corte respecto a las categorías de derechos de incidencia colectiva, desde “Ekmekdjian c. Sofovich” hasta “Mendoza Beatriz” y “Halabi”; los “Siri” y “Kot” para el siglo XXI.....	402
9.2.	La legitimación activa para la defensa del ambiente en los arts. 43 CN y 30 LGA.....	408
9.3.	La legitimación de la sociedad civil.....	411
9.3.1.	Nivel individual	412
9.3.1.1.	Primera fórmula, la más amplia: “Toda persona”, la acción popular para el amparo por cese del daño ambiental	413
9.3.1.2.	El “afectado”: acción de clase.....	419
9.3.1.3.	“La persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción”: el legitimado por la agresión a un derecho subjetivo individual y la indemnización pertinente	443
9.3.1.4.	Conclusión sobre el nivel individual de legitimación en el art. 30, LGA	447
9.3.2.	Nivel grupal: “asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental”	449
9.4.	La legitimación estatal.....	455
9.4.1.	El Defensor del Pueblo.....	456
9.4.2.	El Estado Nacional, provincial o municipal (la omisión de la CABA).....	464
9.4.2.1.	Legitimación del Estado Nacional	470
9.4.2.2.	Legitimación de las provincias.....	471
9.4.2.3.	Legitimación de los municipios.....	476
9.4.2.4.	La omisión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	479
9.4.3.	El Ministerio Público	480

9.5.	El segundo párrafo del art. 30, LGA: la litispendencia y la tercería ambiental	492
9.5.1.	La litispendencia ambiental.....	494
9.5.2.	Terceros en el proceso ambiental	496
9.6.	El tercer párrafo del art. 30, LGA: la acción de cese, el amparo ambiental	502
9.6.1.	El amparo ambiental.....	502
9.6.1.1.	Desde el amparo clásico al amparo ambiental	503
9.6.1.2.	Las fuentes del amparo ambiental	508
9.6.1.3.	Acto lesivo, acciones u omisiones de autoridad pública y particulares en materia de amparo ambiental	510
9.6.2.	La acción de cese del tercer párrafo del art. 30, LGA....	516
9.6.2.1.	La medida autosatisfactiva ambiental.....	519
9.7.	El diálogo de este sector con otros sistemas jurídicos: las acciones previstas en el Código Civil y Comercial, y en otros sistemas nacionales, y la delegación vertical en los sistemas provinciales complementarios	522
9.8.	Conclusión: las acciones ambientales, los procesos y las diversas legitimaciones activas	526
ART. 31		527
10.	Art. 31: La responsabilidad civil ambiental grupal y de las personas jurídicas. Comentario	527
10.1.	La responsabilidad solidaria del primer párrafo del art. 31, LGA: el daño grupal	528
10.2.	La responsabilidad en el caso de intervención de una persona jurídica	531
10.3.	Responsabilidad por pasivos ambientales	532
ART. 32		534
11.	Art. 32: el derecho ambiental procesal. Comentario.....	534
11.1.	Comentario introductorio: los presupuestos mínimos procesales.	535
11.1.1.	La competencia para legislar en materia procesal en el federalismo argentino	535
11.1.2.	La materia procesal ambiental y la competencia para legislar en materia de presupuestos mínimos de protección	540
11.2.	Segundo comentario introductorio: del derecho procesal clásico al procesal ambiental.....	544
11.2.1.	El derecho procesal clásico y su versión “ambiental”	544

11.2.2.	La transmigración de la acción y el proceso clásico a la versión “ambiental”	548
11.2.3.	Proceso colectivo ambiental.....	550
11.3.	“La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia”.....	553
11.3.1.	La competencia del fuero ordinario y de excepción.....	554
11.3.2.	Competencia en razón del territorio, materia y personas ...	564
11.4.	“El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”	564
11.4.1.	Idoneidad del proceso y el acceso a la jurisdicción	568
11.5.	“El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”: la magistratura y el proceso ambiental	569
11.5.1.	La jurisdicción ambiental.....	570
11.5.1.1.	Los tribunales ambientales	574
11.5.1.2.	La magistratura ambiental.....	582
11.5.1.3.	Ejemplos de ejercicio de diversos tipos de activismos ambientales	598
11.5.1.4.	Conclusiones sobre la magistratura ambiental	608
11.5.1.5.	Componentes del proceso ambiental: sujetos, cargas, resoluciones, medidas cautelares, caducidad de instancia	610
11.6.	“En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”: las medidas cautelares ambientales	612
11.6.1.	Requisitos de procedencia de las medidas cautelares ambientales.....	614
11.6.2.	La doctrina de la Corte en materia de medidas cautelares: el caso “Cruz”	620
11.7.	El párrafo observado, y la congruencia en materia ambiental	622
11.8.	Conclusión respecto a la jurisdicción ambiental y la magistratura ambiental	624
ART. 33		625
12.	Art. 33: los dictámenes del Estado transformados en pericias, y la sentencia con efectos <i>erga omnes</i> . Comentario	626
12.1.	Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental son pericias	626

12.1.1.	Los sistemas de apreciación de las pruebas en los procesos judiciales y su aplicación al proceso ambiental.....	626
12.1.2.	Dictámenes de organismos del Estado sobre daño ambiental.....	630
12.1.3.	El valor del contenido del dictamen: la prueba científica y la catalogación de la Administración.....	636
12.1.4.	Jurisprudencia vinculada a los dictámenes del Estado transformados en pericia.....	642
12.2.	La sentencia ambiental	650
12.2.1.	Clasificación de las sentencias ambientales.....	655
12.2.1.1.	Sentencias declarativas ambientales	655
12.2.1.2.	Sentencias de condena ambiental.....	656
12.2.1.3.	Sentencia determinativa ambiental	657
12.2.1.4.	Sentencia de amparo ambiental	657
12.2.2.	Segmentos de la sentencia ambiental.....	661
12.2.2.1.	El control de constitucionalidad ambiental ...	661
12.2.2.2.	Sentencia ambiental de declaración	672
12.2.2.3.	Sentencia ambiental de condena (de hacer, de no hacer, o de dar)	675
12.2.3.	Los efectos extendidos y la cosa juzgada ambiental	684
12.2.3.1.	Efectos extendidos (“La sentencia... tendrá efecto <i>erga omnes</i> ”).....	684
12.2.3.2.	La cosa juzgada ambiental.....	694
12.3.	Las etapas del proceso ambiental colectivo.....	698
	DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL.....	701
	ART. 34.....	701
13.	Art. 34: el Fondo de compensación ambiental. Comentario	702
13.1.	Concepto de fondo ambiental.....	702
13.2.	Clases de fondos ambientales	705
13.3.	Antecedentes de fondos en el derecho comparado	706
13.4.	Los fondos en el sistema argentino	711
13.4.1.	Fondos nacionales en leyes directa o indirectamente ambientales.....	712
13.5.	Fondos provinciales ambientales	713
13.6.	El Fondo de Compensación Ambiental del art. 34, LGA.....	716
13.7.	Los contenidos materiales de la figura	720
13.8.	“Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado”.....	722

13.9. “La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial”. La previsión del desarrollo legislativo	723
13.10. La “ley especial” que crea el Fondo de Compensación Ambiental: el art. 52 de la ley 27.431 que aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018	724
13.11. Res. SAyDS 334/2019 que aprueba el Reglamento del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero para el ámbito nacional.....	733
13.12. Conclusiones sobre el Fondo de Compensación Ambiental.....	737
<i>ART. 35</i>	738
<i>ANEXOS</i>	738
14. Comentario al Anexo 1 respecto al acta de constitución del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	739
<i>ANEXO II</i>	753
15. Anexo II: el Pacto Federal Ambiental	753
Antecedentes parlamentarios de la ley 25.675	765
Antecedentes legislativos de la ley 25.675	807
Bibliografía	823
Anexo exclusivo Proview	